



**HAL**  
open science

# Institutionnaliser l'évaluation au sein d'une organisation : enjeux, pratiques et usages dans une caisse d'allocations familiales

Nadia Okbani

► **To cite this version:**

Nadia Okbani. Institutionnaliser l'évaluation au sein d'une organisation : enjeux, pratiques et usages dans une caisse d'allocations familiales. Science politique. Université de Bordeaux, 2016. Français. NNT : 2016BORD0460 . tel-01514923

**HAL Id: tel-01514923**

**<https://theses.hal.science/tel-01514923>**

Submitted on 26 Apr 2017

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

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



UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

université  
de BORDEAUX



Sciences Po  
Bordeaux

École Doctorale SP2 : Sociétés, Politique, Santé Publique

SCIENCES PO BORDEAUX

Laboratoire d'accueil : Centre Émile Durkheim

**INSTITUTIONNALISER L'ÉVALUATION AU SEIN D'UNE ORGANISATION :  
ENJEUX, PRATIQUES, USAGES  
DANS UNE CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES**

**Thèse pour le Doctorat en Science politique**

Sous la direction de M. Thierry BERTHET et M. Robert LAFORE

présentée et soutenue publiquement  
le 2 décembre 2016 par

**Nadia OKBANI**

**Composition du jury :**

**M. Thierry BERTHET**, Directeur de recherche CNRS, Centre Émile Durkheim, Science Po Bordeaux ;  
*directeur de thèse*

**Mme Anne-Cécile DOUILLET**, Professeure de science politique, CERAPS, Université de Lille ; *Rapporteuse*

**M. Patrick HASSENTEUFEL**, Professeur de science politique, Printemps, Université de Versailles St  
Quentin ; *Rapporteur*

**M. Robert LAFORE**, Professeur de droit public, COMPTRASEC, Science Po Bordeaux ; *Directeur de thèse*

**Mme Ariel MENDEZ**, Professeure de Sciences de Gestion, LEST, Université Aix-Marseille ; *Examinatrice*

**Mme Sandrine RUI**, Maître de conférences en sociologie, Centre Émile Durkheim, Université de  
Bordeaux ; *Examinatrice*

**M. Philippe WARIN**, Directeur de recherche CNRS, PACTE, Science Po Grenoble ; *Président*

---



*« Mais alors, dit Alice, si le monde n'a absolument aucun sens,  
qui nous empêche d'en inventer un ? »*  
Lewis Carroll



*A Jaime*



## RÉSUMÉ

Le déploiement du nouveau management public et ses instruments de gestion, ne sont pas nécessairement synonymes du développement de l'évaluation de politiques. Ils tendent plutôt à s'y substituer. Cette recherche analyse l'institutionnalisation de l'évaluation de politiques, indépendamment de contraintes descendantes, à l'échelle d'une organisation. Partant du cas de la Caisse d'Allocations Familiales de la Gironde, elle interroge pourquoi et comment l'évaluation est institutionnalisée dans une organisation et les effets qu'elle produit. L'évaluation de politiques constitue une norme floue qui fait l'objet d'appropriations et d'usages stratégiques par ses protagonistes. Elle prend forme à travers le travail institutionnel des acteurs qui l'investissent parce qu'ils y trouvent un intérêt. Ils en négocient les normes et les usages, contribuant ainsi à définir la nature du changement qu'elle introduit dans les relations sociales et la conduite de l'action publique. Ces acteurs donnent sens et consistance à l'évaluation par la pratique dans la durée, en fonction de la structure sociale, organisationnelle et politique dans laquelle ils s'inscrivent.

---

### TITRE en anglais

Institutionalizing evaluation within an organization: stakes, practices, usage in a family benefits agency

---

### RESUME en anglais

New public management policies and its instruments do not necessarily go hand in hand with the development of policy evaluation, and tend in fact to replace it. This research analyzes the institutionalization of policy evaluation at the scale of an organization, without any top-down obligation. Taking the case of the Caisse d'Allocations Familiales (Family Benefits Agency) of the Gironde department, it examines how and why evaluation has been institutionalized within the organization as well as the effects it has had. Evaluation of public policy constitutes a hazy norm that implies strategic appropriation and uses by its protagonists. It takes shape through the institutional work of actors who become involved because they have a vested interest. They negotiate norms and usage, thus defining the nature of the change it introduces in social relations and the conduct of public action. These actors give meaning and consistency to evaluation through their practice over time, according to the social, organizational and political structure to which they belong.

---

### MOTS-CLES en français

Évaluation des politiques publiques, institutionnalisation, organisation, CAF, Sécurité sociale, politiques sociales, instrument d'action publique

---

### MOTS-CLES en anglais

Evaluation of public policy, institutionalization, organization, Caisse d'Allocations Familiales (Family Benefits Agency) social security, social policy, instrument of public action





# Sommaire

<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>- 1 -</b>
<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>9</b>
1. L'INSTITUTIONNALISATION DE L'EVALUATION : QUELLES CONTROVERSES SCIENTIFIQUES ? .....	9
<i>Des analyses de l'institutionnalisation de l'évaluation centrées sur l'État, substantialistes, légalistes ou descendantes.....</i>	<i>11</i>
<i>Des recherches sur l'évaluation qui éclairent le phénomène d'institutionnalisation .....</i>	<i>17</i>
<i>Peu de travaux sur l'institutionnalisation de l'évaluation au sein d'une organisation .....</i>	<i>20</i>
2. ÉTUDIER L'INSTITUTIONNALISATION DE L'EVALUATION DANS UNE CAF .....	22
<i>Comprendre l'institutionnalisation à travers les acteurs, l'organisation, les politiques publiques.....</i>	<i>22</i>
<i>Analyser l'institutionnalisation de l'évaluation dans une organisation comme la CAF .....</i>	<i>32</i>
3. UNE POSTURE METHODOLOGIQUE : ENTRE SOCIOLOGIE DE L'ACTION PUBLIQUE ET ETHNOGRAPHIE INSTITUTIONNELLE .....	38
<i>L'imbrication de la recherche et des missions professionnelles : être au plus près de l'objet.....</i>	<i>38</i>
<i>Structure de la thèse .....</i>	<i>48</i>
<b>PARTIE I : L'EVALUATION DE POLITIQUES : UN INSTRUMENT CONSUBSTANTIEL DU NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC ? UNE ANALYSE MULTINIVEAUX.....</b>	<b>51</b>
<b>CHAPITRE 1 : UNE APPROCHE TECHNIQUE ET GESTIONNAIRE DES POLITIQUES SOCIALES</b>	
53	
1.1. <i>L'entrée du nouveau management public dans la bureaucratie de la Sécurité sociale.....</i>	<i>53</i>
1.2. <i>Le management par les objectifs de gestion dans la Branche famille.....</i>	<i>62</i>

1.3. <i>Les CAF en tension entre gestion technique et ajustements locaux de l'action publique</i> .....	73
<b>CHAPITRE 2 : LES DIRIGEANTS D'ORGANISME DE SECURITE SOCIALE : ENTRE</b>	
<b>OPERATEURS PUBLICS ET ACTEURS POLITIQUES</b> .....	93
2.1. <i>Un corps professionnel de dirigeants d'organismes de Sécurité sociale</i> .....	94
2.2. <i>Entre culture partagée et divergences sur le rôle politique</i> .....	111
2.3. <i>L'absence de portage et d'incitation à la conduite d'évaluation</i> .....	128
<b>CHAPITRE 3 : L'EVALUATION DES POLITIQUES A LA CAF: NORME FLOUE ET</b>	
<b>INVESTISSEMENT STRATEGIQUE</b> .....	139
3.1. <i>Les démarches « objectifs-résultats » de la Sécurité sociale</i> .....	139
3.2. <i>L'évaluation des politiques au sein de la Branche famille</i> .....	144
3.3. <i>Le (non) développement de la compétence d'évaluation dans les CAF</i> .....	165
<b>CONCLUSION DE LA PARTIE I</b> .....	185
<b>PARTIE II : LE TRAVAIL INSTITUTIONNEL COMME CONSTRUCTION DE</b>	
<b>SENS ET DE PRATIQUES</b> .....	189
<b>CHAPITRE 4 : ENTREPRENEURS INSTITUTIONNELS ET LEGITIMATION D'INSTRUMENTS DE</b>	
<b>CHANGEMENT</b> 191	
4.1. <i>Des acteurs politiques et entrepreneurs institutionnels dans la durée</i> .....	191
4.2. <i>Les prémices de l'évaluation dans l'organisation</i> .....	207
4.3. <i>La légitimation par la production d'un discours sur l'évaluation</i> .....	221
4.4. <i>Une fenêtre d'opportunité pour s'approprier l'évaluation à la CAF</i> .....	238
4.5. <i>La création d'un métier porteur de la compétence d'évaluation</i> .....	251
<b>CHAPITRE 5 : L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE D'EVALUATION, L'APPROPRIATION</b>	
<b>D'UNE COMPETENCE ET SA ROUTINISATION</b> .....	261
5.1. <i>Le développement du diagnostic territorial (1995-2001)</i> .....	261
5.2. <i>Une politique d'évaluation (2002-2008)</i> .....	277
5.3. <i>Appropriation, socialisation et élaboration de normes par les CES</i> .....	290
5.4. <i>Vers une appropriation et une routinisation de l'évaluation à la CAF ?</i> ...	304
<b>CONCLUSION DE LA PARTIE II</b> .....	329



**PARTIE III : LE TRAVAIL INSTITUTIONNEL COMME CONSTRUCTION STRATEGIQUE D'UN ESPACE DE NEGOCIATION DES INTERETS, DES NORMES ET DES USAGES .....333**

CHAPITRE 6 : ROLES ET INTERETS D'ACTEURS DANS LA NEGOCIATION DES NORMES DE L'EVALUATION ..... 335

6.1. *Les intérêts d'acteurs, moteur d'engagement et d'appropriation..... 335*

6.2. *La négociation des normes au fil du processus d'évaluation ..... 356*

CHAPITRE 7 : LES CHANGEMENTS INTRODITS PAR L'EVALUATION : USAGES ET EFFETS  
415

7.1. *Les changements dans l'organisation : diffusion du savoir et réaménagement des rapports sociaux..... 416*

7.2. *Usages stratégiques et changements incrémentaux dans l'élaboration de politique et la conduite de l'action publique..... 431*

7.3. *L'instrumentation stratégique de l'évaluation pour conduire des activités d'intermédiaires et influencer les politiques ..... 456*

CONCLUSION DE LA PARTIE III ..... 483

**PARTIE IV : LE SCHEMA DIRECTEUR DE L'EVALUATION COMME ANALYSEUR DU PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION A LA CAF..... 487**

CHAPITRE 8 : LA STRUCTURATION D'UNE POLITIQUE D'EVALUATION AU RISQUE DE SA DESINSTITUTIONNALISATION ..... 489

8.1. *La production stratégique d'un instrument d'institutionnalisation de l'évaluation à la CAF et dans la Branche famille ..... 489*

8.2. *Le processus institutionnel face à une logique d'action d'opérateur public  
495*

8.3. *L'absence d'intérêt et de priorité pour la conduite d'évaluation..... 504*

CHAPITRE 9 : LE TRAVAIL INSTITUTIONNEL DE DEFENSE DU PROJET ET LES STRATEGIES DE MAINTIEN DE L'EVALUATION..... 513

9.1. *Les acteurs politiques de la direction face aux stratégies de déstabilisation du SDE..... 513*

9.2. *Le processus d'investissement et de défense du SDE pour le maintien de l'institution..... 526*

CHAPITRE 10 : LA CONDUITE DU CHANGEMENT DANS LE TEMPS ET LA STABILITE DE L'INSTITUTION	553
10.1. <i>La naissance de l'évaluation : l'importation et la pratique</i>	553
10.2. <i>Le parcours institutionnel incrémental: réorganisations, routinisation, imbrication aux logiques organisationnelles</i>	557
10.3. <i>L'intérêt et le temps de la conduite du changement</i>	565
CONCLUSION DE LA PARTIE IV	579
<b>CONCLUSION GENERALE</b>	<b>583</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>601</b>
<b>TABLE DES ILLUSTRATIONS</b>	<b>639</b>
<b>TABLE DES SIGLES</b>	<b>643</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b>	<b>645</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>655</b>
<b>TABLE DES ANNEXES</b>	<b>655</b>



## **Remerciements**

Mes premiers remerciements vont, à n'en pas douter, à ceux qui ont réussi à me faire croire que j'étais capable de conduire une recherche de la sorte, à ceux qui m'ont poussée à vérifier si c'était le cas et qui m'ont encouragée jusqu'au bout. Je ne peux que commencer par adresser mes profonds remerciements à mes directeurs, Thierry Berthet et Robert Lafore, qui ont su me guider, me prodiguer de précieux conseils, m'écouter, me rassurer avec attention et bienveillance.

Je tiens à remercier ceux qui m'ont encouragée à réaliser cette thèse, tout particulièrement Adrien, Clément, Mathieu mais aussi Philippe Warin, Philippe Guillet et Nicolas Duvoux.

Toute ma gratitude va aussi à celles et ceux qui ont rendu cette recherche possible. Ils m'ont conduite à soulever nombre de questions passionnantes qui m'ont accompagnée et animée pendant plus de six ans. Un grand merci à la direction de la CAF de la Gironde qui m'a fait confiance, m'a ouvert ses portes et m'a fait découvrir un univers, tout particulièrement à Henri Labeyrie, Patrick Partinico et Florence Michelet et son adjointe qui se reconnaîtront. Pour ces belles rencontres, ces discussions, ces expériences partagées sur le plan professionnel et personnel, pour cet esprit critique et pour tout ce que vous m'avez transmis bien au-delà de cette recherche une spéciale dédicac à Florent, Mathieu, Julie, Anne, Servane, Olivier, Brigitte, Chantal, Camille, Jessica, Philippe, Benoît et Éric.

J'adresse tous mes remerciements à ceux qui m'ont reçue, ont répondu à mes questions, ont partagé leurs réflexions, à la CAF de la Gironde, à la CNAF (tout particulièrement Stéphane, Sandrine, Nadia, Catherine, Jérôme, Christine, Pricillia et Brigitte), dans les CAF, à l'EN3S et dans les autres organisations. Je pense aussi aux chercheurs qui m'ont conseillée et m'ont inspirée de nombreuses réflexions, notamment Vincent Spenlehauer, Jean-Claude Thoenig, Jean Leca, Bernard Gomel, Evelyne Serverin et tout particulièrement Jean-Claude Barbier.

Je remercie aussi Anne-Cécile Douillet, Patrick Hassenteufel, Philippe Warin, Sandrine Rui et Ariel Mendez d'avoir accepté de lire et de discuter ce travail.

Je tiens aussi à remercier infiniment mes collègues du Centre Emile Durkheim et du LAM qui ont fait de cette recherche une expérience collective et humaine particulièrement, Anaïs, Agathe, Amandine, Chloé, Clément, Armelle, Romain, Céline, Camille, Bartolomeo, Clara, Maylis, Corentin et Karine. J'exprime aussi toute ma reconnaissance à celles et ceux qui se sont intéressés à mes travaux m'ont conseillée dans cette recherche tout particulièrement Vincent, Andy, Sébastien, Cécile, Virginie, Magali, Thibaut, Marion et Sandrine.

Je tiens aussi à remercier de tout cœur celles et ceux qui ont mis la main à la pâte, qui ont pris le temps de me relire, de me conseiller et m'ont soutenue dans cette épreuve rédactionnelle, avec exigence et bienveillance. Sur le fond, je remercie



Bernard, Clara, Julien, Manon et Malika qui m'ont permis d'affiner ma réflexion et de mieux saisir les exigences d'un tel exercice. Sur la forme, je remercie Anne-Lise et Amandine qui ont traqué avec beaucoup d'amitié et de détermination toutes mes fautes, coquilles et erreurs typographiques.

Je remercie le Réseau des chercheurs en évaluation des politiques publiques de la SFE et l'association des jeunes politistes de Bordeaux avec qui j'ai pu échanger de riches réflexions. Je remercie aussi infiniment toute la troupe avec laquelle nous avons créé l'association des doctorants CIFRE en sciences humaines et sociales. La richesse de nos réflexions épistémologiques et nos rencontres ont ponctué la fin de ce parcours doctoral et m'ont permis de partager cette expérience particulière de salarié.e-doctorant.e, tout particulièrement Manon, Élodie, Julien, Lisa, Marion et Guillaume, mais aussi à Ghislaine pour ses conseils.

Je remercie aussi chaleureusement les collègues du département Carrières sociales de l'IUT Paris Descartes pour leur accueil, leur soutien, leur adaptation à mes contraintes rédactionnelles et leurs encouragements dans cette épreuve finale.

Comment ne pas remercier aussi toutes celles et ceux qui m'ont indéfectiblement soutenue, rassurée, épaulée, avec la force de leur amitié. Je n'aurais jamais pu arriver à bout de ce travail acharné sans vous. Merci à Alexane pour son soutien, sa présence et son implication dans la dernière ligne droite comme depuis bien des années. Merci à Pauline pour ce précieux « compassionnage » qui a rythmé ma vie ces derniers mois et qui m'a conduite jusqu'aux confins du Finistère où il fait bon se réchauffer autour des plats, des discussions et des chansons dont seuls tes parents ont le secret. Un grand merci à mes ami.e.s à Déborah, Maria, Maité, Anne-Lise, Gloria, Florent, Max, David, Audrey, Katia, Ivan, Céline, Nicolas, Anaïs, Claire, Sulian, Etienne, Benjamin, Sara, Gaëtan, Joaquin, PE, à la cuvée 2014 du vent debout et à ceux avec qui j'ai appris à voler.

Je tiens aussi à remercier profondément Luigi pour toute l'attention, la bienveillance, le soutien, la confiance et la tendresse qu'il m'accorde.

Je ne sais comment remercier ma sœur qui depuis toujours me porte et me supporte, sa présence à mes côtés, de près ou de loin, n'a cessé de m'inspirer et de me donner de la force. Merci aussi à mon frère pour son écoute, ses encouragements et pour la merveilleuse expérience d'être Tata Nadia qu'il m'a offerte.

Je tiens à remercier mes parents sans qui je ne serais pas là où j'en suis aujourd'hui, de m'avoir offert l'opportunité d'étudier, de découvrir et de m'avoir appris la persévérance et la détermination.

Merci à toutes celles et ceux que j'oublie, mais qui j'espère, me le pardonneront.



## Prologue

*Après la réalisation d'un mémoire de recherche sur les apports des expérimentations du Revenu de Solidarité Active (RSA) à la construction et à la généralisation du dispositif, élaboré dans le cadre d'un master de science politique, je cherche un emploi ou un stage pour me professionnaliser. Mon directeur de mémoire m'oriente vers la Caisse d'Allocations Familiales de la Gironde (CAF 33). Le directeur adjoint me propose un stage de six mois pour conduire une recherche afin de comprendre pourquoi les personnes éligibles au RSA ne le demandent pas. Ce travail sur le non-recours au droit au sein de la CAF<sup>1</sup> me fait prendre conscience de l'intérêt de conduire des recherches à l'intérieur de ce type d'organisme pour comprendre comment l'action publique est conduite.*

*Je suis ensuite recrutée à la CAF pour six mois en tant que chargée d'études sociales, missionnée sur une évaluation de politique locale conduite en partenariat avec la Mairie de Bordeaux. Je m'interroge alors sur le déploiement de cet instrument d'action publique propre aux acteurs gouvernementaux au sein de ce que je considère comme une administration de mise en œuvre des politiques. J'observe que la direction de la CAF s'auto-mandate sur la réalisation de recherche comme sur l'évaluation de politiques sociales locales pour produire de la connaissance sur l'action publique, prévoir des ajustements et influencer les politiques. Je me demande alors pourquoi une organisation comme la CAF introduit des instruments de réflexivité sur son action, ce qu'elle cherche à faire et ce que cela produit comme changements dans sa conduite de l'action publique. Je propose alors à la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF) déjà intéressée par mes travaux sur le non-recours, de travailler sur l'institutionnalisation de l'évaluation au sein des CAF dans le cadre d'un contrat CIFRE<sup>2</sup>. On me répond par la négative en m'expliquant que cela reviendrait à une forme d'« audit » de la Branche famille.*

---

<sup>1</sup> Nadia Okbani et Philippe Warin, « Le RSA : où sont les assistés ? », in Odenore, (éd.). *L'envers de la fraude sociale: le scandale du non-recours aux droits sociaux*, éd. Odenore, La découverte, Paris, 2012, p.44-63. Nadia Okbani, *Le non-recours au RSA activité : Etude exploratoire en Gironde*, Dossier d'Etudes, 2013, 175 p. Nadia Okbani, « Les travailleurs pauvres face au RSA activité, un rendez-vous manqué ? », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 2013, p. 34-55. Nadia Okbani, « L'influence du territoire et le rôle des institutions dans le non-recours au RSA activité », *Informations sociales*, vol. n°178, 2013, p. p 82-85. Nadia Okbani, « Le non-recours, révélateur d'une redistribution manquée », in Anne Eydoux, Bernard Gomel, (éds.). *Apprendre (de l'échec) du RSA: La solidarité active en question*, éds. Anne Eydoux et Bernard Gomel, Edition Liaisons Sociales, Paris, 2014, p. p.145-154.

<sup>2</sup> Convention Industrielle de Formation par la Recherche

*Au fil des échanges avec les acteurs de la CAF de la Gironde et de la CNAF, je comprends que les CAF n'ont pas l'obligation légale de conduire des évaluations de politiques. Je saisis alors que ce que j'observe en Gironde s'inscrit dans une démarche volontariste, indépendante de directives ou de contraintes issues du niveau national. Cela m'amène à me demander pourquoi cette CAF a décidé d'investir l'instrument d'évaluation, ce qu'elle en attend, comment elle a procédé, ce que cela lui apporte et ce qu'elle en fait. Je propose à la direction de conduire une recherche sur l'institutionnalisation de l'évaluation au sein de la CAF de la Gironde dans le cadre d'un contrat CIFRE. Celle-ci accepte et me demande de travailler en parallèle sur la conduite d'évaluations de politiques et sur l'élaboration d'un « Schéma directeur de l'évaluation » visant à institutionnaliser « formellement » cette pratique au sein de l'organisation et de la diffuser comme une « bonne pratique » dans le réseau des CAF.*



# ***Introduction***

Les Caisses d'Allocations Familiales (CAF) occupent une place particulière dans l'environnement politico-administratif français. Elles disposent de budgets conséquents et mettent en œuvre les politiques sociales et familiales définies au plan national et local. À ce titre, elles doivent assurer un suivi de la gestion de la performance de leur organisme. Pour autant elles n'ont pas d'obligation légale à conduire des évaluations de leurs politiques, et si cette pratique se développe dans certaines CAF, c'est à titre optionnel et selon une dynamique avant tout interne de l'organisation locale. Certains acteurs au sein de ces structures politico-administratives considèrent néanmoins qu'ils ont « *un devoir d'évaluation* »<sup>3</sup> et cherchent à institutionnaliser cette pratique au sein de leur organisation. C'est le cas de la CAF de la Gironde que nous allons analyser. Pourquoi cette organisation cherche à institutionnaliser la conduite d'évaluation alors qu'elle n'a pas d'incitation à le faire ? Comment s'y prend-elle concrètement ? Qu'en fait-elle ? C'est sur la base de ce questionnement initial qu'a été développée et conduite la recherche doctorale dont il est rendu compte ici.

Pour affiner ce questionnement, il convient, dans un premier temps de revenir sur les controverses scientifiques sur l'institutionnalisation de l'évaluation en France. Ensuite, l'objet, le sujet, les constats empiriques et les postulats analytiques au cœur de cette recherche sont développés afin de présenter le projet de la thèse défendue, son cadre théorique et la méthodologie de recherche déployée.

## **1. L'institutionnalisation de l'évaluation : quelles controverses scientifiques ?**

Depuis une vingtaine d'années, un certain nombre de travaux de recherche tentent de saisir comment l'évaluation de politique s'institutionnalise dans l'environnement politico-administratif français. Il importe ici de présenter leurs approches et leurs apports, afin d'inscrire ce travail de thèse dans les controverses scientifiques qui concerne son objet et d'en souligner la spécificité.

---

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec le directeur de la CAF de la Gironde (décembre 2011).



## Encadré 1 : Quelques repères sur l'institutionnalisation de l'évaluation de politique en France<sup>4</sup>

### *Au niveau central*

L'importation de techno-sciences gouvernementales américaines débouche sur des projets d'institutionnalisation de l'évaluation de politique en France (dès le début des années 1970) dans une perspective de planification des politiques et de leurs conséquences, considérée comme un mode de gouvernement rationnel.

Dans le cadre de la Rationalisation des Choix Budgétaires, l'évaluation est mise à l'agenda au début des années 1980<sup>5</sup> et suivie du **rapport Deleau**<sup>6</sup> en 1986. Il s'inscrit dans une perspective **managériale de l'évaluation** visant à optimiser les moyens budgétaires pour sortir de l'État-providence<sup>7</sup>. Il présente les démarches d'évaluation *ex-post* interrogeant les effets des politiques en termes économiques.

Dans le cadre d'un programme de « renouveau du service public »<sup>8</sup>, le **rapport Viveret**<sup>9</sup> (1989) présente l'idée d'une **évaluation démocratique, pluraliste**<sup>10</sup>, indépendante et transparente. Celle-ci est supposée contribuer au développement de la responsabilité des agents publics, à l'animation du débat public et au contrôle de l'État par la société civile. En 1990, un décret formalise l'entrée de l'évaluation dans le répertoire d'action de l'État et instaure la création d'un dispositif institutionnel, sous l'égide du Commissariat Général au Plan. Il est composé d'un Comité interministériel de l'évaluation (CIME) et d'un Conseil Scientifique de l'Évaluation (CSE), constitué d'experts en évaluation et en sciences sociales.

La pratique évaluative se développe dans l'administration d'État mais les différents projets de dispositifs visant à institutionnaliser l'évaluation se révèlent inopérants et font l'objet de multiples reconfigurations<sup>11</sup>.

À partir des années 2000, la mise en place de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) et le lancement de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) conduisent à une résurgence des impératifs de performance publique et les pratiques évaluatives se trouvent fortement contraintes par des dynamiques budgétaires

---

<sup>4</sup> Pour une analyse plus fine de cette question Vincent Spenlehauer, *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*, 1998, 356 p. Patrice Duran et Éric Monnier, « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques », *Revue française de science politique*, 42e année, 1992, p. 235-262.. Bernard Perret, *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La découverte, 2008, 128 p.

<sup>5</sup> Jean-Pierre Nioche, « De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 32 / 1, 1982, p. 32-61. *Ibidem.* Jean-Pierre Nioche et Robert Poinsard, *L'évaluation des politiques publiques*, Editions E, Paris, 1984.

<sup>6</sup> M. Deleau, *Evaluer les politiques publiques: méthodes, déontologie, organisation : rapport du Groupe de travail « Méthodes d'évaluation des politiques publiques »*, Documentation Française, 1986, 181 p.

<sup>7</sup> Patrice Duran, Éric Monnier et Andy Smith, « Evaluation à la française: Towards a New Relationship between Social Science and Public Action », *Evaluation*, vol. 1 / 1, janvier 1995, p. 45-63.

<sup>8</sup> Ce programme est issu de la circulaire dite « Rocard » du 23 février 1989.

<sup>9</sup> Patrick Viveret, « L'évaluation des politiques et des actions publiques », Paris, 1989.

<sup>10</sup> L'évaluation pluraliste est un modèle d'évaluation basé sur une volonté de croiser les regards des différentes parties prenantes de la politique évaluée à savoir : élus, fonctionnaires, techniciens, partenaires, société civile. À ce titre P. Duran et E. Monnier soulignent notamment que cette vision pluraliste conduit à la fin d'un discours centré sur les objectifs, et, par-là, signifie également «*la fin d'une représentation unitaire et centralisée du pouvoir*» Patrice Duran et Éric Monnier, *op. cit.*, p. 259.

<sup>11</sup> On ne détaillera pas ici les différentes configurations et fonctionnement de dispositifs institutionnels ou parlementaires d'évaluation. En 1997 une Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) est créée et relève uniquement de l'Assemblée nationale. Bernard Perret, *op. cit.*



et économiques<sup>12</sup>. La révision constitutionnelle de 2008 confie au Parlement et à la Cour des comptes la conduite d'évaluation de politiques publiques.

### *Au niveau des collectivités*

Deux impulsions d'ordre réglementaire et contractuel contribuent au développement de l'évaluation au sein des collectivités territoriales. D'une part, la mise en place de cofinancements d'actions<sup>13</sup> relevant de fonds structurels européens impulse de façon décisive le renforcement de commandes d'évaluations en particulier au sein des Conseils Régionaux. D'autre part, les « Contrats de Plan État-Région » (en 1993) intègrent également une quasi-obligation d'évaluation<sup>14</sup>, soutenue par un mécanisme financier et un dispositif d'encadrement méthodologique<sup>15</sup>. Cette politique de contractualisation, rendant nécessaire la conduite d'évaluation, a notoirement constitué une injonction à son développement au sein de ces collectivités territoriales. Cela se poursuivra notamment avec les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS).

## **Des analyses de l'institutionnalisation de l'évaluation centrées sur l'État, substantialistes, légalistes ou descendantes**

Suite aux travaux de J.-P. Nioche<sup>16</sup> dressant un premier état des lieux de la conduite d'évaluation dans la haute administration française, E. Monnier et P. Duran<sup>17</sup> ont analysé le développement de l'évaluation et les difficultés liées à son institutionnalisation. Dans un contexte de centralité historique de l'État, propriétaire quasi exclusif des innovations en matière de gestion publique, de crise de la fonction publique et de son système administratif<sup>18</sup>, ils mettent en exergue les difficultés de légitimation de l'évaluation. L'intervention publique passe alors d'une logique rationnelle, fondée sur la planification, à une approche davantage marquée par une logique d'ajustement des processus d'action, par l'affirmation des collectivités territoriales et de l'Union Européenne. Du fait de représentations différentes du pouvoir et de l'exercice de l'État, des conceptions hétérogènes de l'évaluation et de leur mode de légitimation entrent en concurrence.

---

<sup>12</sup> Clément Lacouette-Fougère et Pierre Lascombes, « L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale ? », *Revue française d'administration publique*, N° 148, 2013, p. 859-875.

<sup>13</sup> Alain Faure et Andy Smith, « L'évaluation objet de savoir et enjeu de pouvoir. Le cas des politiques publiques locales », *Sciences de la Société. Les Cahiers du LERASS*, n° 32, 1994, p. 101-111. Jean-Claude Barbier, « Éléments pour une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France », *Revue française des affaires sociales*, vol. 1, NaN-2, 2010, p. 25-49.

<sup>14</sup> Comme le précise la circulaire du 9 décembre 1993 « relative à la mise en œuvre de la démarche d'évaluation dans les procédures contractuelles (contrats de plan – contrats de ville) ». *Ibidem*.

<sup>15</sup> Bernard Perret, *op. cit.*

<sup>16</sup> Jean-Pierre Nioche, *op. cit.*. Jean-Pierre Nioche et Robert Poinard, *op. cit.*. Jean-Pierre Nioche, « L'évaluation des politiques publiques en France: "fast food", recettes du terroir ou cuisine internationale », *Revue Française d'Administration Publique*, vol. 66, 1993, p. 209-220.

<sup>17</sup> Patrice Duran et Éric Monnier, *op. cit.*

<sup>18</sup> Jean-Luc Bodiguel et Luc Rouban, *Le fonctionnaire détrôné?*, Presses de, Paris, 1991, 258 p.. Luc Rouban, *La fin des technocrates?*, Presses de, Paris, 1998.



L'institutionnalisation formelle de l'évaluation de politiques en France a précédé la pratique et « *le dispositif mis en place reste très imprégné par les caractéristiques structurelles propres à l'État français et à ses habitudes d'intervention. Ainsi en est-il de la logique qui a présidé à la création des différentes instances et à la centralisation d'un dispositif qui n'est pas sans poser la question du rôle des élites administratives* »<sup>19</sup>. Face à l'émergence de « comités des sages » essentiellement constitués d'universitaires, les élites administratives cherchent à occuper une place prépondérante dans les dispositifs visant à institutionnaliser l'évaluation des politiques, afin de créer les conditions leur permettant de maintenir leur rôle. L'évaluation est alors associée aux structures traditionnellement en charge du contrôle administratif. P. Duran souligne que « *le développement de l'évaluation est tributaire du type d'État dans lequel il se produit et de la nature des élites susceptibles de la porter, comme des éléments plus culturels à travers lesquels la chose publique trouve sa définition et sa justification* »<sup>20</sup>. Cette approche très centrée sur l'État central, n'interroge pas le développement de l'évaluation au sein d'autres types d'administrations locales ou non gouvernementales.

Dans sa thèse V. Spenlehauer<sup>21</sup> retrace l'histoire de l'évaluation des politiques publiques dans l'État central français et notamment l'interaction entre action publique et sciences sociales. Pour lui, le portage social de la controverse évaluative est un ensemble de processus sociaux, structurés par l'enjeu dominant de l'organisation rationnelle d'une gouvernamentalité intersectorielle centrale, politiquement et scientifiquement légitime. Il montre en quoi les différentes tentatives d'import/export institutionnelles de technosciences gouvernementales, sont marquées par une mythification de la planification nationale, « performées » et filtrées par les grands corps de l'État. L'auteur souligne le malentendu conceptuel entre l'acception scientifique et l'acception administrative de la notion de politique publique. Il défend l'idée que « *c'est parce que le théâtre de la bataille s'est confiné au niveau de l'État central qu'elle a accouché d'une politique nationale d'évaluation hypercentraliste et inopérante* »<sup>22</sup>. Son approche approfondit les réflexions sur la place des élites administratives et la structuration des jeux d'acteurs (individuels ou collectifs), dans ce qu'il considère comme l'échec de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques au sein de l'État central français. Il

---

<sup>19</sup> Patrice Duran et Éric Monnier, *op. cit.*, p. 247.

<sup>20</sup> Patrice Duran, "Les Ambiguïtés politiques de l'évaluation," *Pouvoirs*, vol. n°67, 1993, p. 137

<sup>21</sup> Vincent Spenlehauer, *op. cit.*

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 22.



met en évidence les arrangements institutionnels et cognitifs des différents acteurs de l'expertise gouvernementale et analyse leur positionnement stratégique et corporatiste face à l'évaluation. Les mutations de la culture administrative, liées à la planification de la RCB, impliquent les résistances techniques et politiques de la haute administration face aux résultats de l'évaluation et à ses possibles implications budgétaires. Ces travaux de sociogenèse de l'évaluation dans l'État central ouvrent des perspectives de recherche, tant dans l'analyse de l'institutionnalisation au sein d'autres administrations et niveaux de gouvernement, que dans l'observation du changement introduit par l'évaluation dans les jeux d'acteurs et le fonctionnement de l'action publique.

Dans sa thèse, S. Jacob<sup>23</sup> aborde l'institutionnalisation de l'évaluation comme un processus par lequel des dispositifs institutionnels<sup>24</sup> sont créés, modifiés, voire supprimés et génèrent une « routinisation » du recours à l'évaluation. Son analyse du changement institutionnel est centrée sur les organisations publiques ou privées et sur les acteurs qui les formalisent, notamment les intermédiaires. Il questionne l'articulation entre les acteurs qui influencent les configurations institutionnelles en fonction d'objectifs multiples et met l'accent sur les organisations formelles et les règles procédurales formelles et informelles<sup>25</sup>. L'analyse comparée<sup>26</sup> des dispositifs institutionnels dans plusieurs pays établit des « degrés d'institutionnalisation » de l'évaluation. Avec F. Varone, S. Jacob propose plusieurs indices théoriques de l'institutionnalisation de l'évaluation<sup>27</sup> inspirés des travaux de Furubo et Sandahl sur le degré de maturité de la pratique d'évaluation<sup>28</sup>. Ces travaux caractérisent les dispositifs institutionnels d'évaluation<sup>29</sup> et leurs évolutions<sup>30</sup> au regard du fonctionnement du

---

<sup>23</sup> Steve Jacob, *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques: étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Peter Lang, Bruxelles, 2005, 271 p.

<sup>24</sup> Pour lui, un dispositif institutionnel « se compose d'organisation et de règles qui contribuent au développement et à la pérennité de la pratique évaluative dans un espace donné » *Ibidem*, p. 107.

<sup>25</sup> Il qualifie les sociétés d'évaluation souvent organisées en association « d'organisations informelles », *Ibidem*, p. 98. Sa définition du formel et de l'informel s'inscrit dans une approche légaliste différente de celle que nous adoptons.

<sup>26</sup> Sa comparaison des dispositifs repose sur une grille d'analyse systématique prenant en compte : le cadre cognitif et les finalités de l'évaluation, la nature des composantes, l'environnement et la nature des relations avec l'environnement.

<sup>27</sup> Ces indices reposent d'une part, sur l'existence d'instances d'évaluation : auprès de l'exécutif et auprès du Parlement mais aussi sur la pratique d'évaluation au sein de la Cour des comptes. D'autre part, ils reposent sur l'existence de règles, forums ou pratiques : l'existence de société nationale d'évaluation, de revues scientifiques et de standards de qualité.

<sup>28</sup> Dans le cadre d'un travail de comparaison internationale, ils définissent des indices de maturité de la pratique d'évaluation (allant de 0 à 2): évaluation répandue dans de nombreux secteurs des politiques publiques, degré d'institutionnalisation au sein du gouvernement, degré d'institutionnalisation au sein du Parlement, pratique de l'évaluation au sein de la Cour des comptes, soutien d'évaluateurs nationaux pluridisciplinaires, organisation de professionnels, discours national concernant l'évaluation, pluralisme des évaluations ou évaluateurs au sein d'un secteur de politiques publiques, prise en compte par l'évaluation des effets et de la mise en œuvre des politiques publiques. J.-E. Furubo, R. Rist et R. Sandhal, *International Atlas of Evaluation*, New Brunsw, 2002.

<sup>29</sup> Sa typologie se base sur une analyse croisée de leur degré d'ouverture et des finalités de l'évaluation. Il définit ainsi des dispositifs technocratiques, participatifs, corporatistes et libéraux.

<sup>30</sup> Il établit notamment des variables de stabilité et de changement des dispositifs institutionnels.



système politico-administratif de l'État, nationalement situé et des structures d'opportunités et de contraintes. Ils explorent le rôle joué par les porteurs de projets qualifiés d'entrepreneurs politiques et les enjeux des organes centraux du pouvoir. Ces analyses mettent en lumière en quoi les facteurs contextuels et conjoncturels<sup>31</sup> conditionnent l'élaboration de dispositifs institutionnels d'évaluation. Pour S. Jacob « *les constructions institutionnelles diffèrent en fonction du terreau dans lequel elles fleurissent, mais également en raison des enjeux qui structurent le débat et des solutions que proposent les porteurs de projets qui se mobilisent autour de cette question* »<sup>32</sup>. La définition de l'institutionnalisation et le cadre d'analyse retenus par ce chercheur s'inscrivent dans une approche assez légaliste, formelle et procédurale. Il observe l'établissement de clauses évaluatives dans les lois et de dispositifs institutionnels qui peuvent, au demeurant, rester inopérants dans la conduite d'évaluations. Pour lui, « *la procéduralisation joue un rôle dans le processus d'institutionnalisation. Les règlements, plus ou moins contraignants, représentent un bon moyen pour ancrer le réflexe évaluatif et dépasser les inhibitions de certains acteurs* »<sup>33</sup>. À notre sens, cette approche essentiellement substantialiste, ne permet pas d'appréhender l'institutionnalisation comme l'établissement de normes informelles négociées entre les acteurs, de croyances partagées conduisant à un changement dans les rapports sociaux comme pourrait le faire une approche cognitiviste. V. Spenlehauer qualifie d'ailleurs le parti pris théorique de S. Jacob d'« hyper-institutionnaliste »<sup>34</sup>.

Cette approche reste ancrée dans une perspective *top-down* de l'institutionnalisation de l'évaluation. Elle prendrait forme au sein de dispositifs institutionnels de l'État central, pour se diffuser, par le biais de contraintes légales, dans différentes administrations nationales et territoriales. Elle n'interroge pas l'émergence et l'institutionnalisation dans une perspective *bottom-up* dans laquelle le recours à l'évaluation peut être : 1- dans une organisation autre que nationale ou gouvernementale ; 2- indépendante de contraintes extérieures mais issue d'une mobilisation d'acteurs y trouvant des intérêts communs. Comme l'a souligné B. Dente<sup>35</sup>, la conduite d'évaluation au sein d'une organisation peut

---

<sup>31</sup> Vincent Spenlehauer, « Steve Jacob: Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques. Étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas », *Politiques et management public*, vol. 24 / 2, 2006, p. 162-165.

<sup>32</sup> Steve Jacob, *op. cit.*, p. 257.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 64.

<sup>34</sup> Vincent Spenlehauer, « Steve Jacob: Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques. Étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas », *Politiques et management public*, vol. 24 / 2, 2006, p. 162-165, p. 162.

<sup>35</sup> B Dente, « La politique d'évaluation des politiques publiques. » in M.-C. Kessler, (éd.). *Évaluation des politiques publiques*, éd. M.-C. Kessler, L'Harmattan, Paris, 1998, p. 147p.



être indépendante de clauses évaluatives ancrées dans des textes législatifs ou réglementaires, et le succès de son institutionnalisation pourrait plutôt être analysé au regard de l'utilisation de l'évaluation dans l'élaboration de politiques. Par ailleurs, S. Jacob n'aborde pas la pratique concrète de l'évaluation de politiques, son institutionnalisation est analysée indépendamment de sa pratique et de ses usages<sup>36</sup>. Dans cette optique, il n'examine pas en quoi la pratique de l'évaluation influence son institutionnalisation et l'institutionnalisation joue sur sa pratique. Pour S. Jacob et F. Varone<sup>37</sup>, la conduite d'évaluation et l'émergence graduelle d'une culture de l'évaluation sont des conditions nécessaires mais pas suffisantes du processus d'institutionnalisation de l'évaluation. Ils n'envisagent pas que la pratique de l'évaluation puisse s'institutionnaliser sans dispositifs institutionnels construits. Si ces travaux affirment s'inscrire dans une perspective organisationnelle, ils n'entrent pas dans la boîte noire des dynamiques organisationnelles<sup>38</sup> traversée par des idées, des intérêts et des institutions<sup>39</sup> portés par des acteurs. L'approche comparée ne permet pas une focale suffisamment microsociologique pour saisir le travail politique ou institutionnel des acteurs de terrain individuels et collectifs à l'origine de changements institutionnels. La centralité donnée aux entrepreneurs politiques porteurs de l'évaluation – essentiellement composés d'élus nationaux, de hauts fonctionnaires, d'universitaires ou de consultants – laisse peu de place à l'analyse du rôle joué par d'autres acteurs dans l'institutionnalisation de l'évaluation au niveau organisationnel. Cette déconnection théorique de l'institutionnalisation et de la pratique ne permet pas de comprendre comment d'autres acteurs, intermédiaires ou de terrain, peuvent traduire les attentes politiques en pratiques d'évaluation et en usages, en fonction de négociations d'intérêts.

P. Lascoumes et C. Lacouette-Fougère<sup>40</sup> analysent l'institutionnalisation de l'évaluation de politique comme un phénomène aléatoire et mouvant prenant forme autour de multiples « scènes » souvent concurrentes. Elles répondent à différents enjeux et sont portées par des coalitions d'acteurs, considérés par les auteurs comme insuffisamment

---

<sup>36</sup> « *l'institutionnalisation ne conditionne pas la réalisation d'évaluations ni leur utilisation* ». Steve Jacob, *op. cit.*, p. 260.

<sup>37</sup> « *Est-ce l'institutionnalisation qui influence la maturité (une fois que les institutions formelles et règles institutionnelles existent, une plus grande demande d'évaluations émerge, ce qui conduit à augmenter la maturité) ou bien la maturité qui influence l'institutionnalisation (le grand nombre d'évaluations réalisées engendre la création d'institutions pour en encadrer et formaliser la pratique) ?* » Frédéric Varone et Steve Jacob, « *Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif* », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11 / 2, 2004, p. 271-292, p. 283.

<sup>38</sup> La culture administrative est par exemple très peu abordée.

<sup>39</sup> Bruno Palier et Yves Surel, « *Les « trois I » et l'analyse de l'État en action* », *Revue française de science politique*, vol. 55 / 1, 2005, p. 7.

<sup>40</sup> Clément Lacouette-Fougère et Pierre Lascoumes, *op. cit.*. Pierre Lascoumes et Clément Lacouette-Fougère, « *Les scènes multiples de l'évaluation* » Les problèmes récurrents de son institutionnalisation », Paris, 2013, 120 p.



cohérents et puissants pour structurer des organisations stables et professionnalisées de l'évaluation. Ils étudient l'évaluation comme des scènes: de légitimation, de contre-pouvoir et de démocratisation de la vie politique ; d'amélioration de la mise en œuvre des programmes publics ; de levier d'action des politiques sectorielles ; et enfin d'optimisation des dépenses publiques. Leur cadre théorique s'inscrit dans une analyse plus large du phénomène d'institutionnalisation de l'évaluation, observée non pas comme un élément stable et cohérent mais comme le résultat d'une dynamique, telle que définie par J. Lagroye et M. Offerlé : « *L'institutionnalisation résulte de processus qu'on ne saurait réduire à la codification des dispositifs et des règles, à la production de textes législatifs et de règles, à l'adoption d'un nouveau vocable... Elle officialise et donne en modèle des pratiques et des savoir-faire d'échanges entre acteurs* »<sup>41</sup>. Ils s'intéressent à ce qui « fait évaluation », à travers des luttes de pouvoir entre les acteurs et l'absence d'arbitrage dans la conduite d'évaluation. Ainsi « *il ne saurait y avoir d'institutionnalisation acquise* »<sup>42</sup>, d'autant plus que, dans le système français, divers acteurs se considèrent compétents en matière d'évaluation, sans réussir à imposer leur propre conception de cette pratique. Pour autant, ces auteurs estiment que les débats sur les finalités de l'évaluation, les différents montages institutionnels visant à les opérationnaliser, les instruments juridiques imposant ou établissant des normes de la pratique, ont contribué à faire avancer la culture de l'évaluation et sa légitimité dans la conduite de l'action publique. Leur approche théorique entend saisir les coalitions d'acteurs et non pas seulement le leadership d'entrepreneurs politiques. Cependant leur travail repose essentiellement sur l'étude de documents de seconde main<sup>43</sup>, assez éloignée des exigences d'une analyse de l'institutionnalisation telle que définie par la sociologie de l'institution<sup>44</sup>.

L'institutionnalisation de l'évaluation reste à la fois fragile, mouvante et dispersée, en partie du fait de la diversité des pratiques de différentes organisations, de la complexité des jeux d'acteurs en lutte pour sa définition et sa maîtrise. Cela conduit à nous interroger sur la manière dont les négociations d'acteurs influencent l'institutionnalisation de l'évaluation. Pour cela, les rapports de pouvoir et les intérêts

---

<sup>41</sup> Jacques Lagroye, F Bastien et F Sawicki, « Les formes d'institutionnalisation », in Jacques Lagroye, (éd.). *Sociologie politique*, éd. Jacques Lagroye, Presses de, Paris, 4<sup>e</sup> edit., 2002, p. 528-534, p. 530. In Clément Lacouette-Fougère et Pierre Lascoumes, *op. cit.*

<sup>42</sup> Pierre Lascoumes et Clément Lacouette-Fougère, *op. cit.*, p. 105.

<sup>43</sup> Élément explicité par Lacouette-Fougère dans le cadre d'un entretien (décembre 2014).

<sup>44</sup> Jacques Lagroye et Michel Offerlé, *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2011, 400p. p.



défendus doivent nécessairement être saisis auprès des acteurs porteurs et à travers l'étude de leurs appartenances professionnelles, organisationnelles et de leur inscription dans un réseau d'acteurs sectoriel.

## **Des recherches sur l'évaluation qui éclairent le phénomène d'institutionnalisation**

Certaines recherches sur l'évaluation des politiques publiques apportent des éclairages sur son institutionnalisation, qu'il s'agisse de travaux qui relèvent du domaine de la science politique, de la sociologie, des sciences de gestion voire des sciences de l'éducation, de l'économie ou du droit. Certains de ces travaux cherchent à saisir en quoi la nouvelle gestion publique et notamment des réformes telle que la LOLF<sup>45</sup>, favorisent le développement de l'évaluation des politiques<sup>46</sup>. D'autres, au contraire, montrent en quoi les cadres cognitifs propres au nouveau management public compromettent la conduite d'évaluation<sup>47</sup>. Là où des travaux analysent l'évaluation comme un sous-ensemble du contrôle de gestion, et cherchent à différencier sur le plan conceptuel, l'évaluation d'autres types d'expertise en élaborant notamment des formes d'idéaux-types<sup>48</sup>. Dans la littérature scientifique comme chez les acteurs de l'action publique<sup>49</sup>, différentes conceptions de l'évaluation s'affrontent et par-là, diverses analyses de ses origines et de ses effets sur l'action publique<sup>50</sup>.

---

<sup>45</sup> Loi Organique relative aux Lois de Finances.

<sup>46</sup> Véronique Hespel, « L'avenir institutionnel de l'évaluation des politiques publiques », *Politiques et management public*, vol. 20, n°4, 2002.

<sup>47</sup> Comme le souligne ce passage « En un mot, tant la finalité étroitement managériale de la NGP [Nouvelle Gestion Publique] (améliorer l'efficacité interne) que le jeu stratégique des gestionnaires administratifs (contrôler ses propres performances) contribuent plutôt à diminuer le poids de l'évaluation. » Frédéric Varone et Steve Jacob, *op. cit.*. Frédéric Varone, « De la performance publique : concilier évaluation des politiques et budget par programme ? », *Politiques et management public*, vol. 26/3, 2008, p. 78-89. Robert Salais, « Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance », *Revue française des affaires sociales*, n° 1-2, 2010, p. 129-147., Renaud Epstein, « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? », *Revue française des affaires sociales*, 2010. Jean-Claude Barbier, *op. cit.*

<sup>48</sup> Patrick Gibert, « L'évaluation de politique: contrôle externe de la gestion publique? », *Revue française de gestion*, vol. 147, 2003, p.259-273. *Voisins : de la confusion à la complémentarité; Évaluation, audit de performance, pilotage de la performance, management par la qualité*, éd. Jacques Toulemonde, Paris, Cahier de la SFE, n°4, 2009, 56 p.

<sup>49</sup> Dans l'action publique, le débat se situe entre un modèle d'évaluation managériale qui viserait à estimer l'atteinte des objectifs de l'action publique, et un modèle d'évaluation pluraliste mobilisé pour produire un consensus entre les parties prenantes et intervenant comme un outil démocratique de délibération.

<sup>50</sup> Ce débat n'est pas propre au contexte français puisqu'il a notamment été analysé dans le contexte anglo-saxon par E. Guba et Y. Lincoln qui observent une opposition entre la troisième et la quatrième génération d'évaluation. En effet, ils identifient dans leurs travaux quatre générations d'évaluations. La première est de nature technique. La seconde est descriptive. La troisième implique l'étude de l'atteinte des objectifs par le biais de standards et est orientée par le jugement de l'évaluateur. La quatrième intègre la prise en compte des parties prenantes et l'évaluateur agit comme un médiateur dans le processus de négociation et de consensus. E. Guba et Y. Lincoln, « The countenances of 4 generation evaluation : Description, judgement and negociation », in D. Palumbo, (éd.). *The Politics of program evaluation*, éd. D. Palumbo, Sage Publi, Newbury Park, Calif, coll. Sage yearbooks in politics and public policy, v. 15, 1987, p. 202-234.



Les travaux portant sur la professionnalisation des acteurs de l'évaluation<sup>51</sup>, sur l'émergence de formations spécifiques, sur la structuration d'un « marché » de l'évaluation pour des consultants<sup>52</sup> contribuent à analyser la manière dont cette pratique se structure et s'installe dans l'environnement politico-administratif. Plusieurs de ces travaux s'intéressent également aux usages de l'évaluation en France<sup>53</sup>, une question abondamment travaillée dans d'autres contextes nationaux par la littérature scientifique anglo-saxonne<sup>54</sup>.

Par ailleurs, des recherches analysent le développement d'évaluations dans un secteur spécifique de politique publique et mettent en avant l'existence de cultures sectorielles de l'évaluation<sup>55</sup> ou d'exigences spécifiques<sup>56</sup>. Dans sa thèse, X. Pons<sup>57</sup> étudie le cas des politiques éducatives, et à travers cela, l'évaluation du système éducatif. Il montre que, en l'absence de commande politique claire, des groupes professionnels préexistants investissent l'évaluation comme un instrument d'action publique<sup>58</sup> en fonction de leurs intérêts professionnels. Pour lui l'évaluation est une « *notion floue [qui] n'existe pas d'emblée, mais qu'elle est le produit final, protéiforme et aléatoire, de ce qu'en font les*

---

<sup>51</sup> Claire Tourmen, « Les compétences des évaluateurs de politiques publiques, » *Formation emploi*, vol. 104, 2008, p. 53–65. Claire Tourmen, Maurice Baslé, « Éléments pour la construction d'un référentiel des métiers de l'évaluation des politiques publiques, » 2005. Claire Tourmen, *Les compétences des évaluateurs : le cas des évaluateurs de politiques publiques*, Ecole Doctorale Sciences de l'Homme, du Politique et du Territoire (Grenoble), 2007. Jean-Claude Barbier, *op. cit.*, Vincent Spenlehauer, « Quel développement, quelle professionnalisation de l'évaluation ? », *Pouvoirs Locaux*, n°38, 1998, p. 48.

<sup>52</sup> Nicolas Matyjasik, *op. cit.*

<sup>53</sup> Renaud Epstein, « À quoi sert l'évaluation? Les leçons de la politique de la ville », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, vol. 9, 2009, p. 187-197. Nicolas Matyjasik et L Méasson, « L'évaluation entre opportunité et effets », 2007. Jean-Claude Thoening, « L'évaluation, sources de connaissances applicables aux réformes de la gestion publique », *RFAP*, vol. n°92, 1999. Jean-Claude Thoening, « L'évaluation en actes : leçons et perspectives », *Politiques et management public*, vol. 20 / 4, 2002, p. 33-50., Vincent Spenlehauer, *L'évaluation de politique, usages sociaux: trois études de cas d'évaluation*, L'harmattan, Paris, 1995., Vincent Spenlehauer, Olivier Degeorges et Éric Monnier, « L'évaluation comme outil de légitimation: le cas des grandes organisations internationales », *Politiques et management public*, vol. 8 / 8-4, 1990, p. 1-23., Clément Lacouette-Fougère et Pierre Lascoumes, *op. cit.* Vincent Spenlehauer, *L'évaluation de politique, usages sociaux: trois études de cas d'évaluation*, L'harmattan, Paris, 1995. Véronique Chanut et Frank Bournois, « Repenser la recherche en management : que peut nous apprendre l'évaluation des politiques publiques ? », *Recherches en Sciences de Gestion*, vol. 89 / 2, 2012, p. 119-136.

<sup>54</sup> M. C. Alkin, R. Daillak et P. White, *Using evaluations. Does evaluation make a difference?*, CA: Sage., Beverly Hills, 1979. A Balthasar, « The effects of the institutional design on the utilization of evaluation », *Evaluation*, vol. 12, 2006, p. p.353-371. P. R. Brandon et J. M. Singh, « The strength of the methodological warrants for the findings of research on program evaluation use », *American Journal of Evaluation*, vol. 30, 2009, p. p.123-157. J. B. Cousins et K. A. Leithwood, « Current empirical research on evaluation utilization », *Review of Educational Research*, vol. 56, 1986, p. p.331-364. D. N. Fleischer et C. A. Christie, « Evaluation use: Results from a survey of U.S. American evaluation association members », *American Journal of Evaluation*, vol. 30, 2009, p. p.158-175. G. T. Henry et M. M. Mark, « Beyond use: Understanding evaluation's influence on attitudes and actions », *American Journal of Evaluation*, vol. 24, 2003, p. p.293-314. K. Johnson, L. O. Greenesid, S. A. Toal[et al.], « Research on evaluation use: A review of the empirical literature from 1986 to 2005 », *American Journal of Evaluation*, vol. 30, 2009, p. p.377-410. K. E. Kirkhart, « Reconceptualizing evaluation use: An integrated theory of influence », *New Directions for Evaluation*, 2000, p. p.5-23. M. Q. Patton, *Utilization-focused evaluation: The new century text (3rd ed.)*. Thousand Oaks, CA, London, An, 1997. V Valovirta, « Evaluation utilization as argumentation », *Evaluation*, vol. 8, 2002, p. p.60-80. C. H. Weiss, « Utilization of evaluation: Toward comparative study », in C. H. Weiss, (éd.). *Evaluating action programs: Readings in social action and education*, éd. C. H. Weiss, MA: Allyn, Boston, 1972. C. H. Weiss, « Have we learned anything new about the use of evaluation? », *American Journal of Evaluation*, vol. 19, 1998, p. p.21-33.

<sup>55</sup> Pierre Lascoumes et Clément Lacouette-Fougère, *op. cit.*

<sup>56</sup> Brigitte Bouquet, « Du sens de l'évaluation dans le travail social », *Informations sociales*, vol. 152 / 2, 2009, p. 32-39.

<sup>57</sup> Xavier Pons, *L'évaluation des politiques éducatives et ses professionnels. Discours et méthodes (1958-2008)*, Science Po Paris, 2008, 961 p.

<sup>58</sup> Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments, Politiques et management public*, vol. 25 / 2, Presses de, Paris, 2005, 370 p.



acteurs concernés par sa mise en œuvre »<sup>59</sup>. La définition de « l'évaluation légitime » constitue une des réalités sociales et politiques à analyser. Son approche, est particulièrement éclairante pour comprendre la manière dont les acteurs se saisissent de l'évaluation dans un secteur d'activité marqué par une culture professionnelle spécifique et un environnement politico-administratif propre. Une analyse plus organisationnelle permettrait néanmoins d'appréhender finement les postures stratégiques, les rapports de pouvoir et les jeux d'acteurs, à travers leurs intérêts professionnels, mais aussi leurs intérêts d'ordre plus personnels.

Les travaux de X. Pons ouvrent des perspectives d'analyse stimulantes pour notre recherche qui s'intéresse à l'institutionnalisation de l'évaluation dans un sous-secteur des politiques sociales et familiales, plus particulièrement d'une CAF. Ces sujets restent très peu étudiés. La plupart des recherches s'intéressent surtout à la complexité de la conduite d'évaluation dans le secteur des politiques sociales<sup>60</sup>, aux méthodes mobilisées<sup>61</sup>, à la place des usagers<sup>62</sup> voire à leur utilisation, souvent sur la base d'une ou de plusieurs études de cas. Par ailleurs, de nombreux écrits de professionnels de l'évaluation soulèvent également des questions, par exemple, sur l'évaluation de l'utilité sociale des politiques face à des approches jugées trop quantitatives et ne révélant pas suffisamment leur impact social<sup>63</sup>. Si une recherche<sup>64</sup> a été conduite sur la constitution

---

<sup>59</sup> Xavier Pons, *op. cit.*, p. 31.

<sup>60</sup> Nicolas Tenzer, « L'évaluation : de la modernisation de l'administration à la réforme de l'action publique », *Revue française des affaires sociales*, vol. 1, 2000. Nicolas Tenzer, « Une politique peut-elle être évaluée? Libres réflexions sur une question occultée », *Informations sociales*, vol. 110, 2003. Stéphane Le Boulter, « Panorama de la situation en France : Les institutions, les acteurs, les promoteurs », *Informations sociales*, vol. 110, Caisse nationale d'allocations familiales, 2003, p. p. 26-33. Patrice Duran, « L'évaluation des politiques publiques : une résistible obligation », *Revue française des affaires sociales*, n° 1-2, 2011, p. 5-24., Jean-Claude Barbier, *op. cit.*, Robert Salais, *op. cit.*, Anne-Marie Brocas et Franck Von Lenep, « Contrepoint : de l'utilité (et des limites) du recours aux indicateurs pour le pilotage des politiques publiques », *Revue française des affaires sociales*, vol. 1-2, 2010, p. 149-160., Renaud Epstein, *op. cit.*, Brigitte Bouquet, *op. cit.*, Amédine Ruffiot et Gérard Martin, « La commande d'évaluation de politiques sociales territoriales, entre mythes et apprentissages », *Politiques et management public*, vol. 19 / 19-2, 2001, p. 1-23., Jérôme Minonzio, « L'évaluation des politiques familiales : discours sur la méthode ou mot d'ordre gestionnaire ? », *Informations sociales*, vol. 150, 2008, p. 10-21., Jean-Marc Stébé, *Evaluation de la politique publique de réhabilitation du logement social. Prolegomenes à une sociologie de l'évaluation*, Paris 10, 1993.

<sup>61</sup> Guillaume Allègre, « L'expérimentation du revenu de solidarité active entre objectifs scientifiques et politiques », *Revue de l'OFCE*, vol. 113, 2010, p. p.59-90., Bernard Gomel et Evelyne Serverin, « Évaluer l'expérimentation sociale », *Document de Travail du CEE*, vol. 143, Paris, 2011, p. 29., Yannick L'Horty et Pascale Petit, « Evaluation aléatoire et expérimentations sociales », Paris, 2010, 32 p.. Yannick L'Horty, « » Paradoxe de l'évaluation du Rsa » », *Ceras -revue Projet*, 2009, p. 21-29. Yannick L'Horty, Pascale Petit et Emanuelle Duguet, « Evaluer l'impact d'un micro-programme social : Une étude de cas expérimentale », *Travail, Emploi et Politiques Publiques*, 2011, p. 28p., Cyprien Avenel, « Les enjeux de l'évaluation des expérimentations du revenu de solidarité active », *Informations sociales*, n° 150, CNAF, janvier 2009, p. 80-96., Anne-Marie Granié et Gilles Allaire, « L'évaluation : perplexité méthodologique. Le cas de l'action associative », *Économie rurale*, vol. 202 / 1, 1991, p. 110-113., Denis Fougère, « Les méthodes économétriques d'évaluation », *Revue Française des Affaires sociales*, vol. 1-2, 2010, p. 105-128., Agathe Devaux-Spatarakis, *La méthode expérimentale par assignation aléatoire: un instrument de reconstitution de l'interaction entre sciences sociales et action publique en France?*, Université de Bordeaux, 2014, 543 p. p.

<sup>62</sup> Philippe Warin, *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Etude des relations de services*, L'Harmattan, Paris, L'Harmattan, 1993, 320 p.

<sup>63</sup> *La notion d'utilité sociale au défi de son identité dans l'évaluation des politiques publiques*, eds. Claudine Offredi et Françoise Ravoux, Paris, L'Harmattan et la Société Française de l'Évaluation, 2010, 272 p. Laurent Caussat et Olivier Chemla, « Les programmes de qualité et d'efficience, des instruments au service de l'évaluation des politiques de Sécurité sociale et de la



d'une expertise professionnelle au sein d'une CAF<sup>65</sup> et une autre s'est intéressée à la politique de recherche de la Branche famille de la Sécurité sociale<sup>66</sup>, à notre connaissance, il n'existe pas, à ce jour, de travaux sur l'évaluation des politiques au sein d'un organisme local ou national de Sécurité sociale.

## **Peu de travaux sur l'institutionnalisation de l'évaluation au sein d'une organisation**

En dépit d'une littérature vaste sur la question de l'évaluation de politiques publiques, peu de travaux portent sur son institutionnalisation dans une organisation en tant que telle, et encore moins sur un organisme qui n'est ni issu de l'administration centrale, ni *a priori* reconnu comme un acteur gouvernemental. En revanche quelques témoignages d'acteurs professionnels relatent, de manière plus ou moins objective, la conduite d'évaluation au sein de leur organisation ou collectivité territoriale<sup>67</sup>.

V. Chanut met ainsi en évidence que les choix organisationnels de positionnement de l'évaluation ne sont pas neutres et sont déterminants sur sa pratique<sup>68</sup>. Elle donne à voir l'influence de la configuration organisationnelle dans les processus d'évaluation, sur l'objet évalué, sur la façon d'évaluer, sur la nature des résultats obtenus ainsi que sur leur appropriation.

Quelques travaux présentent le développement de dispositifs institutionnels d'évaluation au sein de Conseils Régionaux, dans le cadre des contrats de plan État-Région, dans une

---

mobilisation de leurs acteurs », *Revue française des affaires sociales*, vol. 1-2, 2010, p. 161-185., Laurent Caussat et Romain Roussel, « Les programmes de qualité et d'efficience et l'évaluation des politiques de Sécurité sociale », *Informations sociales*, vol. 150, 2008, p. 32-43., Francine Fenet, « Évaluer une politique locale d'accueil des jeunes enfants », *Informations sociales*, vol. 160, 2010, p. 84-91., Réseau Perspicaf, « Rencontre sur l'évaluation des politiques publiques: Séminaire des chargés d'études Vichy 14 et 15 novembre 2006 », *Dossier d'études CNAF*, vol. 98, 2007, p. 78., Guy Cauquil, *Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées*, Dunod, Paris, 2004, 250 p.. *Évaluer les politiques sociales*, eds. Guy Cauquil et Robert Lafore, Paris, l'Harmattan et la Société Française de l'Évaluation, 2006.

<sup>64</sup> Conduit dans le cadre d'un contrat CIFRE avec la CAF de la Gironde

<sup>65</sup> Julie Chabaud, *Action publique sociale, expertise et territoire. La Caisse d'Allocations Familiales de la Gironde et l'anticipation du risque social.*, IEP Bordeaux, Université Montaigne, Bordeaux IV, 2001.

<sup>66</sup> Jérôme Minonzio, « La politique de recherche de la Branche famille de la Sécurité sociale : un exemple d'interface entre sciences sociales et administration », *Droit et société*, vol. n°60, 2005, p. 393-408.

<sup>67</sup> François Avenir, « L'évaluation à Pôle emploi : pratiques et relations au processus de décision », *Revue française d'administration publique*, vol. 148 / 4, 2013, p. 899-906. Gwendoline Lions, « Le déploiement de l'évaluation des politiques publiques au sein d'une collectivité : l'exemple du Conseil général des Côtes d'Armor », *Revue française d'administration publique*, vol. 148 / 4, 2013, p. 895-898. Laurent Caussat et Romain Roussel, *op. cit.*, J.-J. Laget et M. Benamour, « Une expérience d'évaluation de politique locale : l'exemple du département de l'Hérault », *Politiques et management public*, vol. 2 / 14, 1996, p. 105-127. Magali Bencivenga, « L'organisation de l'évaluation dans les collectivités locales », *Informations sociales*, vol. 150, 2008, p. 140-149.

<sup>68</sup> Véronique Chanut, « L'évaluation: affaire d'État ou question d'organisation? », *Politiques et management public*, 2002.



perspective comparée mais relativement descriptive et factuelle<sup>69</sup>. D'autres mettent en lumière la mobilisation de l'évaluation comme instrument de légitimation de l'action publique territoriale et d'autonomisation des institutions politiques qui les portent<sup>70</sup>. C'est le cas des travaux de V. Spenlehauer et P. Warin qui analysent les conditions de l'existence de l'évaluation à travers sa pratique et ses usages. Ils s'intéressent tout particulièrement aux enjeux et aux effets de ces démarches sur l'organisation et le fonctionnement des conseils régionaux comme institutions politico-administratives et acteurs des politiques territoriales<sup>71</sup>. Ils montrent que ceux-ci s'approprient l'évaluation de manière contrastée, définissant des doctrines d'évaluation spécifiques en fonction de leurs attentes et des conditions politiques qui influencent la création de dispositifs institutionnels, des contextes socio-économiques et des styles de gestion politico-administrative. Ces travaux analysent le positionnement stratégique des acteurs de ces organisations (pas uniquement des élus ou hauts fonctionnaires) en fonction de l'intérêt qu'ils trouvent dans l'évaluation et la manière dont ils l'investissent. La modélisation du rôle de l'évaluation dans l'élaboration d'une stratégie régionale ouvre également des perspectives d'analyses intéressantes de la pratique et des usages de l'évaluation et de ses effets<sup>72</sup>. Elle pourrait cependant être prolongée sur le plan organisationnel dans une perspective plus « microsociologique » pour étudier également l'évaluation comme une des scènes de rapports de pouvoir entre les différents acteurs à l'intérieur et à l'extérieur de ces organisations.

Dans sa thèse, N. Matyjasik<sup>73</sup> part d'une étude de cas pour montrer comment l'agencement de l'évaluation au sein d'un Conseil régional s'inscrit dans une homologie structurale avec les cadres formulés au niveau national, mais est également configuré par les intérêts issus de stratégies d'acteurs locaux. Si ce travail analyse le développement de l'évaluation au sein de cette organisation en interaction avec d'autres acteurs du

---

<sup>69</sup> Maurice Baslé, « L'évaluation territorialisée des politiques publiques en France: organisation, constat et problèmes spécifiques », *Cahier économique de Bretagne*, vol. 2, 1999, p. 31.

<sup>70</sup> Philippe Warin, « L'évaluation : vecteur d'autonomisation des régions », *Pouvoirs Locaux*, vol. 31, 1996, p. 31-37. Vincent Spenlehauer et Philippe Warin, « L'évaluation au service des conseils régionaux », *Sociologie du Travail*, vol. 42 / 2, avril 2000, p. 245-262. Thierry Berthet, « Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques », *Informations sociales*, vol. 150, 2008, p. 130-139. Joseph Fontaine, « Quels débats sur l'action publique ? Les usages de l'évaluation des politiques publiques territorialisées », in B. François, E. Neveu, (éds.). *Espaces Publics Mosaïques*, éds. B. François et E. Neveu, PUR, Rennes, collection Res Publica, 1999, p. 285-305.

<sup>71</sup> Vincent Spenlehauer et Philippe Warin, *op. cit.*, p. 245.

<sup>72</sup> Ils soulignent notamment que la pratique de l'évaluation tend à favoriser la maturation des rôles et des échanges politiques, stabilise les relations et les alliances tout en temporisant le débat politique. Ils mettent en évidence que le passage par une étape délibérative joue un rôle « forum » et pédagogique d'apprentissage concernant le fonctionnement des politiques publiques. Pour eux, l'évaluation donne « la possibilité de préparer, de tester ou de confirmer des compromis politiques » *Ibidem*, p. 252.

<sup>73</sup> Nicolas Matyjasik, *op. cit.*



territoire, il étudie peu comment l'évaluation est négociée par les différents acteurs des services et les jeux de pouvoir qui la structurent.

Quelques travaux s'intéressent à l'évaluation au sein des organisations internationales<sup>74</sup> ou des Conseils Généraux mais aucun sur l'évaluation de politique au sein des organismes de Sécurité sociale. A. Ruffiot et G. Martin<sup>75</sup> étudient la commande d'évaluations de politiques sociales territoriales dans une perspective sectorielle et territoriale. Ils montrent comment les représentations des commanditaires<sup>76</sup>, leurs discours et leurs expériences influencent la nature et le rôle de l'évaluation. Leur approche prête attention aux sens que prend l'évaluation en fonction de son appropriation par les dirigeants. Elle n'intègre pas le rôle et l'influence des représentations et stratégies déployées par d'autres acteurs dans la négociation de l'évaluation, comme si celle-ci dépendait exclusivement de décideurs et non pas également d'opérateurs. De fait, n'appréhende pas la manière dont une organisation s'approprie l'évaluation et les changements introduits par ces démarches sur la conduite de l'action publique.

## **2. Étudier l'institutionnalisation de l'évaluation dans une CAF**

Face aux controverses scientifiques qui animent la compréhension de l'institutionnalisation de l'évaluation, précisons le regard que nous portons à cet objet de recherche, notre sujet, notre positionnement théorique et les ambitions cognitives et analytiques de la thèse défendue. Que cherche-t-on à comprendre ? Qu'entend-on par « institutionnalisation de l'évaluation des politiques » ? Pourquoi l'interroger au sein d'une organisation ?

### **Comprendre l'institutionnalisation à travers les acteurs, l'organisation, les politiques publiques**

En l'absence de toute obligation légale, la CAF de la Gironde conduit des évaluations de ses politiques depuis une dizaine d'années et projette d'institutionnaliser cette pratique par le biais d'un Schéma Directeur de l'Évaluation. Ce constat empirique est le point de

---

<sup>74</sup> Vincent Spenlehauer, Olivier Degeorges et Éric Monnier, *op. cit.*

<sup>75</sup> Amédine Ruffiot et Gérard Martin, *op. cit.*

<sup>76</sup> Ils interrogent une vingtaine de décideurs de technostructures sociales et d'élus de collectivités territoriales (municipalités, Conseil Généraux, Conseils Régionaux, CAF, DASS).



départ d'un questionnaire sur les conditions de développement et d'institutionnalisation de l'évaluation au sein de cette organisation. Le projet d'instauration d'un tel schéma apparaît *a priori* révélateur d'un processus d'institutionnalisation de l'évaluation au sein d'une organisation que cette recherche vise à comprendre, tant dans sa genèse que dans ses conditions de pérennisation.

Concernant le processus d'institutionnalisation de l'évaluation, nous partons du postulat selon lequel **l'institutionnalisation prend forme par le travail institutionnel des acteurs (en particulier des dirigeants). Elle dépend de la structure elle-même (organisation saturée de normes et de valeurs) et du mode de fonctionnement du sous-secteur de politique publique en jeu (les politiques sociales et familiales).** Nous cherchons ainsi à comprendre, d'une part, le rôle que les acteurs de l'organisation jouent sur l'institutionnalisation de l'évaluation, en fonction de leur capacité à défendre leurs représentations et leurs intérêts dans les négociations de la pratique et des usages de l'évaluation. L'institutionnalisation de l'évaluation est analysée comme résultat d'un ensemble d'intérêts contradictoires et de jeux d'acteurs en perpétuelle renégociation pour la définition de ce qu'est l'évaluation « légitime » et ce qu'ils peuvent en attendre. D'autre part, il s'agit de saisir en quoi les modes de fonctionnement de l'organisation, sa structuration légale, son parcours historique et son champ d'intervention, influencent l'institutionnalisation de l'évaluation. En ce sens, il importe d'étudier l'environnement politico-administratif et les logiques d'action d'une CAF, en tant qu'organisation structurée, intégrée dans la Branche famille de la Sécurité sociale, marquée par des normes et des contraintes. Enfin, il est nécessaire d'analyser ici en quoi la nature des politiques sociales et familiales<sup>77</sup> et leur mode d'intervention peuvent influencer la manière dont l'évaluation prend forme.

Nous essayons également de montrer que **l'élaboration d'un Schéma directeur de l'évaluation vise à stabiliser les enjeux, la pratique et les usages de l'évaluation entre les acteurs, pour que cet instrument serve au mieux les intérêts de**

---

<sup>77</sup> Pour tenter de définir ce que l'on entend par politiques sociales, reprenons la définition de M.-T. Join-Lambert qui considère que les politiques sociales sont un « ensemble d'actions mises en œuvre progressivement par les pouvoirs publics pour parvenir à transformer les conditions de vie d'abord des ouvriers puis des salariés et éviter les explosions sociales, la désagrégation des liens sociaux. Ce champ correspond, dans leur ordre d'apparition, aux politiques du travail et relations collectives entre employeurs et salariés), à la protection sociale (aide sociale, politique d'assurances puis de Sécurité sociale, vieillesse, santé, famille, indemnisation du chômage), aux politiques de la formation professionnelle et de l'emploi, ainsi qu'aux différentes politiques dites " transversales " plus récentes : revenu minimum et politiques locales d'insertion qui lui sont liées, intégration des immigrés, politique de la ville». *Politiques sociales*, éd. Marie-Thérèse Join-Lambert, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, 1994, 572 p.



**l'organisation et modifie la manière d'élaborer et de conduire l'action publique.** Il y a là une volonté de changement de la conduite de l'action publique de la CAF par le biais de l'évaluation qui interroge plus généralement sur le rapport entre l'administration et le politique. Il importe aussi de comprendre en quoi l'institutionnalisation de l'évaluation et l'élaboration de ce dispositif institutionnel produit des effets instituants. En d'autres termes, en quoi cette pratique introduit des changements qui ne sont pas pensés comme des usages en tant que tels mais constituent des « effets secondaires » qui participent du processus d'institutionnalisation.

À partir de ces questionnements initiaux, cette thèse interroge trois aspects centraux de l'institutionnalisation de l'évaluation. Elle questionne son émergence au sein d'une organisation à travers son importation par des acteurs (la naissance d'une institution<sup>78</sup>). Puis, elle analyse son déploiement dans la durée, marqué par des négociations en fonction d'intérêts d'acteurs (le processus institutionnel permanent<sup>79</sup>). Elle vise à comprendre ce que l'institutionnalisation de l'évaluation par ces acteurs génère comme changement dans la conduite de l'action publique et dans l'organisation. Ainsi, la problématique peut se formuler de la manière suivante : **Pourquoi et comment l'évaluation est-elle institutionnalisée au sein d'une organisation et quels effets instituants sont ainsi produits dans les rapports sociaux et la conduite de l'action publique par cette organisation?**

Cette recherche soulève des questionnements propres à la sociologie de l'institution et à la sociologie de l'action publique. Elle mobilise également d'autres approches sociologiques sur les organisations<sup>80</sup>, le travail<sup>81</sup>, les professions<sup>82</sup>, de la gestion<sup>83</sup>. Elle s'appuie également sur des travaux de sciences de gestion pour analyser le travail institutionnel des acteurs et les processus au sein d'une organisation<sup>84</sup>.

---

<sup>78</sup> Jacques Lagroye et Michel Offerlé, *op. cit.*

<sup>79</sup> *Ibidem.*

<sup>80</sup> Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, Seuil, Paris, Coll. Points, éd. 2014, 1977, 500 p.. Erhard Friedberg, *Le pouvoir et la règle : Dynamique de l'action organisée*, Seuil, Paris, 1993, 422 p.

<sup>81</sup> Claude Dubar, *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin, 1992, 278 p.. Claude Dubar, *La socialisation*, Armand Col, Paris, 4ème édition, 2014, 251 p.. Maëlezig Bigi, Olivier Cousin, Dominique Méda[et al.], *Travailler au XXIe siècle: Des salariés en quête de reconnaissance*, Robert Laffont, 2015, 315 p.

<sup>82</sup> Claude Dubar, Pierre Tripier et Valérie Boussard, *Sociologie des professions*, Armand Col, 2011, 376 p.

<sup>83</sup> Valérie Boussard, *Sociologie de la gestion. Les faiseurs de performance*, Belin, Paris, coll. « Perspectives sociologiques », 2008, 263 p.. *Au nom de la norme. Les dispositifs de gestion entre normes organisationnelles et normes professionnelles*, éd. Valérie Boussard, L'Harmattan, Paris, 2006, 225 p.

<sup>84</sup> Thomas B. Lawrence et Roy Suddaby, « Institutions and institutional work », in S. Clegg, W. Nord, C. Hardy, T. Lawrence, (éds.). *Handbook of organization studies, 2nd Edition*, éds. S. Clegg, W. Nord, C. Hardy et T. Lawrence, Sage, London, 2006, p. 215-254. *Processus. Concepts et méthode pour l'analyse temporelle en sciences sociales*, éd. Ariel Mendez, Louvain-la-Neuve, Academia, Bruylant, coll. « Intellection », 2010, 260 p. Ariel Mendez et Claire Bidart, « Un système d'analyse qualitative des processus dans les sciences sociales : l'exemple de la mutation d'une organisation », in Didier Demazière, Morgan Jouvenet,



## Le choix d'une non-définition: l'évaluation comme institution, une approche par la sociologie de l'institution

L'évaluation des politiques est abordée dans cette recherche comme une « institution » telle que définie par la sociologie de l'institution<sup>85</sup>. Pour M. Offerlé et J. Lagroye :

*« théoriquement et méthodologiquement, l'institution peut être considérée comme une forme de « rencontre » dynamique entre ce qui est institué, sous forme de règles, de modalités d'organisation, de savoir, etc., et les investissements (ou engagements) dans une institution, qui seuls la font exister concrètement »<sup>86</sup>.*

La définition de O. Nay et A. Smith est particulièrement éclairante pour notre objet :

*« Les institutions, en sciences sociales, désignent tous les univers marqués par l'existence de règles, de procédures et d'usages stables pesant sur les croyances et les comportements des acteurs sociaux. Dans une perspective plus restrictive, la notion peut servir à identifier des « milieux » relativement bien structurés par des règles collectives, des rôles et des statuts, dont certains prennent la forme de systèmes organisés. »<sup>87</sup>.*

On entend donc ici l'évaluation comme un ensemble de normes, de règles formelles et informelles, de pratiques d'acteurs qui structurent les rapports sociaux et la conduite de leurs actions. Afin d'éviter les confusions de sens, précisons que l'institution désigne ici l'évaluation. Nous la différencions de l'organisation qui la déploie<sup>88</sup>. Dans notre cas, la CAF de la Gironde – qui pourrait potentiellement être abordée comme une institution – est exclusivement analysée comme une organisation.

Afin de nous extraire de la pluralité des définitions normatives de l'évaluation et des luttes symboliques qui les sous-tendent<sup>89</sup> nous choisissons ici de ne pas définir *a priori* l'évaluation<sup>90</sup>. À travers cette approche par la sociologie de l'institution, il s'agit d'observer comment l'évaluation prend sens en fonction de représentations, de normes et de négociations d'acteurs qui la font vivre et la matérialisent empiriquement dans une organisation. Cette recherche part du constat que l'émergence de l'évaluation de

---

(éds.). *Andrew Abbott et l'héritage de l'école de Chicago*, éds. Didier Demazière et Morgan Jouvenet, EHESS, Paris :, Vol.2, 2016, p. 217-231.

<sup>85</sup> Jacques Lagroye et Michel Offerlé, *op. cit.*

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>87</sup> Olivier Nay et Andy Smith, « Les intermédiaires en politique: médiations et jeux d'institutions », in Olivier Nay, Andy Smith, (éds.). *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, éds. Olivier Nay et Andy Smith, Economica, Paris, 2002, p. p.47-86, p. 7.

<sup>88</sup> Dans le corps du texte quand nous parlons de l'institution nous ne parlons pas de la CAF mais de l'évaluation à moins qu'il s'agisse d'une citation d'acteur qui utilise ce mot dans ce sens.

<sup>89</sup> Philippe Corcuff, « Un OVNI dans le paysage français? Éléments de réflexion sur l'évaluation des politiques publiques en France », *Politix*, vol. 6 / n°24, 1993, p. 190-209.

<sup>90</sup> Plusieurs auteurs ont également fait ce choix pour étudier l'évaluation comme Vincent Spenlehauer et Philippe Warin, *op. cit.*. Amédine Ruffiot et Gérard Martin, *op. cit.*. Xavier Pons, *op. cit.*. Clément Lacouette-Fougère et Pierre Lascoumes, *op. cit.*. Agathe Devaux-Spatarakis, *op. cit.*



politique dans une structure, sa définition, son rôle, sa pratique et ses usages n'ont rien d'universel et se déclinent dans de multiples contextes organisationnels et politiques.

En effet, l'évaluation de politiques est une notion floue, malléable, polysémique « *protéiforme et aléatoire* »<sup>91</sup> qui revêt une diversité de pratiques. Les controverses sur la définition de l'évaluation relèvent de cadres normatifs, de standards de « ce qu'elle devrait être », visant principalement à structurer le rôle qu'elle « devrait jouer » dans la conduite de l'action publique. Cette posture de non-définition de l'évaluation s'extrait de ce débat qui risquerait de nous amener à « juger » de la « qualité » d'une évaluation ou de sa conformité avec des standards normatifs plutôt qu'à en observer les spécificités de sa pratique. Comme le souligne J.-C. Barbier, « *contrairement aux espoirs (ou craintes) d'une universalisation des pratiques du management public et de la politique, ce ne sont pas la présence des « standards » communautaires, ni celle des références internationales qui décideront de l'évaluation à la française. Ce sont les acteurs divers [...], et l'efficacité de leurs coalitions et concurrence, au sein des contraintes héritées du passé, au moyen d'essais et d'erreurs.* »<sup>92</sup>. Nous cherchons à comprendre comment et pourquoi l'évaluation prend forme dans la pratique et en fonction de quoi. Cette non-définition permet une réception plus signifiante du discours des acteurs. C'est pour nous dans leurs convergences et leurs divergences, leurs incertitudes, leurs intérêts stratégiques face à une définition normative de ce qu'est, ou doit être, l'évaluation que se dessine l'institutionnalisation de l'évaluation. La définition que les acteurs considèrent comme légitime constitue un des éléments centraux à analyser.

## Une approche néo-institutionnaliste historique et sociologique

Ce travail s'inscrit résolument dans une approche néo-institutionnaliste<sup>93</sup> qui interroge « *comment les acteurs se comportent-ils, que font les institutions, pourquoi les*

---

<sup>91</sup> Xavier Pons, *op. cit.*, p. 31.

<sup>92</sup> Jean-Claude Barbier, *op. cit.*, p. 47.

<sup>93</sup> Sur les néo-institutionnalismes voir : Rosemary C.R. Taylor et Peter Hall, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, 1997, p. 469-496. André Lecours, « L'approche néo-institutionnaliste en science politique: unité ou diversité ? », *Politique et sociétés*, vol. 21 / 3, 2002, p. 3-19. Nicolas Freymond, « La "redécouverte" des institutions par les sociologues. Paradoxes et oppositions dans le renouvellement de l'analyse institutionnelle », in Jacques Lagroye, Michel Offerlé, (éds.). *Sociologie de l'institution*, éds. Jacques Lagroye et Michel Offerlé, Belin, Paris, 2011, p. 33-53.



*institutions durent-elles ?* »<sup>94</sup> dans la mesure où on entend saisir comment l'évaluation est construite et pèse sur les comportements et les stratégies d'acteurs mais aussi comment elle se construit et se reproduit dans un contexte spatio-temporel.

Plus précisément, cette recherche se situe majoritairement dans le courant néo-institutionnaliste historique. On s'extrait ici d'une définition matérialiste des institutions<sup>95</sup> pour les aborder comme un ensemble de « *procédures, protocoles, normes et conventions officiels et officieux inhérents à la structure organisationnelle de la communauté politique* »<sup>96</sup> qui structure l'action et les comportements collectifs. En effet, nous cherchons à comprendre *pourquoi* et *comment* une institution comme l'évaluation se développe et s'adapte au sein d'une organisation, tout en modelant la façon dont les acteurs perçoivent leurs propres intérêts. Nous travaillons sur une étude de cas spécifique où nous observons l'évolution d'une institution dans le temps, sa stabilité et ses évolutions en fonction de configuration de variables interdépendantes et complexes. Il s'agit de comprendre comment se déroule le processus d'institutionnalisation de l'évaluation, comment cela prend forme en fonction de négociations et d'investissement d'acteurs et ce que cela introduit comme changement dans la durée. Par ailleurs, soulignons que, même en dehors du néo-institutionnalisme historique, plusieurs auteurs de disciplines différentes convergent sur l'idée qu'un phénomène social qui s'inscrit dans le temps doit faire l'objet d'une analyse processuelle<sup>97</sup> que nous adopterons ici en filigrane de la démonstration.

Dans une moindre mesure, cette recherche s'inscrit également dans une perspective néo-institutionnaliste sociologique. Elle repose sur une approche constructiviste des

---

<sup>94</sup> Rosemary C.R. Taylor et Peter Hall, *op. cit.*, p. 472.

<sup>95</sup> Considérées comme des organes de l'État, des législatures, des exécutifs, des systèmes de partis, des bureaucraties, etc. André Lecours, *op. cit.*

<sup>96</sup> Rosemary C.R. Taylor et Peter Hall, *op. cit.*, p. 470.

<sup>97</sup> Mohr Pettigrew Guba Dubar Claude Dubar, « Temporalité, temporalités : philosophie et sciences sociales », *Temporalités*, vol. 8, 2008. E. Guba et Y. Lincoln, *op. cit.*. Egon G. Guba et Yvonna S. Lincoln, « Competing paradigms in qualitative research », in Norman K. Denzin, Yvonna S. Lincoln, (éds.). *Handbook of qualitative research*, éds. Norman K. Denzin et Yvonna S. Lincoln, Sage, London, 1994, p. 105-11. Lawrence B. Mohr, *Explaining Organizational Behavior*, Jossey-Bas, San Francisco, 1982, 260 p.. Andrew Pettigrew, « The Longitudinal Field Research on Change: Theory and Practice », *Organization Science*, vol. 1 / 3, 1990, p. 267-292. A. Mendez souligne pour autant que l'analyse processuelle est abordée par les auteurs comme « allant de soi » (p.15) sans que soit explicitée la construction théorique ou les méthodes spécifiques adoptées. Dans le cadre d'un ouvrage collectif, elle propose une théorie du processus dans laquelle il est abordé comme une histoire (succession d'actions et d'évènements) et un système qui peut s'étudier à travers quatre piliers : les ingrédients (éléments de contexte qui jouent un rôle actif dans le processus), les séquences (variation de contexte et d'ingrédients introduisant un changement de configuration), les bifurcations (changement d'orientation du processus), et les moteurs (entité qui génère le mouvement). *Processus. Concepts et méthode pour l'analyse temporelle en sciences sociales*, Ariel Mendez (dir.), *op. cit.* Ariel Mendez et Claire Bidart, *op.cit.* Nous adoptons ici une approche assez proche de son cadre d'analyse notamment dans l'étude des « ingrédients », des « moteurs » et des « séquences ». Cependant l'approche par la sociologie de l'institution prédomine et rend complexe le séquençage d'un processus permanent en perpétuelle renégociation. Analyse proche mais plus ancrée dans la spécificité de l'analyse de l'institution : cognitive etc.



institutions<sup>98</sup>. Elle analyse la routinisation de l'évaluation dans les processus de décision et les cultures professionnelles ainsi que la structuration de cadres normatifs et cognitifs jouant sur les identités et les comportements des acteurs. Pour autant, elle cherche à mettre en évidence les luttes de pouvoir entre les acteurs et leurs stratégies d'action.

## De l'entrepreneur institutionnel au travail institutionnel des acteurs

Cette thèse sort d'une vision *top-down* du changement, essentiellement portée par des directives contraignantes de l'État central et d'élites politiques ou administratives. Elle interroge l'émergence de changements dans la conduite de l'action publique dans une perspective *bottom-up* provenant d'organisations non-étatiques et d'acteurs n'étant généralement pas associés à des élites. Elle s'intéresse à des stratégies d'appropriation instrumentale indépendante de contraintes descendantes.

Ainsi, pour comprendre le parcours institutionnel de l'évaluation au sein d'organisations, on analysera son portage politique par des agents de direction d'organismes de Sécurité sociale (ADOSS). Il s'agit de montrer que les ADOSS peuvent conduire des activités d'entrepreneurs institutionnels à savoir :

*« lever les ressources nécessaires pour le changement, à mobiliser le soutien politique et à construire par le discours les arguments à même de convaincre d'autres acteurs d'adhérer au changement ou du moins de ne pas y résister »<sup>99</sup>.*

L'analyse de leur rôle dans le développement de l'évaluation et ce qu'ils en attendent dans la conduite de l'action publique et en termes d'influence politique contribue à mettre en évidence que ces acteurs disposent de ressources pour jouer un rôle politique. Cela complétera les travaux conduits sur les ADOSS<sup>100</sup> et prolongera l'analyse des élites du *Welfare*<sup>101</sup>.

---

<sup>98</sup> P. Berger et T. Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, Armand Col, Paris, 2003.

<sup>99</sup> Cynthia Hardy et Steve Maguire, « Institutional Entrepreneurship », in R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, K. Sahlin-Andersson, (éds.). *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, éds. R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby et K. Sahlin-Andersson, Sage, 2008, p. 198-217. La notion a initialement été élaborée par P. Di Maggio, « Interest and agency in institutional theory », in L. Zucker, (éd.). *Institutional patterns and organizations: Culture and environment*, éd. L. Zucker, Ballinger, 1988, p. 3-21.

<sup>100</sup> Michel Bauer, « Les compétences des agents de direction des organismes de Sécurité sociale, horizon 2000-2005 », Paris, France, 1996, 88 p. p.. Michel Bauer, « Quelle ressource dirigeante pour le régime général de Sécurité sociale de demain? », Paris, 2010, 131 p.. Michel Bauer, « Quelle ressource dirigeante pour quel coeur de métier », Paris, 2014, 135 p.

<sup>101</sup> William Genieys et Patrick Hassenteufel, « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une « élite du Welfare » ? », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 2001, p. 41-50.



L'étude du portage politique de l'évaluation par des ADOSS constitue une approche nécessaire, mais insuffisante pour comprendre les mécanismes du processus d'institutionnalisation de l'évaluation et son évolution. Les entrepreneurs institutionnels ne se concentrent pas uniquement au sein des directions d'organismes. Il est primordial de nous intéresser à la manière dont, en fonction de leur marge de manœuvre<sup>102</sup>, d'autres acteurs de l'organisation donnent sens, négocient et mettent en œuvre l'évaluation. Dans cette perspective, la notion de « travail institutionnel » se révèle pertinente pour saisir le caractère complexe, collectif et conflictuel des interactions entre les acteurs et leur environnement<sup>103</sup> dans un processus d'institutionnalisation. Celle-ci est définie comme « l'action intentionnelle des acteurs ou des organisations visant à créer, maintenir ou déstabiliser les institutions »<sup>104</sup>. Elle permet de s'intéresser au processus d'adoption de pratiques et de structures organisationnelles où les acteurs jouent un rôle de modification/bricolage/traduction/adaptation d'une institution<sup>105</sup>, celles-ci ne correspondant plus exactement à ce que l'entrepreneur institutionnel avait envisagé. Cette approche analyse plus précisément les comportements des différents acteurs, en fonction notamment de la pluralité des activités dans lesquelles ils sont investis<sup>106</sup>, rend compte des stratégies de résistance ou de désinstitutionnalisation<sup>107</sup> et des rapports de pouvoir qui les sous-tendent.

Cette recherche entend étudier en quoi le travail institutionnel des acteurs est déterminant dans le processus d'institutionnalisation de l'évaluation au sein d'une organisation, dans sa stabilisation et son maintien dans la durée. Elle met en évidence en quoi l'évaluation est appropriée et investie par des acteurs marqués par des conflits et des compromis d'intérêts, formatés par des institutions héritées du passé<sup>108</sup> et formulés au travers de cadres cognitifs, normatifs et discursifs.

---

<sup>102</sup> Michael Lipsky, *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*, New York, Russel Sage Foundation, 1980. Vincent Dubois, *La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère*, Paris, France, Economica, 1999.

<sup>103</sup> Karim Ben Slimane et Bernard Leca, « Le travail institutionnel : origines théoriques, défis et perspectives », *Management & Avenir*, vol. 37 / 7, 2010, p. 53-69.

<sup>104</sup> Thomas B. Lawrence et Roy Suddaby, *op. cit.*, p. 215.

<sup>105</sup> Karim Ben Slimane et Bernard Leca, *op. cit.*

<sup>106</sup> « L'enjeu empirique est de développer une meilleure analyse de ces différentes stratégies. L'enjeu théorique est quant à lui de comprendre à la fois le changement institutionnel et la stabilité institutionnelle en s'intéressant aux actions continues des acteurs comme principal facteur d'explication. » *Ibidem*, p. 60.

<sup>107</sup> C. Oliver, « The Antecedents of Deinstitutionalization », *Organization Studies*, vol. 13 / 4, 1992, p. 563-588. Steve Maguire et Cynthia Hardy, « Discourse and Deinstitutionalization: The Decline of DDT », *Academy of Management Journal*, vol. 52 / 1, 2009, p. 148-178.

<sup>108</sup> Bruno Palier et Giuliano Bonoli, « Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, vol. 49 / 3, 1999, p. 399-420. Paul Pierson, « When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, vol. 45 / 4, 1993, p. 595-628. Paul Pierson, « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 94 (2), 2000, p. 251-268.



## Une approche de l'évaluation comme instrument d'action publique

Comme nous avons pu l'appréhender dans le cadre d'autres travaux<sup>109</sup> et comme le souligne plusieurs auteurs qui parlent « d'instrument d'évaluation »<sup>110</sup> cette pratique s'inscrit dans une visée instrumentale qui peut être saisie à travers l'approche par les instruments d'action publique<sup>111</sup>. Par instrument d'action publique, nous entendons :

*« un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur »*<sup>112</sup>.

Dans leur approche P. Lascoumes et P. Le Galès partent d'ailleurs de l'idée que les instruments d'action publique sont un type particulier d'institutions<sup>113</sup>, porteurs de valeurs, d'interprétations du social, de modalités de régulations et de conceptions spécifiques de l'enjeu qu'il traite. Cette approche théorique permet d'aborder notre objet de recherche sous l'angle des techniques, des usages et de leurs effets attendus et involontaires. Elle conduit à questionner l'institutionnalisation de l'évaluation dans une perspective d'« instrumentation de l'action publique »<sup>114</sup>. Autrement dit, cela amène à étudier les raisons qui conduisent au choix et à l'usage de l'évaluation comme technique de régulation, comme moyen d'opérer et de matérialiser l'action. Etudier comment sa pratique et ses usages sont appropriés et négociés par les acteurs qui lui donnent sens en fonction d'intérêts stratégiques, dans un contexte organisationnel et un secteur d'activité donné ; c'est comprendre comment ces choix politiques vont structurer le processus et ses résultats. Comme le soulignent les auteurs :

*« l'instrumentation de l'action publique est donc autant un moyen de structurer l'action administrative que d'orienter les relations entre la société politique (via l'exécutif administratif) et la société civile (via ses sujets administrés) par des intermédiaires, des dispositifs mêlant des composantes techniques (mesure, calcul, règle de droit, procédure) et sociales (représentation, symbole) »*<sup>115</sup>.

En cela, si l'évaluation est formalisée dans des standards, c'est un instrument flou qui est nécessairement « déformé » pour s'intégrer aux logiques d'acteurs et devient porteur

---

<sup>109</sup> Nadia Okbani, « Le rôle de l'évaluation dans l'expérimentation sociale, entre instrumentation et instrumentalisation : le cas de l'évaluation des expérimentations du RSA », *Politiques et management public*, vol. 31, 2014, p. p.75-91.

<sup>110</sup> Pierre Lascoumes et Frédéric Varone, *L'évaluation des politiques publiques entre enjeu politique et enjeu de méthode*, éd. Cahiers du Cevipof, 2006, 125 p. p. Pierre Lascoumes et Clément Lacouette-Fougère, *op. cit.*

<sup>111</sup> *Gouverner par les instruments, La politisation*, Paris, Belin, éd. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, Presses de, Paris, 2005, 370 p.

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>113</sup> Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2012, 128 p., (« Coll. "128" »), p. 96.

<sup>114</sup> *Gouverner par les instruments, op. cit.*

<sup>115</sup> Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *op. cit.*, p. 97.



de mode de régulation spécifique. Cette approche par les instruments et l'instrumentation de l'action publique éclaire en quoi l'institutionnalisation de l'évaluation, sa pratique et ses usages ne sont pas neutres. Nous étudierons ici dans quelle mesure cela s'inscrit dans des représentations spécifiques, issues de mode de régulation propre, et peut générer des formes de dépolitisation et de rationalisation des politiques conduites, mais également une stratégie pour s'introduire dans le champ politique.

## L'approche empirique, inductive et cognitive d'un processus permanent

Cette recherche appréhende l'institutionnalisation comme un processus permanent et mouvant, qui « *tend à faire passer des règles, des savoirs, des dispositifs, des régularités, et des rôles, ce que l'on désigne par l'« institué » pour nécessaires et fonctionnels, et qui peut même les soustraire à la discussion et les absolutiser* »<sup>116</sup>. Ce processus fait l'objet de luttes, de redéfinitions conflictuelles, de négociations entre différents acteurs ayant une vision spécifique de l'institution, de ses enjeux, de sa pratique et de ses usages. Il s'agit d'identifier et de caractériser ces acteurs ou groupes d'acteurs<sup>117</sup> jouant sur les pratiques évaluatives. En ce sens, nous chercherons à cerner leurs représentations, leur culture professionnelle, leurs missions, leur marge de manœuvre au sein de l'organisation mais aussi les rapports de pouvoir dans lesquels ils s'inscrivent. L'idée est de saisir leur rapport à l'institution et leur travail institutionnel, la manière dont ils la légitiment et l'investissent en pratique, ou au contraire déploient des stratégies de résistance, en fonction des intérêts qu'ils défendent.

L'institutionnalisation de l'évaluation, telle que nous l'abordons ici, ne peut être analysée qu'à partir d'une approche empirique. Tout l'intérêt réside dans l'étude de son appropriation et de sa négociation par les acteurs ; pas seulement les leaders<sup>118</sup>, pas seulement ce qu'ils en disent<sup>119</sup>, et pas seulement l'existence de dispositifs institutionnels<sup>120</sup>. Notre terrain d'observation est marqué par une antériorité de la

---

<sup>116</sup> Jacques Lagroye et Michel Offerlé, *op. cit.*, p. 13.

<sup>117</sup> L'exploration n'ira cependant pas jusqu'à la vie privée des acteurs. Elle s'intéressera toutefois aux réseaux de socialisation pouvant notamment influencer leur rapport à l'évaluation.

<sup>118</sup> Vincent Spenlehauer, *op. cit.*

<sup>119</sup> Amédine Ruffiot et Gérard Martin, *op. cit.*

<sup>120</sup> Steve Jacob, *op. cit.* L'institutionnalisation n'étant pas considérée pour nous comme l'établissement de dispositif institutionnel.

pratique évaluative sur l'élaboration d'un dispositif institutionnel. De plus, la définition du phénomène d'institutionnalisation adoptée ici nous démarque de l'affirmation selon laquelle « *l'institutionnalisation ne conditionne pas la réalisation d'évaluations ni leur utilisation* »<sup>121</sup>. Notre posture épistémologique est ainsi marquée par le choix d'apprécier l'institutionnalisation de l'évaluation à travers sa pratique concrète par les acteurs, même s'il n'existe pas de dispositif institutionnel formel et structuré. Dans une perspective constructiviste elle cherche à saisir en quoi les pratiques et les usages de l'évaluation structurent l'institutionnalisation ; et en quoi l'institutionnalisation structure la pratique et les usages de l'évaluation. Cette thèse a ainsi pour ambition de saisir la relation causale et dialectique existant entre l'institutionnalisation de l'évaluation et le changement produit sur la conduite de l'action publique. En d'autres termes, il s'agit de comprendre en quoi ce qui est institué sous forme de règles et les changements introduits par l'évaluation génèrent des effets instituants sur le processus institutionnel.

Cette recherche articule une approche substantialiste – en revenant sur les textes fondateurs précisant la place et les objectifs de l'évaluation au sein de la CAF et du milieu politico-administratif dans laquelle elle intervient –, à une approche cognitiviste – qui s'intéresse davantage à la mise en œuvre et à l'appropriation concrète de ces orientations par les différents acteurs sur le terrain. Elle s'inscrit dans une perspective inductive et empirique, proche des *grounded theory*<sup>122</sup> où le cadre interprétatif « *se construit à partir du vécu des acteurs de l'espace d'action considéré* »<sup>123</sup>. Elle se base sur un travail d'ethnographie institutionnelle de la CAF de la Gironde qui s'inscrit à la fois comme une exigence du cadre théorique de sociologie de l'institution et d'analyse du travail institutionnel et une méthodologie de recherche.

## **Analyser l'institutionnalisation de l'évaluation dans une organisation comme la CAF**

Nous cherchons à saisir pourquoi et comment l'évaluation s'institutionnalise au sein d'une organisation, qui plus est d'une CAF, organisme qui n'est pas considéré comme éminemment politique. Explicitons l'intérêt heuristique de ce choix et de celui de

---

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 260.

<sup>122</sup> G.B. Glaser et A. L. Strauss, *The discovery of grounded theory*, Aldine, Chicago, 1967.

<sup>123</sup> Erhard Friedberg, *op. cit.*, p. 305.



l'étude du cas de la CAF de la Gironde, qui en dehors de toute contrainte extérieure, cherche à institutionnaliser la conduite d'évaluation.

## Pourquoi étudier l'institutionnalisation de l'évaluation au sein d'une organisation ?

L'état de la littérature révèle le manque de travaux sur l'institutionnalisation de pratiques évaluatives au sein d'une organisation et ses effets dans la conduite de l'action publique. Si des recherches soulignent à quel point l'institutionnalisation de l'évaluation dépend du système politique d'intervention<sup>124</sup>, c'est notamment parce qu'il s'agit d'approches stato-centrées. Mais qu'en est-il à d'autres niveaux de gouvernement ? Comment l'évaluation se diffuse-t-elle et prend-elle forme dans d'autres organisations relevant du service public ? Dans les faits, les commandes d'évaluation émergent d'organisations, qu'elles soient conduites en interne ou en externe, avec ou sans contraintes. Bien souvent, l'évaluation n'est pas la fonction principale de ces organisations qui doivent assurer des missions spécifiques de service public. Comment l'évaluation s'insère-t-elle dans les activités propres d'une organisation ? Comment une organisation s'approprie-t-elle l'évaluation et cherche-t-elle à l'institutionnaliser ? Qu'en fait-t-elle et pourquoi ? Quels sont les changements introduits par cette pratique dans la conduite de l'action publique et dans les rapports sociaux au sein de l'organisation ?

Notre positionnement épistémologique part de l'idée qu'une organisation peut constituer une échelle pertinente pour apporter des réponses à ces questions et observer la manière dont différents groupes d'acteurs s'approprient et négocient l'évaluation dans la conduite de l'action publique. L'organisation permet une analyse à la fois *méso*, analysant l'environnement politico-administratif dans lequel elle s'insère et ses missions, et *microsociologique*, par l'étude de son parcours historique, son fonctionnement interne, ses logiques d'action et jeux d'acteurs. Comprendre comment et pourquoi l'évaluation s'institutionnalise au sein d'une organisation invite à étudier les différentes phases temporelles qui conduisent au développement de cette pratique. Cela permet d'identifier les variables en tension qui favorisent ou freinent son institutionnalisation selon le contexte politico-administratif, les stratégies et intérêts d'acteurs. On cherche à

---

<sup>124</sup> Patrice Duran et Éric Monnier, *op. cit.* Vincent Spenlehauer, *op. cit.*. Steve Jacob, *op. cit.*



comprendre comment se déroule le processus d'institutionnalisation de l'évaluation au sein de l'organisation et à caractériser ce qui est déterminant dans sa légitimation, dans ses enjeux, sa pratique et ses usages. Cela implique de s'intéresser aux dynamiques organisationnelles et managériales et, par-là, d'investir la sociologie des organisations et la science de gestion.

## Pourquoi travailler sur un organisme de Sécurité sociale ?

S'il existe une littérature scientifique foisonnante sur l'État, les Parlements ou les collectivités territoriales, assez peu de travaux de science politique s'intéressent au rôle des Organismes de Sécurité sociale (OSS) dans la conduite de l'action publique. Quand ils ne sont pas analysés par des juristes<sup>125</sup>, les OSS sont abordés de manière satellitaire, dans leur interaction avec les structures politiques précitées<sup>126</sup> ou au travers des politiques qu'ils mettent en œuvre<sup>127</sup>. Pourtant il s'agit d'un service public conduisant des politiques publiques<sup>128</sup>. Des recherches comme celles de V. Dubois<sup>129</sup> sur le rôle des bureaucrates dans l'administration de la misère, ceux de B. Palier<sup>130</sup> sur l'évolution du gouvernement de la Sécurité sociale à travers ses différentes réformes, sont fructueuses pour saisir le rôle de ces organisations dans la conduite et les ajustements de l'action publique<sup>131</sup>.

---

<sup>125</sup> Michel Borgetto, « "Sécurité sociale et Démocratie sociale : état des lieux" », *Revue française de finances publiques*, n° 64, 1998, p. 7-37. Michel Borgetto, « L'évolution récente du système de Sécurité sociale en matière de redistribution », *Recherches et Prévisions*, vol. n°73, 2003, p. p.45-51. Robert Lafore, « La juridicisation des problèmes sociaux : la construction juridique de la protection sociale », *Informations sociales*, n° 157, 2010, p. p. 18-27. Michel Borgetto et Robert Lafore, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, Montchrest, 2009, 740 p. Jean-Jacques Dupeyroux, Michel Borgetto et Robert Lafore, *Droit de la Sécurité sociale*, Dalloz, Paris, 17ème édition, 2011, 1251 p.

<sup>126</sup> Amédine Ruffiot et Gérard Martin, *op. cit.* William Genieys et Patrick Hassenteufel, *op. cit.* William Genieys, « L'affirmation d'une élite des politiques de l'État », *Informations sociales*, n° 157, 2010, p. 80-88. William Genieys et Patrick Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? », *Gouvernement et action publique*, vol. 2 / 2, 2012, p. p.89-115.

<sup>127</sup> Patrick Hassenteufel, « La Sécurité sociale, entre « ruptures » affichées et transformations silencieuses », in Jacques De Maillard, Yves Surel, (éds.). *Les politiques publiques sous Sarkozy*, éds. Jacques De Maillard et Yves Surel, Presses de Paris, 2012, p. 341-360. Jean-Claude Barbier, « La précarité, une catégorie française à l'épreuve de la comparaison internationale », *Revue française de sociologie*, vol. 46 / 2, 2005, p. 351-371. Jean-Claude Barbier, Ndongo Samba Sylla et Anne Eydoux, « Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi », *Centre d'Etudes de l'Emploi*, 2006. Jean-Claude Barbier, « Pour un bilan du workfare et de l'activation de la protection sociale », *La vie des idées*, 2008, p. 1-20.

<sup>128</sup> Comme le souligne P. Hassenteufel « juridiquement, une autorité est dite publique quand elle détient la puissance étatique sur des ressortissants situés dans un territoire délimité, sur lesquels ses décisions s'imposent. Sont donc des autorités publiques le gouvernement, les ministères, les administrations, le Parlement, les collectivités territoriales, les organismes à statut de droit public... Les politiques publiques correspondent à l'ensemble des actions de l'État. L'étude des politiques publiques est donc l'étude de l'État en action. » Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011, 320 p., (« Coll. "U" »), p. 8.

<sup>129</sup> Vincent Dubois, *op. cit.*

<sup>130</sup> Bruno Palier, *Gouverner la Sécurité sociale: les réformes du système français de Sécurité sociale depuis 1945*, PUF, Paris, 2002, 466p. Bruno Palier et Giuliano Bonoli, *op. cit.*

<sup>131</sup> On peut aussi parler de Patrick Hassenteufel et Bruno Palier, « Les trompe-l'oeil de la "gouvernance" de l'assurance maladie. Contrastes franco-allemands », *Revue française d'administration publique*, 2005, p. 13-27. Jérôme Minonzi, *op. cit.* ou encore



Du fait des moyens humains et financiers<sup>132</sup> dont ils disposent et de leur mission de mise en œuvre des politiques sociales françaises, les OSS jouent un rôle primordial dans l'action publique. Ces organismes privés à caractère administratif et chargés d'une mission de service public ne sont pas considérés comme des organisations politiques. Ils relèvent juridiquement du principe de neutralité (politique, religieuse, syndicale ou philosophique), inhérent au service public et à la fonction publique, qui constitue un aspect du principe d'égalité de traitement entre les usagers. Or « *l'évaluation doit être considérée comme une pratique politique parmi d'autres qui ne peut être totalement autonomisée du processus politique puisqu'elle ambitionne d'y participer* »<sup>133</sup>. À ce titre, il importe de comprendre comment et pourquoi ce type de structure, statutairement « neutre », s'approprie l'évaluation et quel rôle politique elle entend jouer. Il importe d'étudier comment l'évaluation de politiques peut être légitimée dans les OSS, s'articuler avec les activités courantes et la recherche de performance, caractéristique du nouveau management public.

## Pourquoi s'intéresser à une Caisse d'Allocations Familiales?

Les CAF mettent en œuvre les politiques sociales et familiales de la Branche famille de la Sécurité sociale, sous-secteur des politiques sociales. Elles permettent d'avoir une approche sectorielle, qui plus est, sur un domaine de l'action publique qui fait l'objet de controverses politiques et de tensions sociales. Cela ouvre la possibilité d'identifier s'il existe ou non des spécificités dans l'institutionnalisation de l'évaluation de politiques sociales et familiales par rapport à d'autres secteurs de l'action publique.

Les CAF sont des organismes locaux de Sécurité sociale qui s'inscrivent dans une double appartenance. D'une part, une CAF ne travaille pas de façon isolée, elle fait partie de ce qui est communément appelé « la Branche famille de la Sécurité sociale », constituée d'un réseau de CAF avec lesquelles elle travaille en fonction des grandes orientations données par la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF). D'autre

---

Pascal Martin, *Les métamorphoses de l'État social : la réforme managériale de l'assurance maladie et le nouveau gouvernement des pauvres*, EHESS, 2012. Colette Bec, *La Sécurité sociale. Une institution de la démocratie*, Gallimard, Paris, 2014, 336 p.

<sup>132</sup> Pour donner un ordre d'idée 324 milliards d'euros en 2013 (source : Sécurité sociale)

<sup>133</sup> Steve Jacob, *op. cit.*, p. 141.

part, cet acteur local inséré dans son environnement départemental travaille en interaction avec un grand nombre de partenaires territoriaux (collectivités territoriales et associations) et intervient directement auprès de la population. À ce titre, il importe d'observer comment une organisation comme la CAF – en tant qu'organisme structuré, avec des missions, un mode de fonctionnement spécifique, des acteurs marqués par des cultures professionnelles particulières, des marges de manœuvre – s'approprie l'évaluation et l'institutionnalise. Or, si dans les textes, les CAF ont vocation à contribuer à l'évaluation des politiques, dans les faits, elles restent assez peu positionnées sur ce type de démarche et encore moins à leur initiative. Il importe donc d'observer ce qui entre en jeu dans le (non) développement de l'évaluation dans plusieurs CAF et d'analyser la posture des directeurs de caisse et des chargés d'études par rapport à ces démarches.

## Pourquoi analyser le cas de la CAF de la Gironde ?

Cette CAF de la Gironde s'auto-mandate sur la conduite d'évaluation, indépendamment de directives ou de contraintes nationales claires. Selon ses acteurs, cette CAF est une des seules à avoir initié une politique d'évaluation de politique depuis déjà une dizaine d'années. Elle se positionne comme organisme ressource du réseau des CAF en matière d'évaluation de dispositifs ou de politiques sociales locales. Le cas de la CAF de la Gironde est ainsi un terrain d'investigation intéressant pour analyser un phénomène d'institutionnalisation de pratiques évaluatives dans une perspective *bottom-up*, où la conduite d'évaluation s'institutionnalise par la pratique au sein d'une organisation non gouvernementale, indépendamment de contraintes exogènes. Il s'agit également de comprendre comment l'évaluation prend forme dans l'organisation en analysant sa sociogenèse à travers la manière dont les acteurs se l'approprient, la négocient et la légitiment. En outre, cela permet d'appréhender la manière dont l'évaluation est investie par les acteurs de l'organisation, et par-là, ce qu'elle institue comme changement dans la conduite de l'action publique. Plus généralement, cela interroge les changements introduits dans la manière de penser le service public, d'élaborer et de conduire les politiques sociales locales.



La CAF de la Gironde est un terrain d'observation d'autant plus pertinent qu'une recherche a déjà été conduite par J. Chabaud en 2001<sup>134</sup> sur le risque social et l'expertise du social envisagés comme une ressource stratégique et cognitive. Elle analyse comment l'expertise est conçue pour positionner cette organisation face aux velléités centralisatrices de la CNAF. Elle met en évidence comment, dans un contexte de territorialisation des politiques sociales, marquées par des concurrences interinstitutionnelles, cette CAF mobilise stratégiquement l'expertise du social comme un enjeu de savoir et de pouvoir pour s'inscrire dans les jeux d'acteurs locaux. Dans les faits, cette recherche analyse les prémices du développement de l'évaluation de politique dans cette organisation. Ces travaux antérieurs permettent d'inscrire davantage notre recherche dans le temps en observant comment le parcours historique et stratégique de cette organisation a favorisé l'institutionnalisation de l'évaluation. La période d'analyse de la CAF se situe donc de 1993 à 2014 et inclut un questionnaire sur l'évolution du portage politique de l'évaluation à travers la mandature de trois directeurs. Comme le suggèrent les travaux de T. Lowi<sup>135</sup>, l'alternance peut constituer une variable pertinente pour tester l'institutionnalisation d'une pratique. Cela amène ainsi à analyser le rôle des directeurs de caisse et les différents professionnels dans le développement des pratiques d'évaluation.

Par ailleurs, la CAF de la Gironde se distingue par sa volonté d'institutionnalisation formelle de l'évaluation, par le biais de l'élaboration et la mise en œuvre d'un Schéma Directeur de l'Évaluation. Cela offre la possibilité d'observer en quoi la conception de ce dispositif institutionnel est révélatrice d'un processus d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques sociales et familiales au sein de cette organisation. D'une part, il s'agit de comprendre pourquoi la direction cherche à institutionnaliser formellement cette pratique, ce que les acteurs en attendent et quelles difficultés ce projet peut rencontrer. D'autre part, on peut s'interroger sur les changements générés par cette tentative d'institutionnalisation formelle de l'évaluation sur la conduite de l'action publique et sur cette organisation. Au-delà de son intérêt scientifique, cette recherche en partie financée par la CAF de la Gironde s'inscrit dans la stratégie de développement de

---

<sup>134</sup> Julie Chabaud, *op. cit.*

<sup>135</sup> Pour lui, « lorsque le successeur reprend et imite les pratiques du prédécesseur, ces comportements pénètrent plus profondément dans les habitudes et le mode de pensée du second [...]. Si les pratiques sont non seulement reprises mais aussi considérées comme constituant la marche à suivre, les choses vont encore plus vite et les pratiques sont alors pleinement institutionnalisées », Theodore Lowi, *La deuxième république des États-Unis. La fin du libéralisme*, PUF, Paris, 1987, 444 p., p. 397.

la direction, qui souhaite mieux comprendre comment s'institutionnalise l'évaluation et ainsi faire avancer la réflexion au sein de la CNAF et des autres CAF.

Cette recherche propose une analyse monographique du processus institutionnel de l'évaluation au sein d'une organisation. Elle interroge néanmoins, « en creux », l'institutionnalisation de l'évaluation au sein d'autres CAF de même envergure par le biais de comparaisons illustratives, mais aborde aussi le cas de la CNAF et de la Sécurité sociale. L'objectif principal est de souligner d'éventuelles spécificités de la CAF de la Gironde, de saisir plus amplement son contexte organisationnel et politico-administratif en vue de proposer une analyse globale de l'institutionnalisation de l'évaluation au sein de la Branche famille (les CAF et la CNAF).

### **3. Une posture méthodologique : entre sociologie de l'action publique et ethnographie institutionnelle**

Le cadrage théorique de cette recherche, suppose une approche empirique, inductive et cognitive<sup>136</sup>. De par la proximité qu'il suppose à son objet, le recours à l'ethnographie institutionnelle est adopté parce qu'il permet de saisir l'interaction des acteurs au travers desquels se réalise l'action publique pour en dévoiler les caractéristiques structurelles et les logiques de fonctionnement<sup>137</sup>. Nous présentons ici la méthodologie déployée à travers l'ethnographie institutionnelle et les différentes postures qu'elle implique, afin d'explicitier les conditions de réalisation de cette recherche.

#### **L'imbrication de la recherche et des missions professionnelles : être au plus près de l'objet**

Si l'approche ethnographique se révèle heuristique pour notre recherche, elle pose cependant un certain nombre de questions pratiques et épistémologiques. Quelles formes l'engagement ethnographique prend-il ? Quel(s) statut(s) le chercheur revêt-il et quelles en sont les implications sur la conduite de sa recherche et sur son rapport au terrain ? Nous proposons d'analyser notre engagement ethnographique et tout particulièrement

---

<sup>136</sup> Cf. L'approche empirique, inductive et cognitive d'un processus permanent

<sup>137</sup> Vincent Dubois, « Ethnographier l'action publique », *Gouvernement et action publique*, vol. 1 / 1, 2012, p. 83.



l'imbrication de notre objet de recherche et de nos missions professionnelles. La posture de « chercheure-actrice » et de « salariée-doctorante », implique de participer aux activités de l'organisation en tant qu'actrice missionnée sur des fonctions spécifiques étroitement liées à l'objet de recherche. Elle suppose d'être soumise à des exigences professionnelles, à une hiérarchie et donc dans une situation de subordination, le tout en interaction quotidienne avec les enquêtés.

Cette recherche a été en partie conduite dans le cadre d'un contrat CIFRE avec la CAF de la Gironde de juin 2011 à mai 2014. Dans les faits, la démarche ethnographie débute dès mars 2010 et se déroule sur un peu plus de quatre ans<sup>138</sup>. Ce type de contrat est particulièrement adapté pour observer *in situ* l'institutionnalisation de l'évaluation au sein d'une organisation. La Direction de la CAF est intéressée par le projet et souhaite valoriser sa politique d'évaluation, en cours depuis une quinzaine d'années et atypique au sein des CAF. En dehors du travail de recherche, la mission professionnelle de la CIFRE porte d'une part, sur la conduite d'évaluations de politiques à titre de Chargée d'Études Sociales (CES). D'autre part, elle saisit l'opportunité d'intégrer cette recherche à un projet d'organisation « déjà dans les tuyaux » afin de travailler avec les agents sur l'élaboration d'un Schéma directeur de l'évaluation. Cela m'amène à adopter différentes postures de recherche dans cette ethnographie institutionnelle, à savoir :

- Travailler « **sur** » l'institutionnalisation de l'évaluation, en tant que chercheure au sein de l'organisation,
- Travailler « **avec** » l'institutionnalisation de l'évaluation, en tant que « chargée d'études et de recherche » assimilée aux chargés d'études sociales et conduire des évaluations « comme eux »,
- Travailler « **pour** » l'institutionnalisation de l'évaluation, en tant que cheffe de projet de l'élaboration d'un schéma directeur de l'évaluation.

Nous présentons la méthodologie de recherche à travers ces différentes postures afin de mettre en évidence l'opportunité qu'elles constituent pour saisir l'institutionnalisation de l'évaluation, le fonctionnement de l'organisation et son implication dans la conduite de l'action publique.

---

<sup>138</sup> Avant la signature du contrat, j'ai travaillé dans l'organisation dans le cadre d'un stage de sept mois (mars 2010 à octobre 2010) puis d'un contrat de chargée d'études sociales (novembre 2010 à mai 2011). Et enfin puis le contrat CIFRE de trois ans avec un temps de présence dégressif (70% du temps la 1ère année, 50% la 2ème année et enfin 30% la dernière).



## Etre chercheure « *sur* » l'institutionnalisation de l'évaluation dans l'organisation

La CAF de la Gironde constitue un lieu de travail et de production d'un service. Elle compte un peu plus de 800 salariés et est composée d'une multitude de métiers. Je négocie l'intitulé de mon poste comme « chargée d'études et de recherche » afin de me différencier des postes occupés précédemment et de me ménager des marges de manœuvre. Il s'agit de faire en sorte qu'il y ait une certaine reconnaissance de mes activités de recherche afin de ne pas être « enfermée » dans un rôle « normé » de CES – auquel je suis associée – et de pouvoir accéder plus facilement à certaines arènes et documentations de la direction, propres au travail de recherche<sup>139</sup>. Le travail d'observation se déroule « à découvert » et les cadres de l'organisation sont informés de mes recherches par le biais d'une lettre de mission dès la signature de mon contrat.

Cette posture « interne-externe » de « salariée-doctorante » permet, d'une part, d'accéder à des informations fines sur le parcours historique et la complexité de fonctionnement de l'organisation, ses diverses missions et ses différents services. Les relations de confiance tissées sur le terrain dans la durée favorisent mon accès à une diversité de sources et de documents, avec l'appui notamment du directeur-adjoint qui suit cette recherche et contribue à faciliter l'entrée sur le terrain comme l'accès aux données et à des documents internes de la CAF et de la Branche famille tels que : des textes fondateurs et des documents de cadrage du pilotage de la CAF, des comptes-rendus de réunions, des outils de pilotage locaux ou nationaux d'accès restreint, des circulaires internes (de la CAF ou de la CNAF), des « référentiels » métiers, des programmes de formation, des documents issus de groupes de travail de directeurs, les rapports d'évaluation de la CAF<sup>140</sup>, la programmation des activités de la Direction des statistiques de l'étude et de la recherche (DSER), etc.

D'autre part, cette immersion auprès des agents constitue un point d'observation riche pour appréhender la nature des relations sociales et des métiers qui composent

---

<sup>139</sup> Au cours des recherches, certaines de mes demandes (de documents ou de participation à des réunions) pouvaient paraître déplacées au vu de mon assimilation aux CES. Il a parfois été nécessaire de mettre en avant cet intitulé de poste pour négocier mon temps de travail à la CAF, demander des entretiens avec des professionnels en interne et en externe, accéder à des réunions ou instances réservées à la direction. De manière générale apporter de la lisibilité sur mes questionnements et faire référence à mon statut de chercheure permettait d'intéresser les acteurs et de faciliter l'accès à ces informations.

<sup>140</sup> Rapport d'évaluation conduit par un directeur évaluateur auprès de la CAF tous les quatre ans, pour vérifier la conformité de fonctionnement et la conduite de l'action.



l'organisation, des personnalités et des intérêts d'acteurs qui l'irriguent. Elle permet de saisir comment s'articulent les différents métiers qui contribuent à la mise en œuvre des politiques de la Branche, comment cohabitent plusieurs cultures professionnelles, mais aussi d'observer les modalités de management, de mise à l'agenda et de prise de décision au sein de l'organisation. L'interaction formelle et informelle avec les salariés de la CAF dans la durée<sup>141</sup>, entre engagement et distanciation<sup>142</sup> donne la possibilité de saisir la « cuisine interne », les enjeux et débats qui caractérisent cette réalité sociale et notamment la tension prégnante entre la gestion de la performance (exigence managériale de la Branche famille) et la qualité du service rendu aux allocataires (exigence professionnelle). Cette proximité avec les enquêtés, la participation aux événements et à la vie quotidienne de l'organisation, permettent de rencontrer et d'interagir avec différents acteurs de la structure dans le cadre de relations formelles et informelles, avec la direction et l'encadrement, les collègues de bureau, pendant les repas au restaurant d'entreprise, à la machine à café, à la « pause clope », etc. Cela offre la possibilité d'observer comment ils pensent l'action publique et de saisir la réalité des comportements sociaux et des institutions qui les traversent<sup>143</sup>. Cette conciliation entre l'engagement pratique<sup>144</sup> et le souci de rupture épistémologique<sup>145</sup> tiraillé entre plusieurs communautés, plusieurs vies parallèles, m'amènent à jongler entre plusieurs sphères d'appartenance<sup>146</sup>.

Le contexte de réalisation de la recherche offre l'opportunité et la légitimité pour observer finement le travail institutionnel des acteurs dans la négociation d'enjeux, de normes, de pratiques et d'usages de l'évaluation de politiques au sein des activités de la CAF. Cela permet d'observer la manière dont ils donnent sens et investissent plus ou moins à leur marge de manœuvre en faveur de l'institutionnalisation de l'évaluation. On

---

<sup>141</sup> Comme le souligne H. Peretz, une des caractéristiques essentielles du travail de terrain réside dans sa durée qui « vise à connaître le fonctionnement ordinaire d'un milieu social au cours d'une longue durée [...]. Ainsi la démarche même de l'observateur se confond souvent avec celle de l'apprentissage des règles du milieu ou de l'activité étudiées. Le chercheur prend le temps nécessaire à l'acquisition du savoir que possèdent les personnes observées, puis il reste suffisamment longtemps parmi elles pour connaître la diversité des situations qu'elles peuvent rencontrer sur une longue durée » Henri Peretz, *Les méthodes en sociologie. L'Observation, La découverte*, Paris, 2004, p. 27.

<sup>142</sup> Norbert Elias, *Engagement et distanciation*, Agora Pock, Paris, 1993. N. Elias nous invite à accepter qu'une démarche scientifique ne se libère jamais totalement de l'engagement du chercheur et qu'il est préférable de mobiliser les concepts « d'engagé » et de « distancié » plutôt que « subjectif » et « objectif » qui peuvent entretenir « l'illusion d'un abîme infranchissable entre deux entités différentes : le 'sujet' et 'l'objet' ». *Ibidem*, p. 63.

<sup>143</sup> Ici « on s'intéresse à des situations sociales circonscrites examinées de façon intensive avec l'intention d'établir des faits de pratique, de saisir le contexte contraignant dans lequel ils se développent, de prendre en compte le travail verbal des acteurs pour s'en rendre maîtres. Cela conduit à restituer des logiques d'acteurs, à rendre à leurs comportements leur cohérence, à révéler le rapport au monde que chacun manifeste à travers des pratiques observables » Anne-Marie Arborio et Pierre Fournier, *L'enquête et ses méthodes : l'observation directe*, Nathan Uni, Paris, 2003, p. 7.

<sup>144</sup> Christophe Broqua, « L'ethnographie comme engagement : enquêter en terrain militant », *Genèses*, 2009, p. 109-124.

<sup>145</sup> Pierre Bourdieu, *Réponses: pour une anthropologie réflexive*, Seuil, Paris, 1992.

<sup>146</sup> François Laplantine, *La description ethnographique*, Nathan, Paris, 1996.



peut alors recouper les témoignages et les différents positionnements d'acteurs, observer la variabilité des conduites individuelles et leur logique d'action en fonction du contexte, saisir les divergences pour mettre en avant la complexité propre au social.

Dans le cadre de cette ethnographie institutionnelle et de ce travail d'observation participante, un carnet de terrain<sup>147</sup> a été tenu pour rendre compte de cette expérience personnelle d'interaction avec les enquêtés au sein d'un milieu spécifique. Précisons qu'afin d'éviter toute situation de porte-à-faux pour les acteurs, dont certains positionnements ou stratégies sont parfois non déclarés ou assumés, nous avons fait le choix d'anonymiser tous les enquêtés et de leur donner un faux nom<sup>148</sup>. Pour autant, l'analyse du travail institutionnel implique de préciser la fonction des acteurs impliqués pour mieux en saisir la portée et le sens, ce que nous avons donc décidé de faire.

Une série de quatre-vingt-seize entretiens de recherche semi-directifs ont été conduits auprès de quatre-vingt-trois acteurs<sup>149</sup> issus d'organisations différentes. Le tableau 1, ci-dessous répertorie les différents entretiens conduits par organisation<sup>150</sup>.

**Tableau 1: Récapitulatif des entretiens de recherche conduits**

<b>Organisation</b>	<b>Nombre de personnes rencontrées</b>	<b>Nombre d'entretiens conduits</b>
CAF de la Gironde	23	28
Autres CAF	18	21
CNAF	21	24
EN3S	8	9
Personnalités qualifiées	13	14
<b>Total</b>	<b>83</b>	<b>96</b>

Pour la CAF de la Gironde des entretiens ont été conduits auprès de différents métiers liés de près ou de loin à l'évaluation (direction, cadres intermédiaires de l'action sociale

<sup>147</sup> Dans celui-ci, je restitue des observations de terrain mais aussi des réactions personnelles face à différentes situations, qu'il s'agisse de questionnements, de malaises, de frustrations, d'agacement, de renoncements, d'empathie, d'antipathie, etc. afin de pouvoir me distancier *a posteriori* de la manière dont j'observe les situations et d'en saisir le sens.

<sup>148</sup> Dans la même perspective que Vincent Dubois, *La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 1999. Cf. Annexe 5 : Répertoire des acteurs de la CAF de la Gironde.

<sup>149</sup> Nous apportons cette précision car quelques entretiens ont été conduits en binôme et certains acteurs ont été interrogés à plusieurs reprises, à différentes périodes de la recherche, soit à l'issu d'une séquence d'entretiens exploratoires, soit pour observer leur évolution dans le temps et dans leur contexte d'intervention. Il s'agit d'entretiens d'une durée d'une à quatre heures avec une moyenne de deux heures. Cf. Annexe 1.

<sup>150</sup> Pour plus de détails se reporter à Cf. Annexe 1.



et des prestations, anciens responsables des chargés d'études sociales, contrôleurs de gestion, auditrices, etc.).

Pour les acteurs des autres CAF, il s'agit essentiellement d'enquêtes auprès de directeurs ou directrices de caisse et de chargés d'études de neuf organismes<sup>151</sup>. Certains sont comparables à la CAF de la Gironde<sup>152</sup>, d'autres disposent de moyens humains et financiers plus élevés (souvent liés à la présence d'une grande ville) et d'autres moindres. Certaines CAF ont été choisies du fait de la personnalité du Directeur ou de la Directrice afin de rendre compte d'une certaine diversité d'approche de l'évaluation des politiques.

Pour mieux saisir le contexte d'intervention des CAF, leur interaction avec la tête de réseau et la place donnée à l'évaluation au fil du temps, des entretiens ont été conduits avec plusieurs acteurs des différentes directions de la CNAF et de son service d'études et de recherche<sup>153</sup>. Des responsables de la l'Ecole Nationale Supérieure de la Sécurité sociale (EN3S) ainsi que des anciens stagiaires ont été interrogés pour comprendre le fonctionnement du recrutement, de la formation, des carrières professionnelles, pour saisir la culture professionnelle des ADOSS et la place qui est donnée à la conduite d'évaluation.

Les autres acteurs interrogés nommés ici « personnalités qualifiées » sont des chercheurs qui ont travaillé sur l'évaluation des politiques publiques ou sur la Sécurité sociale. Des entretiens ont été conduits auprès d'un consultant qui a conduit plusieurs travaux sur le métier d'ADOSS et son évolution, de présidents de la Société Française de l'Évaluation, ou encore un acteur du Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP).

---

<sup>151</sup> La CAF de Haute-Garonne, de Loire-Atlantique (toutes deux comparables à la CAF de la Gironde en termes de nombre d'allocataires, de personnel et de budget), la CAF de Paris, du Rhône, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis, de l'Isère, la Loire, du Cher (dirigée par la directrice de l'association des directeurs de CAF - l'ADIRCAF).

<sup>152</sup> La CAF de la Gironde 288 183 allocataires en 2013 et plus de huit cent salariés (Sources: CAF de la Gironde 2013).

<sup>153</sup> Cf. Annexe 1.

## Etre chargée d'étude et de recherche : travailler « avec » l'institutionnalisation de l'évaluation

Être salariée-doctorante, financée par la CAF, implique un positionnement organisationnel, des rapports hiérarchiques de subordination et des formes de « conformation professionnelle » aux attentes et aux commandes de la direction. Je suis assimilée au métier de CES et considérée avant tout comme une salariée de la caisse, avant d'être chercheuse<sup>154</sup>. La direction a souhaité que je sois positionnée dans l'organigramme et managée comme les CES, au sein du service d'action sociale. J'intègre une équipe pluridisciplinaire, appelée « unité territoriale », et composée d'une dizaine de personnes<sup>155</sup>. Je suis donc physiquement positionnée dans un bureau partagé (*open space*) avec cette équipe. Près de la moitié de ses professionnels sont membres d'un syndicat ou représentants du personnel, ce qui permet d'avoir des échos sur les actualités organisationnelles et sur ce qui se discute dans les différentes instances du personnel.

Je suis donc « cadrée et encadrée » dans mes activités professionnelles et je dois conduire le même type de travaux que les CES. Etant donné la nature de mon objet de recherche et des « missions professionnelles » qui me sont confiées. Je saisis assez vite que les rendez-vous de cadrage et les réunions de pilotage constituent un terrain d'observation privilégié pour appréhender la manière dont le métier est pensé et orienté par la direction et les cadres. Il s'agit de comprendre quelles sont les attentes de l'encadrement sur le métier de CES et sur la conduite d'évaluation, non seulement pour saisir les implications de ces « recadrages » et « corrections »<sup>156</sup> sur le plan de la recherche, mais aussi pour mieux apprendre à m'y conformer. Etant donné mon statut particulier, j'interagis avec plusieurs niveaux hiérarchiques (du N+1- responsable d'équipe- au N+5- directeur) dont les responsabilités envers moi sont différentes<sup>157</sup>.

Conduire des études et des évaluations au même titre que les CES dans ce contexte organisationnel, implique de me faire former ou plutôt de me « dé-former » à ce métier.

---

<sup>154</sup> Mon statut de chercheuse est plus particulièrement présenté par la direction dans une perspective stratégique de positionnement, notamment par rapport aux partenaires, mais assez peu en interne même si cette information est connue par la majeure partie des agents.

<sup>155</sup> Travailleurs sociaux, conseillers techniques et de techniciens sociaux administratifs, CES

<sup>156</sup> J'ai par exemple porté une attention particulière à la manière dont l'encadrement « corrigeait », reformulait ou supprimait certains éléments des rapports d'évaluation pour comprendre leurs attentes et les normes implicites de ces pratiques.

<sup>157</sup> Certains s'intéressaient à l'intégralité de mes travaux (au sein de la CAF et dans la recherche) comme le directeur adjoint, d'autres étaient en charge du suivi d'une mission particulière comme le responsable du département des politiques territoriales (responsable des différentes unités territoriales) ou encore de la gestion administrative (congés).



Je me suis, quelque part, bricolé un rôle de « novice » du fait de ma faible expérience professionnelle en matière de conduite d'évaluations et demande régulièrement conseil pour savoir comment procéder. Les cadres, mais surtout les CES, m'expliquent alors comment procéder et ce qui se fait habituellement. Ma socialisation au sein de la « communauté de pratique »<sup>158</sup> des CES permet de saisir les enjeux du métier et les normes de l'évaluation<sup>159</sup>. Cet apprentissage du métier de CES, cette socialisation « avec » et « dans » l'institution et cette incorporation des normes de l'évaluation constituent une réelle opportunité pour cette recherche. Elle permet de saisir l'*illusio*<sup>160</sup>, l'investissement dans l'institution, la conformation et/ou les critiques des agents, le rôle des CES à travers l'« *habitus* incorporé » comme « opérateur d'institutionnalisation »<sup>161</sup>. Ces observations de terrain et l'ajustement au rôle des CES auquel je procède permettent de caractériser et d'analyser comment l'institution prend forme à travers les acteurs de l'organisation.

L'expérience du métier, les travaux collaboratifs et les échanges informels permettent de saisir la culture professionnelle des évaluateurs et l'intérêt qu'ils ont dans l'évaluation. Cette posture permet de mieux comprendre la place de l'évaluation à la CAF et comment elle interagit avec d'autres exigences comme la production, la gestion de la performance, la certification, l'audit, etc. La conduite d'une dizaine d'évaluations de politiques dans quatre domaines différents<sup>162</sup> amène à cerner les enjeux, les contraintes, les pratiques, les méthodes, les tensions et les jeux d'acteurs dans l'environnement professionnel de la CAF et dans ses interactions partenariales. En cela, elle offre la possibilité de disposer d'études de cas pour observer la manière dont elle est pilotée et encadrée, les objectifs qui lui sont assignés et les acteurs qui lui donnent forme. Cette expérimentation de la conduite d'évaluation permet de disposer de plusieurs versions de rapports en cours d'élaboration pour d'observer dans le détail le fil des corrections réalisées par les

---

<sup>158</sup> Voir à ce titre Denis Meigan, « Les communautés de pratique ou le partage des savoirs », *L'Expansion Management Review*, vol. 106, 2002, p. 40-45.

<sup>159</sup> Cf. Annexe 6 : récits d'ethnographie institutionnelle. Comme le souligne D. Bizeul « *Se retrouver « dans le même bateau », fût-ce provisoirement et dans un rôle à part, c'est être confronté en même temps que les autres à des problèmes de diverses sortes, et c'est devoir y faire face en lien avec eux ou en se préoccupant d'eux. Il en résulte quasi mécaniquement un engagement mutuel, aussi bref et ténu soit-il, qui institue comme une « fenêtre de confiance » dont le chercheur peut profiter pour obtenir des informations.* ». Daniel Bizeul, « Que faire des expériences d'enquête ? Apports et fragilité de l'observation directe », *Revue française de science politique*, vol. 57 / 1, 2007, p. 69-89, p. 87.

<sup>160</sup> C'est-à-dire la croyance collective en l'intérêt de l'évaluation. Le terme vient de P. Bourdieu qui part de l'idée que l'intérêt pour une activité sociale part d'une croyance (illusion) en son importance. Pour lui « *l'illusio, c'est le fait d'être pris au jeu, d'être pris par le jeu, de croire que le jeu en vaut la chandelle, ou, pour dire les choses simplement, que ça vaut la peine de jouer* ». Pierre Bourdieu, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Seuil, Paris, coll. Points, 1996, p. 153.

<sup>161</sup> Yann Raison du Cleuziou, « Des fidélités paradoxales: recomposition des appartenances et militantisme institutionnel dans une institution en crise », in Jacques Lagroye, Michel Offerlé, (éds.). *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2011, p. 276-289, p. 271.

<sup>162</sup> Le RSA, les centres sociaux, les Conventions Territoriales Globales, la qualité de service.



différents acteurs mais aussi de répertorier les différentes évaluations de politique conduites par la CAF (cahier des charges, rapport voire document de présentation synthétique). La diffusion des travaux d'évaluation, ses usages internes et externes peuvent également être analysés dans la durée.

Etre associée aux chargés d'études sociales d'une CAF, c'est également faire partie du réseau des chargés d'études de la Branche famille (*Perspicaf*), avoir accès aux données du réseau, et être invitée à participer au groupe de travail national et aux séminaires du réseau. Dans cette perspective, j'ai également pu observer le fonctionnement et la composition du réseau des chargés d'études de la Branche famille.

Du fait des liens que des acteurs la CAF entretiennent avec la Société Française de l'évaluation (SFE)<sup>163</sup> et de mon intérêt pour les travaux de recherche sur cette question je me suis également investie dans le Réseau des Chercheurs en Évaluation des Politiques Publiques (RCEPP)<sup>164</sup>. J'ai été envoyée par la CAF pour assister à deux congrès de la SFE et j'ai également assisté à plusieurs groupes de travail sur l'utilité sociale ou le Club Aquitain d'évaluation. Entretenir une proximité avec cette association et ses adhérents permet d'avoir une approche plus globale de la conduite d'évaluation et des difficultés qu'elle soulève dans la pratique, notamment au sein d'autres types d'organisations (Municipalités, Conseils Généraux, Conseils Régionaux, Métropoles, DATAR<sup>165</sup>, etc.).

### **Etre cheffe de projet et travailler « pour » l'institutionnalisation de l'évaluation : une quasi- expérience**

Au sein de la CAF je suis missionnée comme cheffe de projet de l'élaboration d'un Schéma Directeur de l'Évaluation (SDE) composé d'un « référentiel »<sup>166</sup> de l'évaluation et d'une programmation. Le Directeur lance ce projet dans une perspective de recherche-action, où il décide de recruter une doctorante pour, selon ses mots, « *alimenter les*

---

<sup>163</sup> Il s'agit d'une association essentiellement composée de praticiens de l'évaluation proposant des réflexions et des échanges de pratiques sur la conduite d'évaluation. Elle fonctionne comme un lobby promoteur de l'évaluation dite pluraliste au sein de l'environnement politico-administratif français. Elle compte quelques acteurs académiques proposant des événements scientifiques autour de l'évaluation auxquels il était intéressant de s'associer.

<sup>164</sup> Il s'agissait d'organiser des séminaires de recherche portant sur l'évaluation participative, sur l'institutionnalisation de l'évaluation, sur les méthodes de synthèse des connaissances et sur la méta-évaluation (2013).

<sup>165</sup> Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

<sup>166</sup> Terme utilisé par les acteurs à entendre au sens courant et non pas au sens de P. Muller.



*réflexions* » afin d'« *acter l'institutionnalisation de l'évaluation à la CAF* ». Cela constitue une forme d'engagement de l'organisation sur le plan financier et humain. La direction a notamment pour ambition de promouvoir ce dispositif au niveau national, et à ce titre, l'intervention d'une chercheuse pouvait contribuer à légitimer sa démarche. Cependant l'arrivée d'un nouveau directeur va remettre en question cette initiative.

Cette mission constitue un angle d'observation particulier où je suis, de fait, actrice de mon objet de recherche en travaillant « *pour* » l'institutionnalisation « formelle » de l'évaluation. En tant que chercheuse, j'investis l'élaboration du SDE comme une forme de « *quasi-expérience* » en observation participante, visant à analyser la manière dont les acteurs négocient un dispositif institutionnel en fonction du contexte, de leurs intérêts et de leur expérience de pratiques évaluatives. Cela permet d'étudier en quoi ce projet est révélateur du processus institutionnel et s'inscrit dans une période marquée par des tentatives de désinstitutionnalisation<sup>167</sup>. La méthodologie de recherche adoptée se confond avec la méthodologie de projet. Cette mission m'apporte la légitimité pour interroger les acteurs pertinents et les faire travailler sur des questions liées à ce projet et au cœur de ma recherche. Cette posture de cheffe de projet et de salariée-doctorante me donne un certain niveau de lisibilité sur les conflits internes, les négociations au sein de la direction et le travail institutionnel des acteurs pour essayer de mener à bien ce projet afin de légitimer cette pratique, notamment avant qu'elle ne puisse être remise en question. Elle permet d'observer la réflexivité des acteurs sur leurs pratiques mais aussi la manière dont ils négocient stratégiquement son institutionnalisation formelle en fonction des intérêts qu'ils défendent.

Cette quasi-expérience a permis de produire des données intéressantes pour répondre aux différentes questions que pose cette recherche. Elle se compose de dix-sept réunions de *focus group*<sup>168</sup>: neuf séances auprès de chargés d'études sociales, deux avec les conseillers territoriaux et six réunions avec le groupe de travail pluridisciplinaire. Ces différentes séances ont été enregistrées avec l'accord des participants. J'ai également pu recueillir et analyser les travaux intermédiaires des membres, les corrections

---

<sup>167</sup> C'est-à-dire de remise en question des fondements de l'institution, de ses normes, de ses logiques d'action et des représentations qui les sous-tendent.

<sup>168</sup> El Hadj Touré, « Réflexion épistémologique sur l'usage des focus groups : fondements scientifiques et problèmes de scientificité », *Recherches qualitatives*, vol. 29 / 1, 2010, p. 5-27.



individuelles apportées par les acteurs aux différentes versions ainsi que le document final retenu<sup>169</sup>.

## **Structure de la thèse**

La première partie étudie les contextes organisationnel, managérial et politico-administratif d'intervention des CAF, marqués par le déploiement du nouveau management public centrant l'attention des acteurs sur l'atteinte d'objectifs de gestion. Elle analyse les dirigeants d'organismes de Sécurité sociale, leurs parcours professionnels, les dynamiques de carrières mais aussi les cadres cognitifs et les normes qui animent leur action. Elle met en évidence en quoi ils sont partagés entre des logiques d'action d'opérateur public et d'acteur politique laissant plus ou moins de place à la conduite de l'évaluation. Puis, elle interroge le développement de l'évaluation de politiques au sein de la Sécurité sociale, de la Branche famille et des CAF. L'analyse révèle que l'évaluation constitue une norme floue, elle ne fait pas l'objet de cadres cognitifs partagés ni d'incitation managériale spécifique, mais de formes d'appropriations stratégiques d'acteurs politiques. Les exigences de performance et de réduction des coûts du nouveau management public ancrent la conduite de l'action publique dans une logique gestionnaire et technique qui n'est pas pour autant synonyme d'institutionnalisation de l'évaluation de politiques.

La deuxième partie analyse l'appropriation stratégique de l'évaluation au sein de la CAF de la Gironde, sa sociogenèse et son parcours incrémental d'institutionnalisation qui passe par différentes étapes au fil du temps. Elle met en évidence le travail des entrepreneurs institutionnels qui donnent sens à l'évaluation dans l'organisation, mettent à l'agenda la mise à disposition de moyens pour déployer une politique d'évaluation afin de s'insérer dans le jeu politique et de renforcer leur rôle d'acteur politique. L'institution prend forme à travers la création d'un métier de chargé d'études sociales, des formations, des relations stratégiques avec une communauté professionnelle d'évaluateurs mais surtout par la sédimentation d'expériences. Les chargés d'études et les acteurs de l'action sociale conduisent un travail institutionnel de définition des règles du jeu de l'évaluation par la pratique et lui donnent consistance. Ils investissent l'évaluation, l'adaptent aux

---

<sup>169</sup> Cf. Annexe 8 : Le Schéma directeur de l'évaluation de la CAF de la Gironde



logiques d'action et aux jeux d'acteurs de l'organisation. La pratique se routinise et s'inscrit dans la conduite de l'action publique.

La troisième partie explore la mise en œuvre d'évaluations de politiques, pour saisir en quoi le travail institutionnel des acteurs influence la manière dont cette pratique s'institutionnalise dans l'organisation, ses usages et la nature du changement qu'elle introduit. Elle étudie en quoi l'évaluation constitue un instrument de pouvoir au sein de l'organisation et analyse les ressources, les intérêts et les rôles des acteurs qui la mettent en œuvre et la font exister concrètement. Le travail institutionnel des acteurs et la négociation de la pratique évaluative sont explorés à travers les différentes étapes du processus de la démarche. Ils mettent en évidence l'existence d'une culture institutionnelle, de normes stabilisées et négociées, mais aussi le travail des acteurs dans le maintien de l'ordre institutionnel. L'analyse montre que l'évaluation pluraliste, instituée par les acteurs, les différents usages qu'ils en font et le jeu social, introduisent des changements dans les rapports sociaux au sein de l'organisation et en dehors, mais aussi dans la conduite de l'action publique. Elle révèle que l'évaluation constitue un instrument de pouvoir, de connaissance et de reconnaissance pour entrer dans le jeu politique. La pratique de l'évaluation et les changements qu'elle génère dans la durée, dans la manière de penser et d'agir des acteurs, ont des effets instituants sur son processus d'institutionnalisation.

La quatrième partie étudie le cas d'une tentative d'institutionnalisation formelle de l'évaluation de politiques au sein de l'organisation par l'élaboration d'un schéma directeur de l'évaluation. Ce dispositif institutionnel, pensé comme l'aboutissement du processus d'institutionnalisation et comme un instrument stratégique pour porter une politique d'évaluation au sein de la Branche famille, intervient dans une phase de reconfiguration et de bifurcation. Il fait l'objet de déstabilisation de la part d'un nouvel acteur qui ne partage pas les logiques d'action d'acteur politique mais s'inscrit dans une posture d'opérateur public. L'analyse porte alors sur le travail institutionnel des acteurs de l'organisation face à des tentatives de désinstitutionnalisation. Elle révèle qu'un groupe d'acteurs se coalisent et déploient des stratégies pour le maintien et le renforcement de l'institution. Par-là, on montre que l'évaluation est ordonnée par un contrôle social, ancrée dans les logiques d'action des acteurs de l'organisation et dans

des formes de dépendance au sentier, mais aussi que les résistances à l'institution contribuent paradoxalement à son processus d'institutionnalisation.



# ***Partie I : L'évaluation de politiques : un instrument consubstantiel du nouveau management public ? Une analyse multiniveaux***

L'organisation est considérée comme niveau pertinent d'analyse du processus d'institutionnalisation de l'évaluation de politiques. Elle est également observée comme une variable déterminante de la manière dont cette pratique prend forme dans la conduite de l'action publique. Pour saisir pourquoi et comment l'évaluation peut être institutionnalisée dans une CAF, il convient de caractériser ses missions, ses modalités de fonctionnement, son environnement politico-administratif d'intervention mais également d'étudier les acteurs prégnants et les cadres cognitifs qui animent leurs logiques d'action. Il s'agit de mettre en lumière l'impact du nouveau management public sur ces organismes bureaucratiques et dans quelle mesure ces mutations ne sont pas forcément propices au développement de l'évaluation de politiques au sein des CAF.

Le premier chapitre analyse l'évolution des modes de gouvernance de la Sécurité sociale et le déploiement du nouveau management public. Il met en évidence en quoi les organisations qui la composent fonctionnent sur un modèle de « bureaucratie administrative », marqué par un tournant gestionnaire et techniciste qui tend à dépolitiser les politiques sociales très controversées. Il explore comment cela se traduit dans le management de la Branche famille et des CAF, dans leurs modalités de conduite de l'action publique et dans le rôle qu'elles jouent dans l'environnement politico-administratif, en fonction notamment de la manière dont les directeurs investissent leur marge de manœuvre. Ce chapitre montre en quoi l'activité des CAF est centrée sur l'atteinte des objectifs de gestion au détriment de leurs finalités politiques, rendant secondaire le développement de l'évaluation face à la gestion interne de la performance.

Le deuxième chapitre analyse la manière dont les agents de direction d'organismes de Sécurité sociale (ADOSS) constituent un corps professionnel porteur de ces mutations, disposent de certaines marges de manœuvre et contribuent à donner un sens technique et/ou politique à leurs fonctions et aux missions des organismes de Sécurité sociale (OSS). Il révèle en quoi les ADOSS s'inscrivent dans des cadres cognitifs et logiques

d'actions sensiblement différentes d'« opérateur public » ou d'« acteur politique » plus ou moins propices au développement de l'évaluation de politiques. En fonction de leur construction identitaire professionnelle, de la manière dont ils se représentent leurs missions, ils investissent plus ou moins leur position sociale et les ressources dont ils disposent pour jouer un rôle d'influence politique de l'action publique. Il met en évidence l'absence de cadres cognitifs partagés concernant l'évaluation des politiques publiques dans la culture professionnelle des ADOSS, mais aussi l'inexistence d'incitations managériales au développement de cette pratique.

Le troisième chapitre étudie comment ces mutations conduisent au développement de certaines formes de pratiques évaluatives hétérogènes au sein de la Sécurité sociale, de la CNAF et des CAF. Il met en évidence en quoi le déploiement du nouveau management public n'est pas synonyme du développement de l'évaluation et peut avoir tendance à s'y substituer. Si c'est le cas au sein de la direction de la Sécurité sociale, la CNAF s'approprie l'instrument d'évaluation mais les CAF, ancrées dans des exigences opérationnelles de gestion, beaucoup moins. En outre, il révèle la prégnance de freins cognitifs, managériaux et organisationnels qui expliquent la faible institutionnalisation de l'évaluation au sein des CAF.



# Chapitre 1 : Une approche technique et gestionnaire des politiques sociales

Pour comprendre dans quelle mesure l'instrument d'évaluation peut être investi par une organisation comme la CAF, il importe de caractériser l'environnement organisationnel et politico-administratif dans lequel elle se situe, la nature des politiques qu'elle conduit et ses modalités d'intervention sur l'action publique<sup>170</sup>. Nous revenons sur le statut particulier d'OSS pour étudier les évolutions saillantes liées à la mise en œuvre du nouveau management public et mettre en évidence ses effets de technicisation (1.1.). Après avoir spécifié les enjeux des politiques sociales et familiales de la Branche famille de la Sécurité sociale, nous analysons comment ces changements se répercutent, au sein de la CNAF et du réseau des CAF, par un management de l'action publique tourné vers la gestion de la performance (1.2.). Ensuite, nous étudions le fonctionnement organisationnel des CAF, les cultures et les parcours professionnels de leurs acteurs et ses modalités d'intervention, en prise avec le public et les collectivités territoriales dans l'ajustement local des politiques nationales. Cette analyse *top-down* et *bottom-up*<sup>171</sup> met en évidence la tension qu'il existe entre les fonctions d'administration de « gestion » et de « mission », mais aussi la tendance à la confusion des objectifs de gestion avec les finalités des politiques (1.3.).

## 1.1. L'entrée du nouveau management public dans la bureaucratie de la Sécurité sociale

Il ne s'agit pas de faire une présentation détaillée et exhaustive de la macrostructure « Sécurité sociale » dont l'évolution est pleine de rebondissements, et a d'ailleurs fait l'objet d'une littérature abondante<sup>172</sup>. Sans développer les différentes évolutions de l'État

---

<sup>170</sup> A. Mendez propose un modèle d'analyse des processus dans le temps par le biais d'ingrédients, de moteurs, de séquences et de bifurcations. Nous ne reprenons pas intégralement ce modèle car un processus institutionnel, tel que nous l'avons défini, est un processus permanent difficile à appréhender sous forme de séquences et de bifurcations clairement identifiables car en constante renégociation. Nous préférons ici parler d'étapes du processus que de séquences qui renvoient à la littérature de l'analyse séquentielle. L'étude porte néanmoins sur ce que l'on peut associer à des ingrédients pertinents (la contextualisation), les moteurs (acteurs porteurs, cadres cognitifs ou réglementaires), l'identification d'étapes (ou de séquences au sens défini par A. Mendez) et de bifurcations. Ce chapitre de l'analyse du processus institutionnel situe dans ce que A. Mendez propose d'appréhender comme le « les ingrédients » pertinents du processus. *Processus. Concepts et méthode pour l'analyse temporelle en sciences sociales*, op. cit. Ariel Mendez et Claire Bidart, Op. cit.

<sup>171</sup> Paul A. Sabatier, « Top-Down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis », *Journal of Public Policy*, vol. 6 / 1, 1986, p. 21-48.

<sup>172</sup> Pour n'en citer que quelques uns : Colette Bec, op. cit.. Bruno Palier, op. cit.. Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Paris, 1995. Robert Castel, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?*, Seuil, Paris, coll. « la République des idées », 2003. Jean-Jacques Dupeyroux, Michel Borgetto et Robert Lafore, op. cit.. Patrick Hassenteufel, op. cit. Pierre Rosanvallon, *Le modèle politique français: la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Seuil, Paris, 2006, 445 p.. Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale, Repenser l'État-providence*, Seuil, Paris, 1995, 223p. p.



social<sup>173</sup>, nous présentons quelques éléments de contextualisation concernant la bureaucratisation des OSS, la prédominance de la technique (1.1.1.) et les mutations managériales qui concentre l'attention sur le contrôle de gestion bien plus que sur l'évaluation des politiques (1.1.2.).

### 1.1.1. De la démocratie sociale à la prégnance des « techniciens » et de la bureaucratie

Le régime général<sup>174</sup> de la Sécurité sociale est institué par l'ordonnance du 4 octobre 1945<sup>175</sup>. Cette période est propice à l'instauration d'un État providence<sup>176</sup> et à l'émergence de nouveaux droits sociaux, en contrepartie de la participation des Français à l'effort de guerre<sup>177</sup>. Hérité des systèmes Beveridgien et Bismarkien, ce système social est conçu pour couvrir les principaux risques sociaux (maladie, vieillesse, famille, accident du travail) pouvant conduire à la pauvreté, tout en déléguant le « gouvernement » du système aux « intéressés eux-mêmes », à savoir les salariés par le biais des syndicats dans une optique de « démocratie sociale »<sup>178</sup>.

La gouvernance<sup>179</sup> de la Sécurité sociale a connu de nombreuses mutations<sup>180</sup>. Dans ses débuts (1945-1967) les OSS locaux fonctionnent de manière autonome sous la direction

---

<sup>173</sup> En ce qui concerne l'analyse de l'État social et son évolution se référer notamment à François-Xavier Merrien, « La restructuration des États-providence : 'sentier de dépendance' ou tournant néo-libéral ? », *Recherches sociologiques*, vol. 2, 2000, p. 29-44. Christophe Ramaux, « L'État social à l'épreuve de la politique économique et du risque », in Jean-Marc Dupuis, (éd.). *Politiques sociales et croissance économique*, éd. Jean-Marc Dupuis, L'Harmattan, Paris, 2002, p. 55-70. François-Xavier Merrien, « L'État social face à la globalisation. Une perspective internationale comparée », *Recherches sociologiques*, vol. 2-3, 2005, p. 187-201. Colette Bec, *op. cit.* Jean-Jacques Dupeyrou, Michel Borgetto et Robert Lafore, *op. cit.*

<sup>174</sup> Il est dédié aux salariés et inactifs et est à différencier des régimes spéciaux comme par exemple ceux des salariés de la SNCF, des mines ou de la RATP, ou des salariés et exploitants agricoles que l'on n'abordera pas ici.

<sup>175</sup> Le programme du Conseil National de la résistance adopté en mars 1944 réclamait notamment un « *plan complet de Sécurité sociale, visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par le travail* ». Le système de Sécurité sociale français est issu d'une inspiration universellement partagée d'après-guerre, marquée par la prise en considération, de la part des responsables politiques, de l'absence de mécanisme de secours efficace pour de larges couches de population. La Déclaration de Philadelphie de l'Organisation internationale du Travail en Mai 1944 prévoit la création d'une Sécurité sociale comme objectif prioritaire d'après-guerre. Alain Supiot, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Seuil, Paris, 2010, 184 p. p. Bruno Valat, *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967) : L'État, l'institution et la santé*, Economica, Paris, 2001, 544p.

<sup>176</sup> La Sécurité sociale est née de l'idée, reprise dans la Constitution de 1946, que « *la Nation assure à l'individu et à sa famille les conditions nécessaires à son développement. Elle garantit à tous et notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, de la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de sa situation économique se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ».

<sup>177</sup> Pierre Rosanvallon, *op. cit.*

<sup>178</sup> Colette Bec, *op. cit.* Michel Borgetto, *op. cit.*

<sup>179</sup> Par gouvernance on entend la « *coopération entre différents acteurs étatiques ou non et, plus largement, publics ou privés; l'organisation de relations par interactions continues et réseaux multipolaires; élaboration de règles du jeu négociées, hors des hiérarchies institutionnelles classiques* » Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Presses de, Paris, 1999, 233 p. p., p. 122.

<sup>180</sup> *La gouvernance de la Sécurité sociale: Une institution en quête de régulation*, éd. Gilles Nezosi, La documentation française, Paris, 2011, 189p. p.



de leur Conseil d'Administration. Les cotisants (salariés et patrons) et bénéficiaires sont responsables du système sous la surveillance de l'État qui fixe les règles du jeu. Il intervient à plusieurs reprises pour réformer le système, sous forme d'ordonnance ou de décret, allant dans le sens d'une immixtion croissante de l'État dans la gestion de la Sécurité sociale<sup>181</sup> au détriment du Conseil d'Administration (dans la nomination des directeurs par exemple<sup>182</sup>).

La réforme Jeanneney de 1967 introduit deux changements majeurs dans la gestion de la Sécurité sociale. D'une part, elle instaure la séparation financière des risques dans trois « Branches » distinctes (santé, vieillesse, famille), consacrée par la création de trois caisses nationales<sup>183</sup>, érigées en établissements publics administratifs. Elles sont administrativement dirigées par un haut-fonctionnaire, nommé par décret au sein du Conseil des ministres, et politiquement dirigées par un Président élu au sein du Conseil d'Administration. Elles fonctionnent comme des « têtes de réseau » des organismes locaux où les directeurs locaux jouissent de pouvoirs renforcés sur la préparation du budget et de la gestion du personnel<sup>184</sup>. D'autre part, elle institue la fin des élections sociales<sup>185</sup> des représentants syndicaux au sein du Conseil d'Administration au profit d'une désignation des administrateurs par les syndicats eux-mêmes, souvent par cooptation. La légitimité des administrateurs est alors tirée de leur organisation syndicale et non plus directement des administrés, impliquant une plus grande distance avec les usagers et l'abandon progressif de l'idée de démocratie sociale pour la mise en place du paritarisme<sup>186</sup>.

Avec le développement et la diversification des risques couverts et des droits, la gestion du système ne cesse de se complexifier et les ADOSS se professionnalisent. Comme le souligne G. Nezosi « *la Sécurité sort de la seule relation partenaires sociaux/État et de*

---

<sup>181</sup> Marie-Thérèse Join-Lambert, Anne Bolot-Gittler, Christine Daniel[et al.], *Politiques sociales*, 2e édition, Paris, Presses de science po et Dalloz, 1997, 717 p.

<sup>182</sup> Si initialement ceux-ci étaient nommés par le Conseil d'Administration de l'organisme, ils doivent dorénavant être inscrits sur une «liste d'aptitude» contrôlée par le ministère, condition indispensable à l'exercice d'une fonction de direction, et bénéficier de l'agrément ministériel pour toute nomination (décret du 12 mai 1960 relatif à la nomination des directeurs d'organismes de Sécurité sociale). Ce décret crée également un Centre national d'études supérieures de Sécurité sociale (CNESSS) pour former les dirigeants de la Sécurité sociale. Cette école deviendra l'EN3S à l'occasion de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

<sup>183</sup> La Caisse Nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), la Caisse Nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), la Caisse Nationale des allocations familiales (CNAF). La gestion de la trésorerie des différentes Branches est confiée à l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS).

<sup>184</sup> *Ibidem*.

<sup>185</sup> Initialement au suffrage universel direct

<sup>186</sup> Antoinette Catrice-Lorey, « La Sécurité sociale en France, une institution anti-paritaire ? Un regard historique de long terme », *Revue de l'IRES*, vol. n°24, 1997, p. p.81-104. Dominique Labbé et Gilles Nezosi, « "Négociation collective, paritarisme et démocratie sociale" », in Dominique Andolfatto, (éd.). *Les syndicats en France*, éd. Dominique Andolfatto, La Documentation française, Paris, 2004, p. p.111-137. Michel Borgetto, *op. cit.*



la seule logique politique. Les « techniciens » entrent en jeu et prennent de l'importance. Si les débuts de la Sécurité sociale se caractérisent par une proximité, notamment politique et syndicale, entre les administrateurs et les salariés de la Sécurité sociale, peu à peu, la direction technique, composée de cadres et d'agents de direction, se professionnalise et, ce faisant, s'autonomise »<sup>187</sup>. Les ordonnances Juppé de 1996 viennent encore accentuer le phénomène avec, d'une part, le renforcement du pouvoir des caisses nationales qui se voient confier dorénavant la nomination des cadres dirigeants<sup>188</sup>. D'autre part, ces ordonnances réforment en profondeur le fonctionnement et le pilotage de la Sécurité sociale par l'instauration de Conventions d'Objectifs et de Gestion (COG), contrats qui précisent les responsabilités entre l'État et chacune des Branches pour une durée de quatre ans<sup>189</sup>. Le financement de la Sécurité sociale, auparavant assise sur les cotisations salariales et patronales (justifiant la présence d'organisations syndicales à sa tête), tend à se fiscaliser<sup>190</sup> sous le coup de la crise économique<sup>191</sup> et du « trou de la sécu ». L'impôt devient alors un nouveau mode de financement, faisant évoluer le système en profondeur, modifiant sa philosophie d'ensemble mais aussi le lien entre l'État, le Parlement et la Sécurité sociale. Les OSS se voient soumis au contrôle d'une double tutelle des pouvoirs publics, à savoir celle du ministère chargé de la Sécurité sociale d'une part, et celle du Parlement qui vote et contrôle son budget d'autre part. Cette évolution peut potentiellement aboutir à une refonte du système voire remettre en question la légitimité des OSS<sup>192</sup>.

Au fil des réformes et des stratégies de comblement des déficits, les OSS voient leur mode de fonctionnement et de gouvernance se transformer par la reconfiguration des rôles et des pouvoirs de ses différents acteurs. Les prérogatives des organisations syndicales se réduisent<sup>193</sup> progressivement et leur pouvoir au sein des conseils

---

<sup>187</sup> *La gouvernance de la Sécurité sociale: Une institution en quête de régulation, op. cit.*

<sup>188</sup> Le principe est que le directeur de la Caisse Nationale fournit au Conseil d'Administration une liste de trois noms pour qu'il en désigne un qui sera par la suite officiellement désigné par le directeur de la Caisse Nationale.

<sup>189</sup> Nous reviendrons plus précisément sur la place des COG dans la structuration et le fonctionnement de la Sécurité sociale (Cf. 1.1.2., 1.2. et 1.3.).

<sup>190</sup> Création concomitante d'impôts : la Contribution Sociale Générale (CSG) et la Contribution pour le Remboursement de la Dette Sociale (CRDS).

<sup>191</sup> Notons aussi la diminution de la part des cotisations sociales dans le financement de la Sécurité sociale, notamment des cotisations patronales dans une optique de lutte contre le chômage

<sup>192</sup> Comme l'explique M. Borgetto « *Même si cela n'est pas toujours explicité, il est clair qu'un lien étroit existe, au moins potentiellement entre la fiscalisation du système et la privatisation de sa gestion: dès lors que telle ou telle Branche serait alimentée exclusivement par l'impôt, il n'y aurait aucune raison logique de maintenir le principe du paritarisme ni aucun obstacle théorique à ce que la gestion effective de la Branche soit sinon forcément confiée en totalité au secteur privé via une délégation de service public, du moins ouverte à la concurrence* » Michel Borgetto, *op. cit.*, p. 48.

<sup>193</sup> Dominique Labbé et Gilles Nezosi, « "Négociation collective, paritarisme et démocratie sociale" », in Dominique Andolfatto, (éd.), *Les syndicats en France*, éd. Dominique Andolfatto, La Documentation française, Paris, 2004, p. 111-137.



d'administration est plus formel et discrédité<sup>194</sup>. La démocratie sociale n'a cessé d'être critiquée pour finalement aboutir à une implication croissante de l'État<sup>195</sup>, à l'intervention du Parlement<sup>196</sup> mais aussi à de plus larges responsabilités confiées aux ADOSS. Le gouvernement de la Sécurité sociale est actuellement difficile à qualifier « *ni paritaire ni étatisé, il est devenu une technostructure aux allégeances complexes et mouvantes. Aujourd'hui orientée en fonction des besoins et des attentes de «clients» dans une recherche impérieuse d'efficacité* »<sup>197</sup>. La démocratie sociale gouvernée politiquement par des syndicats a progressivement laissé place à des formes hybrides de démocratie parlementaire et de bureaucratie. D'une part, la bureaucratisation<sup>198</sup> du système passe par la professionnalisation des ADOSS, techniciens gestionnaires du droit et par le renforcement de leurs prérogatives. D'autre part, du fait du renforcement du rôle de l'État, les OSS s'alignent progressivement sur le modèle bureaucratique de l'administration publique<sup>199</sup>. Ces évolutions marginalisent le rôle des syndicats et conduisent à des régulations techno-juridiques qui neutralisent politiquement les enjeux politiques de la protection sociale.

### 1.1.2. La convention d'objectifs et de gestion : le management par la performance

Les OSS jouent un rôle central dans le déploiement des politiques de protection sociale. Ces dernières font l'objet de nombreuses controverses, notamment liées à la répartition de ses modes de financements entre actifs et inactifs<sup>200</sup>, à leur efficacité<sup>201</sup> ou encore à la

---

<sup>194</sup> Bruno Palier, *Gouverner la Sécurité sociale: les réformes du système français de Sécurité sociale depuis 1945*, PUF, Paris, 2002, 466p. p.

<sup>195</sup> Notons aussi que l'État fait intervenir des délégations par la multiplication d'entités extérieures telles que l'Agence Régionale de Santé (ARS) ou le Haut Conseil à la Famille (HCF). Ces formes de « zones intermédiaires », où siègent des fonctionnaires, entourés ou non de représentants des partenaires sociaux, sont hybrides du fait de leur statut public, sans rattachement à la fonction publique et sans relever de la responsabilité des partenaires sociaux. Si cela ne se fait pas de manière directe et affichée, ces instances s'inscrivent dans le mouvement de renforcement de la place de la puissance publique au sein de la Sécurité sociale.

<sup>196</sup> Le Parlement est en effet impliqué dans l'élaboration et le vote de la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS), visant à maîtriser les dépenses sociales et de santé. Le contrôle démocratique des finances sociales est transféré au Parlement et la démocratie parlementaire prend ainsi le pas sur la démocratie sociale. La LFSS est créée lors de la révision de la Constitution du 22 février 1996, elle détermine les conditions nécessaires à l'équilibre financier de la Sécurité sociale et fixe les objectifs de dépenses en fonction des prévisions de recettes.

<sup>197</sup> *La gouvernance de la Sécurité sociale: Une institution en quête de régulation*, op. cit., p. 10.

<sup>198</sup> Michel Crozier, *Le phénomène Bureaucratique*, Seuil, Paris, 1963, 382 p., Max Weber, « La domination légale à direction administrative bureaucratique », *Économie et Société*, 1921.

<sup>199</sup> *Science administrative*, éd. Jacques Chevallier, PUF, Paris, coll. Thémis droit, (5ème éd.), 2013, 610 p.

<sup>200</sup> Une des controverses récurrentes du système de solidarité nationale, animée par des paradigmes concurrents, tourne en effet autour de la répartition des charges « *question première qui a justifié la fiscalisation : pourquoi faire porter aux seuls actifs «occupés», qui pourraient ne plus l'accepter, la charge de la solidarité à l'égard des inactifs et actifs inoccupés (chômeurs), plutôt que de partager l'effort entre les revenus du travail, de remplacement et du capital?* » Rémi Pellet, « L'évolution du financement de l'assurance maladie: bilan et perspectives », *revue d'économie financière*, vol. 76, 2004, p. 87-127, p. 111.

<sup>201</sup> Un sondage *Acteurs publics/ Ernst & Young* réalisé par l'IFOP en 2013 auprès d'un échantillon de 976 personnes représentatives de la population française (par questionnaire en ligne) révèle que 71% des enquêtés estiment que l'argent public consacré à la protection sociale est utilisé de manière inefficace.



dette de la Sécurité sociale<sup>202</sup>. Dans un contexte général de tension sur les finances publiques et d'augmentation de la demande sociale (issue des effets collatéraux de la crise économique), la Sécurité sociale est contrainte de changer ses modalités de fonctionnement. Comme dans l'ensemble des administrations publiques<sup>203</sup>, le nouveau management public<sup>204</sup> (voir ses fondements dans l'encadré 2) se déploie au sein des OSS, comme en témoigne la mise en œuvre des Conventions d'objectifs et de Gestion (COG).

### **Encadré 2 : Le nouveau management public : de l'idéologie à la pratique**

Utilisé à partir des années quatre-vingt pour décrire l'ensemble des changements en cours dans le secteur public<sup>205</sup>, le « nouveau management public » (NMP) ou « nouvelle gestion publique » est un ensemble hétérogène de recettes et de conceptions issues de théories économiques et gestionnaires<sup>206</sup>. Elles partagent une idéologie de la « bonne gestion du service public » et visent une amélioration des capacités managériales à travers des techniques importées du secteur privé dans une optique de contrôle des bureaucraties<sup>207</sup>. P. Bezes révèle le « succès croissant de la culture de l'audit, des résultats et de la performance par la multiplication des indicateurs de gestion et par le renforcement annoncé des contrôles »<sup>208</sup>. Le NMP accorde une autonomie substantielle aux managers et les responsabilisent quant aux résultats de la gestion publique. Pour G. Peters, en tant qu'idéologie, le NMP met l'accent sur la manière dont les tâches sont accomplies par le gouvernement, au détriment d'une approche plus politique qui interrogerait la pertinence des tâches accomplies<sup>209</sup>. Le NMP influence la gestion du personnel pour l'orienter vers des systèmes d'individualisation des rémunérations et d'incitations personnalisées, indexés sur les performances publiques. Il favorise ainsi le

<sup>202</sup> Pour illustrer, en 2013, le régime général dispose de 458,6 milliards d'euros de recettes et le montant total de ses charges nettes s'élève à 336,5 milliards d'euros. Toutefois, la Sécurité sociale cumule encore 129,7 milliards d'euros de dette à rembourser. Source: Les chiffres clés de la Sécurité sociale, direction de la Sécurité sociale, 2013, 45p. (Sur la base 2010 des données Insee).

<sup>203</sup> Philippe Bezes, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Vème République : la construction du « souci de soi de l'État » », *Revue française d'administration publique*, vol. 102 / 2, 2002, p. 307. Philippe Bezes, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties L'impact du New Public Management », *Informations sociales*, vol. 126, 2005, p. 26-37. Philippe Bezes, *Réinventer l'État, les réformes de l'administration française (1962- 2008)*, PUF, Paris, 2009. Philippe Bezes, « Morphologie de la RGPP », *Revue française d'administration publique*, vol. 136 / 4, 2010, p. 775-802. *Gouverner (par) les finances publiques*, eds. Philippe Bezes et Alexandre Siné, Presses de, Paris, coll. « Sciences Po Gouvernances », 2011, 526 p.

<sup>204</sup> De manière générale par management public on entend « l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation ». Annie Bartoli, *Le management des organisations publiques*, Dunod, Paris, 2ème édition, 2005, p. 98.

<sup>205</sup> Christopher Hood, « New Public Management », in Neil J. Smelser, Paul B. Baltes, (éds.). *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, eds. Neil J. Smelser et Paul B. Baltes, Elsevier, Amsterdam, 2001, p. 12355-12359. Christopher Hood, « A public management for all seasons? », *Public Administration*, vol. 69, N, 1991, p. 3-19. Les mutations remontent dans les faits à la fin des années 1970. Guy Peters, « Le nouveau management public (New Public Management) », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, (éds.). *Dictionnaire des politiques publiques*, eds. Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, Presses de Paris, « Références », 2010, p. 398-404.

<sup>206</sup> Philippe Bezes, *op. cit.* Christopher Hood, *op. cit.*

<sup>207</sup> P. Hoggett, « New Modes of Control in the Public Service », *Public Administration*, vol. 74 / 1, 1996, p. 9-32. Michael Power, *La société de l'audit. L'obsession du contrôle*, La Découverte, Paris, 2004.

<sup>208</sup> Philippe Bezes, *op. cit.*, p. 26.

<sup>209</sup> Guy Peters, *op. cit.*



développement du contrôle de gestion, du suivi d'indicateurs de performance<sup>210</sup>, d'outils de gestion budgétaire et de mesure des coûts afin de rendre compte des rendements du secteur public et de son activité (*outputs*), tout en portant une attention particulière à la réduction des effectifs<sup>211</sup>. Le NMP contribue à l'expansion de pratiques de contractualisation (contrat d'objectifs quantitatifs) entre niveaux hiérarchiques ou auprès de partenaires, introduisant des acteurs privés dans la mise en œuvre du service public. Il entend répondre à trois logiques d'action – l'efficacité socio-économique, la qualité de service, l'efficacité de gestion – par le biais de la planification stratégique, du management participatif, du management par la qualité, des techniques d'information et de communication et du contrôle de gestion<sup>212</sup>. Certains courants du NMP accordent une place particulière à la participation des usagers dans l'évaluation de la performance des organisations et la priorisation des politiques, mais également à l'implication des techniciens des organismes publics<sup>213</sup> afin d'accroître leur pouvoir d'action (*empowerment*). Plus généralement, la mise en place du NMP, légitimée par une doctrine protéiforme, s'inscrit dans une transformation de l'État et du service public par le biais d'instruments de régulation et de contrôle interne des systèmes administratifs. Il tend à instaurer un nouveau rapport entre l'administration et le politique.

Depuis 1996, l'action publique conduite par la Sécurité sociale se structure par la signature de COG entre chacune des caisses nationales et l'État<sup>214</sup>. Dans la logique du NMP, cette contractualisation formalise la délégation de gestion du service public de Sécurité sociale aux OSS<sup>215</sup> et y associe des objectifs et des moyens financiers pour une durée de quatre ans. La signature d'une nouvelle COG est précédée d'une phase de bilan de la précédente, alimentée par des groupes de travail pilotés par la Caisse Nationale (avec la participation de directeurs de caisses locales) et associée à une démarche dite « d'évaluation » de la COG, conduite par l'Inspection Générale des Affaires Sociales. Avec le recul de quatre générations de COG, on observe que les objectifs assignés aux Branches s'inscrivent dans une certaine continuité avec une logique de stratification, où chaque nouvelle contractualisation vient confirmer les objectifs précédents et en ajouter d'autres. D'une part, les COG fixent les grandes orientations politiques, les missions et les grands projets stratégiques que chaque Branche doit conduire sur une période

---

<sup>210</sup> P. Hoggett, *op. cit.*

<sup>211</sup> Yvon Pesqueux, « Le nouveau management public », Paris, 2010, 11 p.

<sup>212</sup> *Ibidem*, p. 2-4.

<sup>213</sup> P. Aucoin, « Administrative Reform in Public Management : Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums », *Governance*, vol. 3 / 2, 1990, p. 115-137.

<sup>214</sup> Sont signataires les présidents des caisses nationales et leur directeur ainsi que les ministres de tutelle.

<sup>215</sup> Comme l'illustre cet extrait de la brochure de la COG rédigée par Hervé DROUET alors directeur de la CNAF : « *Les conventions d'objectifs et de gestion ont marqué une novation importante dans la gestion publique française, en introduisant à la fois la logique objectifs/résultats et une pluriannualisation des moyens budgétaires accordés aux organismes pour atteindre ces objectifs. Ce n'est pas un hasard si, bien avant la LOLF, cette démarche a été introduite dans la Sécurité sociale, où la culture de l'autonomie et de la relation de service aux assurés et allocataires a toujours été présente. La Sécurité sociale a en effet toujours reposé sur le principe de la délégation de gestion, avec un État qui n'a jamais été directement gestionnaire et qui a donc pu dès l'origine se centrer sur ses fonctions de concepteur des politiques et de contrôle.* » (2013)



donnée. D'autre part, elles posent des exigences d'optimisation de la performance de gestion, de la qualité du service rendu et déploient toute une batterie d'indicateurs de suivi, précisant ce sur quoi les OSS doivent tout particulièrement porter leur attention<sup>216</sup>. Les COG sont fortement marquées par une recherche de réduction des dépenses de gestion administrative. Cela se traduit notamment par un mouvement de mutualisation des services (générant des concurrences entre les caisses), de dématérialisation des démarches (saisie des données transférées aux allocataires) et la gestion du risque<sup>217</sup>. Elles introduisent une logique « objectifs-résultats » et des techniques inspirées du secteur privé qui contribuent à modifier le management des OSS et à réorganiser la conduite de l'action publique.

La logique de contractualisation des orientations, des objectifs de gestion, de réduction des coûts de la COG, propre au NMP, se décline au niveau des caisses locales en Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Gestion (CPOG ou CPG). Chaque OSS (organisme privé de droit public) signe un CPOG avec sa Caisse nationale (établissement public administratif) qui explicite la manière dont il s'engage dans la mise en œuvre de la COG et dans l'amélioration des performances de gestion. Les ADOSS élaborent la déclinaison opérationnelle des orientations politiques de la Branche à travers des actions à conduire au niveau local, en fonction notamment des spécificités socio-économiques territoriales, des relations partenariales et des besoins (identifiés ou supposés<sup>218</sup>) des usagers<sup>219</sup>. Ces réformes managériales s'inscrivent dans une dialectique d'autonomisation et de responsabilisation de leurs managers (les ADOSS), mais aussi de renforcement des contrôles et des exigences de gestion. Comme le souligne M.-T. Join-Lambert « *le système apparait dès lors fortement encadré dans son organisation interne. Les caisses locales, administrées par un Conseil d'Administration qui dispose de peu de pouvoir et dirigées par un directeur, sont soumises à la « double tutelle » des échelons*

---

<sup>216</sup> Nous reviendrons plus précisément sur ces indicateurs et sur l'analyse du contenu des COG en prenant l'exemple de la Branche famille. (Cf. 1.2)

<sup>217</sup> La gestion du risque vise à réduire les dépenses indues par la fiabilisation des données de traitement des dossiers. Les objectifs affichés sont l'amélioration de l'efficacité de gestion, l'harmonisation de la qualité du service rendu et la certification des comptes de la Sécurité sociale face au Parlement.

<sup>218</sup> On émet des réserves quant à cette « adaptation territoriale » en fonction des besoins des usagers, que l'on retrouve dans les textes et les discours des acteurs sans pouvoir toujours identifier les méthodes et les moyens déployés pour réellement recueillir les besoins des usagers. Si les organismes locaux fondent leur légitimité d'intervention et d'autonomie sur l'adaptation territoriale et leur proximité avec le terrain, le travail de diagnostic territorial (quantitatif et qualitatif) ou d'analyse des besoins reste parfois sommaire et l'on peut s'interroger sur l'existence effective de professionnels ayant vocation à produire et à synthétiser cette connaissance pour qu'elle se traduise par la suite dans l'action publique locale.

<sup>219</sup> On peut souligner que certains ADOSS pointent les limites de l'exercice, dont cet ancien directeur de CAF : « *Hélas, la COG signée, les organismes locaux ont au mieux un mois pour la décliner, la présenter à leurs conseils et la faire voter en principe pour l'adapter aux réalités locales, en fait pour que des directeurs la décalquent sans état d'âme.* » Luc Diservi, « La gouvernance des organismes de Sécurité sociale », *Revue Regards de l'EN3S*, vol. 36, 2009, p. 218-222, p. 218.



déconcentrés du ministère (direction régionale des affaires sanitaires et sociales) et des caisses nationales, elles-mêmes soumises à la tutelle du ministère et à divers contrôles »<sup>220</sup>.

La mise en œuvre de la LOLF (à partir de 2001) dans l'environnement politico-administratif français, puis celle de la Loi Organique, relative aux Lois de Financement de la Sécurité sociale (LOLFSS) (à partir de 2005) contribuent à renforcer ce modèle managérial et à ancrer la démarche objectifs-résultats au sein des OSS. Dans les COG, cela se traduit par des exigences croissantes en termes de gestion de la performance sur la base d'indicateurs chiffrés, par un management par les objectifs et la responsabilisation des ADOSS et de leurs équipes<sup>221</sup> dans la gestion des finances publiques. Comme le souligne G. Nezosi « l'ensemble de l'activité des organismes est ainsi passé en revue et évalué. Les marges de progression autour d'objectifs précis et quantifiés (par exemple, l'amélioration de la qualité de service déclinée par des temps d'accueil maximum dans les accueils...) sont définies et soumises à une évaluation en fin de convention. Ces conventions [...] sont un moyen certes, moins unilatéral de contrôler l'action des organismes, mais le résultat demeure identique : la puissance publique, devenue un « partenaire » est toujours aussi présente et a de plus en plus les moyens de suivre et d'orienter l'action de la Sécurité sociale »<sup>222</sup>. Plusieurs acteurs interrogés<sup>223</sup> considèrent d'ailleurs que, malgré son statut spécifique, la Sécurité sociale est « le bras armé de l'État ».

La responsabilisation des ADOSS dans l'atteinte des objectifs passe par une gestion des ressources humaines inspirée du secteur privé. Elle se concrétise par l'instauration d'une logique de rémunération au mérite fortement orientée sur les performances individuelles et organisationnelles dans l'atteinte des objectifs fixés<sup>224</sup>. Au niveau des OSS, il s'agit, d'une part, d'une prime d'intéressement délivrée à tous les salariés et calculée en

---

<sup>220</sup> Marie-Thérèse Join-Lambert[et al.], *op. cit.*, p. 452.

<sup>221</sup> « Cette liberté de gestion est la contrepartie d'un engagement sur des objectifs de performance : pour chaque objectif, des indicateurs concrets mesurent les résultats des actions menées. Chacun, à son niveau de responsabilité, devra rendre des comptes sur ses résultats. » <http://www.finances.gouv.fr/lof/4clics/clic3.htm>, consulté le 25/08/13

<sup>222</sup> La gouvernance de la Sécurité sociale: Une institution en quête de régulation, *op. cit.*, p. 9.

<sup>223</sup> Notamment la direction de la CNAF et des directeurs de CAF.

<sup>224</sup> Comme le souligne M.-L. Buisson, cela vient contraster les principes statutaires et égalitaristes antérieurs qui visaient à forger la « culture publique », instaurant ainsi des formes d'affrontement entre les logiques du public et du privé. Ses travaux analysent l'évolution de la gestion des ressources humaines au sein d'OSS (Unions de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales -URSSAF, Caisse Primaire d'Assurance Maladie - CPAM, caisse mutuelle régionale du Régime sociale des indépendants) et en particulier sur l'introduction des pratiques d'individualisation des rémunérations, marquée par une baisse d'évolution de salaire basée sur l'ancienneté au profit d'une plus grande prise en compte des objectifs de performance. Marie-Laure Buisson, « Impacts de l'introduction de la logique de rémunération au mérite dans les organismes de Sécurité sociale », *Informations sociales*, n° 167, 2011, p. 82-89.



fonction de l'atteinte des indicateurs de gestion définis dans la COG (au niveau national et local)<sup>225</sup>. D'autre part, pour les ADOSS, il existe également une « part variable » destinée à rétribuer l'atteinte des objectifs individuels et collectifs<sup>226</sup>. Ces modalités de gestion de ressources humaines imbriquées au management de l'action publique contribuent à renforcer la culture du résultat au sein des OSS.

Face à la contrainte financière et dans une dynamique générale de déploiement mimétique du NMP au sein des bureaucraties administratives, ces réformes structurelles et managériales des OSS contribuent à ancrer la technique et la performance de gestion, comme nouveau mode de légitimation de la « qualité » du service public<sup>227</sup>. La centralité des instruments de gestion<sup>228</sup> génère des confusions entre les objectifs de gestion et les finalités des politiques. Cela conduit à une dépolitisation de l'action publique et rend secondaire l'évaluation des politiques<sup>229</sup>.

## **1.2. Le management par les objectifs de gestion dans la Branche famille**

Après avoir étudié le tournant gestionnaire et techniciste du nouveau management public au sein de la Sécurité sociale, il s'agit de saisir les spécificités de son déploiement dans la Branche famille dans une perspective *top-down*. En ce sens nous explicitons en quoi les politiques sociales et familiales qu'elle met en œuvre sont en tension sur le plan financier, politique et managérial rendant problématique leur évaluation (1.2.1). Puis, nous mettons en lumière les modalités de fonctionnement et de management de l'action publique en réseau, marquées par de fortes contraintes de performance (1.2.2 et 1.2.3.). Ces analyses visent à saisir le contexte managérial et politico-administratif d'intervention des CAF, essentiellement centré sur des contraintes de gestion, et à mettre en évidence la difficulté d'évaluation des politiques qu'elle déploie<sup>230</sup> et l'absence de management de ces démarches au sein du réseau.

---

<sup>225</sup> Pour les objectifs collectifs il s'agit du contrat national d'intéressement du personnel (atteinte des objectifs nationaux -COG) auquel s'ajoutent ceux du contrat pluriannuel de l'organisme local (atteinte des objectifs de l'organisation- CPOG).

<sup>226</sup> Rapport de l'IGAS (n°2007-069P), 2007, La dynamisation de la gestion des agents de direction du régime général de Sécurité sociale, 130p

<sup>227</sup> Pascal Martin, *op. cit.*, Jean-Marie Pillon, *Les rendements du chômage: Mesures du travail et travail de mesure à Pôle emploi*, Université Paris-Ouest Nanterre, 2014, 547 p.

<sup>228</sup> Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *op. cit.*, Valérie Boussard, *op. cit.*

<sup>229</sup> Cette question sera explicitée par la suite mais nous nous inscrivons ici dans la même analyse que F. Varone qui met en évidence qu'un contrôle accru des performances des services administratifs tend à se substituer à l'évaluation des effets finaux des politiques publiques. Frédéric Varone, *op. cit.*

<sup>230</sup> Nous interrogeons par la suite ses incidences sur le (non) développement de l'évaluation des politiques au sein des CAF (chapitre 3).



### 1.2.1. Des politiques sociales et familiales sous tensions

Revenons, tout d'abord, sur la nature des politiques conduites par la Branche famille de la Sécurité sociale pour en souligner les principaux enjeux, les spécificités et les tendances actuelles. Nous mettons en évidence en quoi ces politiques font l'objet de tensions financières, de controverses et de polémiques sociales et politiques, et sont influencées par différents niveaux de gouvernement. Il s'agit par-là de souligner en quoi leur réforme, tout comme leur évaluation, soulève des questions éminemment politiques que le NMP tend à contraindre à des problématiques de gestion.

La Branche famille met en œuvre la politique familiale nationale et assure un service public de redistribution des richesses et de lutte contre la pauvreté<sup>231</sup> (voir encadré 3). Depuis le début de la crise économique de 2008, les contraintes budgétaires et financières ne cessent de peser sur les politiques publiques<sup>232</sup> d'autant plus pour la Branche famille, qui est en première ligne dans la gestion de ses retombées sociales<sup>233</sup>. Elle est soumise à une demande sociale accrue et doit faire face à des contraintes en termes de moyens humains et financiers. La lettre du Président de la CNAF adressée à la ministre des Affaires sociales et de la Santé pour alerter sur la situation en témoigne : « *La crise économique que connaît notre pays est l'une des plus graves et des plus durables depuis 1945. Plus que jamais les CAF assurent un rôle d'amortisseur social. Dans ce contexte, la charge de travail des salariés de la Branche est devenue insupportable. Le niveau de stock<sup>234</sup> se situe à un niveau jamais atteint et cela perdure sur une durée qui, là aussi, n'a jamais été aussi longue* »<sup>235</sup>. Par ailleurs, au fil des années, la Branche famille a vu se multiplier les objectifs et le nombre de prestations qu'elle déploie, dont la plupart sous conditions de ressources, rendant particulièrement complexe la gestion des prestations, tout comme leur lisibilité pour les usagers<sup>236</sup>. Dans

---

<sup>231</sup> De manière horizontale (de la société vers les familles) et verticale (en faveur des foyers les plus modestes). Jean-Jacques Dupeyroux, Michel Borgetto et Robert Lafore, *op. cit.* En 2013, la Branche famille délivrait plus de 72 milliards d'euros de prestation auprès de ses 12 millions d'allocataires, couvrant au total plus de 30 millions de personnes par au moins une prestation (en comptabilisant les ayants droit)<sup>231</sup>, soit presque la moitié de la population française. Chiffres de la CNAF, issus de la brochure «comprendre les allocations familiales», 35p.

<sup>232</sup> Gouverner (par) les finances publiques, *op. cit.*

<sup>233</sup> Vincent Dubois, *op. cit.*

<sup>234</sup> Indicateur du nombre de dossiers à traiter, explicitant la charge de travail de l'organisme.

<sup>235</sup> Elle date du 4/03/13. Une autre lettre a également été adressée dans ce sens à la ministre des Affaires sociales et de la Santé le 29/04/13 par l'association des directeurs de CAF (l'ADIRCAF).

<sup>236</sup> Les prestations sociales délivrées par la Branche famille sont très fortement marquées par des phénomènes de non-recours aux droits, bien souvent cumulatifs, qui contribuent à aggraver les situations de pauvreté Antoine Math et Wim Van Oorschot, « La question du non-recours aux prestations sociales », *Recherches et Prévisions*, vol. 43, 1996, p. p.5-18. Philippe Warin, « Le non-recours aux droits comme question publique : innovations dans la production des politiques sociales », 2011. Pierre Mazet, « La non-demande de droit : prêtons l'oreille à l'inaudible », *La vie des idées*, 2010, p. 11p.. Philippe Warin, « Le non-recours :



cette gestion administrative de la misère<sup>237</sup>, le NMP met l'accent sur la gestion de la performance, la réduction des coûts de production des services et le calibrage de la qualité de service, notamment par le biais des indicateurs de suivi de la COG. L'action sociale locale des CAF tend à être de plus en plus contrainte par le fléchage de dotations financières<sup>238</sup>, laissant de moins en moins de marge de manœuvre aux CAF pour innover<sup>239</sup> et s'adapter aux besoins des usagers.

### **Encadré 3 : Les politiques de la Branche Famille en bref**

La Branche famille délivre vingt-sept prestations sociales destinées aux foyers et d'une dizaine de prestations d'action sociale destinées à des structures d'accueil<sup>240</sup>. Afin de favoriser la natalité et l'activité professionnelle féminine, elle déploie des dispositifs visant à compenser les coûts liés à l'arrivée d'un enfant et à faciliter la « conciliation vie familiale, vie professionnelle et vie sociale » en passant notamment par le développement d'une diversité de mode d'accueil du jeune enfant (moins de trois ans), de l'enfant et de la jeunesse (moins de 18 ans). La politique familiale vise également à soutenir la fonction parentale (notamment pour les monoparents)<sup>241</sup>. La Branche déploie une politique de cohésion sociale et de lutte contre la pauvreté<sup>242</sup>. Elle délivre non seulement des minima sociaux<sup>243</sup>, des aides aux logements et des aides sociales extralégales<sup>244</sup>, mais aussi par le travail social qu'elle conduit auprès des familles en situation de précarité et dans l'animation de la vie sociale locale.

Les politiques sociales et familiales font l'objet de controverses politiques, de politisations partisans (*politics*), souvent relayées dans les médias. De nombreuses

---

définition et typologies », *Document de travail 1*, Grenoble, 2010, p. 8 p.. Philippe Warin, « Une approche de la pauvreté par le non-recours aux droits sociaux », *Liens social et politique*, vol. 61, 2009, p. 137-146. Philippe Warin, « Le non-recours s'accroît avec le cumul des précarités », *Actualités Sociales Hebdomadaires*, 2010. Philippe Warin, « Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux », *La vie des idées*, 2010, p. 12 p.. Odenore, *L'envers de la fraude sociale: le scandale du non-recours aux droits sociaux*, La decouve, Paris, 2012, 210 p. p.. Nadia Okbani, *op. cit.* Bertrand (Président du groupe) Fragonard, Michel Peltier et Antonin (Rapporteurs) Rivard, « Rapport du Groupe de travail « Accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux », Paris, 2012, 72 p.

<sup>237</sup> Pour reprendre les termes de Vincent Dubois, *op. cit.*

<sup>238</sup> Cet extrait d'entretien avec le directeur du réseau de la CNAF illustre le phénomène « il y a un autre mouvement qui concerne la politique d'action sociale, où en fait, l'État a compris qu'il y avait de l'argent dans ce secteur là et fait de plus en plus ce qu'il a fait notamment dans d'autres domaines et notamment dans le domaine de la santé, il flèche les dotations. Et, de fait, de plus en plus, l'autonomie de la Branche famille et des CAF va se réduire en peau de chagrin on va être des « effecteurs » d'une politique nationale » il donne notamment l'exemple du déploiement de la réforme des rythmes scolaires. (mars 2014)

<sup>239</sup> Comme l'explique un acteur de la direction de la DSER « elle avait longtemps été à la pointe la Branche famille pour innover, c'est elle qui a inventé les prestations en action sociale qui allaient devenir les prestations pour l'accueil de la petite enfance » (octobre 2013).

<sup>240</sup> Sans entrer ici dans le détail de l'ensemble des politiques, des prestations et des dispositifs de la Branche famille nous en explicitons les principaux objectifs poursuivis ainsi que les publics auxquels elle s'adresse pour mieux en cerner l'étendue.

<sup>241</sup> Cela prend forme par le biais de Réseaux d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents (REAAP), de dispositifs de médiation familiale, d'aides au départ en vacances, pour ne citer qu'eux.

<sup>242</sup> Comme le souligne V. Dubois « de l'institution « des familles » servant des politiques natalistes et /ou familialistes, les caisses d'allocations familiales sont insensiblement devenues des organismes centraux dans le traitement public de la précarité » Vincent Dubois, *op. cit.*, p. 7.

<sup>243</sup> Comme le Revenu de Solidarité Active (RSA) pour les personnes sans emploi ou l'Allocation Adulte Handicapé (AAH) pour ne citer qu'eux.

<sup>244</sup> Ces aides financières sont définies au niveau local par le conseil d'administration. Il s'agit par exemple d'aide au déménagement ou de prêt à taux zéro pour l'achat de matériel de première nécessité.



personnalités élues, experts, syndicats ou organisations familiales s'expriment sur ce sujet, qui concerne une large partie des citoyens. D'une part, elles sont porteuses de normes sociales et familiales<sup>245</sup> dans la sphère privée, ancrées dans le familialisme à la française<sup>246</sup> (unique en Europe) et marquées par l'influence du mouvement familial<sup>247</sup> qui constitue un lobby au sein des Conseils d'administration de la Branche famille (*via* l'Union Nationale des Familles ou Union Départementales des Familles). D'autre part, sa vocation redistributive de « solidarité nationale » génère des tensions sociales de la part des populations « payeuses »<sup>248</sup> et conduisent à des formes de stigmatisation des populations bénéficiaires qualifiées d'« assistées » ou de « profiteurs » de l'État social<sup>249</sup>.

Les politiques de la Branche interviennent à l'intersection de différents secteurs des politiques publiques<sup>250</sup> auprès d'une diversité d'acteurs (associatifs notamment) et de niveaux de gouvernement (ministère, secrétariat d'État, services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales, Union Européenne). Elles sont d'autant plus soumises à

---

<sup>245</sup> Sur la politisation des politiques familiales voir Jacques Commaille et Claude Martin, *Les enjeux politiques de la famille*, Bayard, Paris, 1998. Michel Chauvière et Virginie Bussat, *Famille et codification. Le périmètre du familial dans la production des normes*, Paris, La documentation française, 2000, 207 p. Robert Lafore, « Éclairer la « fabrique » des politiques sociales », *Informations sociales*, n° 157, 2010, p. 4-5. Robert Lafore, *op. cit.* Michel Chauvière et Michel Messu, « Les apories de la solidarité familiale. Contribution à la sociologie des configurations de justice entre les familles et l'État, dans le cas français », *Sociologie du travail*, vol. 45 / 3, 2003, p. 327-342. Michel Chauvière, « De la famille à la parentalité. Simple ajustement ou redéfinition normative ? », in B. Vossier, (éd.). *La parentalité en questions. Problématiques et pratiques professionnelles*, éd. B. Vossier, Andesi/ESF, 2002, p. 55-67. Michel Chauvière, « La parentalité comme catégorie de l'action publique », *Informations sociales*, vol. 149, 2008, p. 16-29.

<sup>246</sup> « Le familialisme peut être défini comme une forme d'action collective, marquée par l'hypertrophie de la raison familiale dans la conception et dans la conduite des affaires publiques, bien au-delà de la seule sphère domestique ou des prestations familiales. Il fait de la famille – et pas seulement de l'individu (homme, femme ou enfant) – l'unité référentielle de politiques publiques en matière de population, de protection, de redistribution, d'emploi, de citoyenneté... Celle-ci devient la médiation principale entre l'État et les citoyens, constituant même un modèle de société « démocratique », concurrentement à l'individualisme citoyen. » Michel Chauvière, « Le rôle des lobbies dans la politique familiale », *Informations sociales*, n° 157, 2010, p. 70-79, p. 78.

<sup>247</sup> Il s'agit d'un mouvement principalement conservateur. Voir à ce titre *Les mouvements familiaux et leur institution en France. Anthologie historique et sociale*, éd. Michel Chauvière, Paris, Cahier d'histoire de la Sécurité sociale, n° 3, 2006, 640 p. p. Voir Jérôme Minonzi et Bruno Valat, « L'Unaf: crise et transformations de la représentation des intérêts familiaux en France », *Revue française de science politique*, vol. 56 / 2, 2006, p. 205-226. Notons que les mouvements sociaux et les débats liés à l'élargissement du mariage et de l'adoption aux personnes de même sexe sont une bonne illustration des crispations sociales liées à des divergences de modèles familiaux.

<sup>248</sup> Comme le développe Pierre Rosanvallon « Un nombre croissant de ménages trouvent du même coup injuste de se voir exclus de prestations sociales ou familiales et se considèrent comme maltraités, voire défavorisés, comparativement à des foyers plus modestes qui cumulent complément familial, allocation logement, allocations scolaires, etc. Les individus n'évaluent pas dans ce cas la justice dans ces principes (la règle et son intention) mais dans les effets pratiques et individualisés du système [...] la grogne des classes moyennes procède de la séparation complète entre ceux qui paient et ceux qui reçoivent ». Pierre Rosanvallon, *op. cit.*

<sup>249</sup> Nous ne développons pas ici ce qui concerne les difficultés de mise en place d'une solidarité nationale ou le traitement de la pauvreté mais pour aller plus loin sur ces questions voir notamment Nicolas Duvoux, *Le nouvel âge de la solidarité, pauvreté précarité et politiques publiques*, Seuil, Paris, La République des idées, 2012, 108 p.. Marie-Thérèse Join-Lambert[et al.], *op. cit.*. *Politiques sociales, op. cit.*. Robert Castel, *op. cit.* Michel Borgetto, « Sur quels principes bâtir une politique sociale ? », *Informations sociales*, n° 157, 2010, p. p. 10-16. Jean-Jacques Dupeyroux, Michel Borgetto et Robert Lafore, *op. cit.* Marc-Henry Soulet, « La vulnérabilité comme catégorie de l'action publique », *Pensée plurielle*, vol. 10 / 2, 2005, p. 49.

<sup>250</sup> Politique familiale (parentalité, enfance, jeunesse), politique de lutte contre la pauvreté, politique de l'emploi, politique du logement, politique de lutte contre les discriminations, politique des droits des femmes et égalité femmes-hommes, politique de la ville, voire également des politiques fiscales.



l'influence de modèles néolibéraux internationaux<sup>251</sup> et européens qui entrent en concurrence et tendent à converger<sup>252</sup>. Depuis une trentaine d'années, les évolutions des mécanismes de solidarité du système de protection sociale français mettent l'accent sur la responsabilité individuelle et les effets pervers des prestations sociales<sup>253</sup>. Un phénomène d'« activation » de la protection sociale<sup>254</sup>, orientant le social vers l'incitation à l'emploi se développe en France (avec la mise en œuvre du RSA<sup>255</sup> notamment) comme en Europe. De nombreux travaux explorent cette tendance à l'eupéanisation des politiques sociales<sup>256</sup>.

Les politiques sociales et familiales déployées par la Branche famille sont particulièrement controversées et font l'objet de contraintes financières dans un contexte d'accroissement de la demande et de multiplication des dispositifs. Cette configuration multi-acteurs, multiniveaux et multi-secteurs tend à complexifier l'évaluation comme la réforme de ces politiques, tout particulièrement pour des OSS fonctionnant sur un modèle bureaucratique, plus attendus sur les performances de gestion que sur des propositions d'ordre politique.

---

<sup>251</sup> Robert Boyer, « Comment concilier solidarité sociale et efficacité économique à l'ère de la globalisation : une lecture régulationniste », in Serge Paugam, (éd.). *Repenser la solidarité*, PUF, Paris, 2007, p. 887-914. Yves Surel, « Le poids des organisations internationales dans les réformes des politiques sociales », *Informations sociales*, n° 157, 2010, p.36-43.

<sup>252</sup> Patrick Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale », *Revue française de science politique*, vol. 55 / 1, 2005, p. p.113-132. *Concurrence et protection sociale en Europe*, éd. Patrick Hassenteufel et Sylvie Hennion-Moreau, PUR, Rennes, Res Publica, 2003, 320 p.

<sup>253</sup> Mireille Elbaum, « Protection sociale et solidarité en France », *Revue de l'OFCE*, vol. 102 / 3, 2007, p. p.559-622.

<sup>254</sup> Pour reprendre la définition de J.-C. Barbier « il y a activation quand est introduit un lien explicite (souvent réglementaire) entre la protection sociale et les politiques de l'emploi et du marché du travail. Cette liaison donne lieu à une redéfinition critique des programmes sociaux, sous la double justification de l'efficacité et de l'équité, dans le sens d'une préférence systématique accordée à l'engagement des bénéficiaires sur le marché du travail (l'activité) ». Jean-Claude Barbier, « Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, vol. 43-2, 2002, p. 307-332, p. 308.

<sup>255</sup> Nadia Okbani, « L'évaluation des expérimentations du RSA : entre légitimation de l'efficacité et usages politiques », *Working paper RT6 (Réseau politiques sociales, protection sociale, solidarité, AFS) accessible sur Hal*, n° 2013-, Bordeaux, 2013, (« HAL »), p. 17. Nadia Okbani, « L'impossible remise en question du modèle d'activation de la protection sociale en France : le rôle des évaluations du RSA dans le processus d'eupéanisation des politiques sociales », *Dynamiques régionales*, vol. 2, 2015, p. 34-43.

<sup>256</sup> Pour prolonger l'analyse de l'eupéanisation des politiques sociales se référer également à Jean-Claude Barbier, « La transformation des forums de politique sociale en France depuis les années 1990 », in O. Giraud, Philippe Warin, (éds.). *Politiques publiques et démocratie*, éd. O. Giraud et Philippe Warin, La découverte, Paris, 2008, p. 217-239. Jean-Claude Barbier, « Une « europe sociale » normative et procédurale : le cas de la stratégie coordonnée pour l'emploi », *Sociétés contemporaines*, vol. 47 / 3, 2002, p. p.11-37. Jean-claude Barbier, « Pour un bilan du workfare et de l'activation de la protection sociale », *Laviedesidées.fr*, 2008, p. 1-20. Jean-Claude Barbier, *La longue marche vers l'Europe sociale*, PUF, Paris, coll. Le lien social, 2008, 296 p.. Jean-Claude Barbier, Ndongo Samba Sylla et Anne Eydoux, « Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi », *Centre d'Etudes de l'Emploi*, 2006, 217 p.. Cochoy Frank et Janine Goetschy, « L'Europe sociale: créativité institutionnelle communautaire et réalités nationales », *Sociologie du travail*, vol. 51, 2009, p. 447- 460. Alain Euzéby, « L'eupéanisation des politiques sociales », in Henri Oberdoff, (éd.). *L'eupéanisation des politiques publiques*, éd. Henri Oberdoff, PUG, Grenoble, 2008, p. 31-45. Bruno Palier, « Does Europe Matter ? Eupéanisation et réforme des politiques sociales des pays de l'Union européenne », *Politique européenne*, 2001, p. 7-28. Bruno Palier et Giuliano Bonoli, *op. cit.* Bernard Conter, « Plein emploi ou chômage nécessaire: la stratégie européenne pour l'emploi, entre utopie et pragmatisme », *Politique Européenne*, vol. 21, 2007, p. 21-40. Thierry Berthet et Bernard Conter, « Activation des politiques de l'emploi: stratégie européenne et transformation de l'action publique nationale et locale en Wallonie et en France », 2009, 1-17 p.. Bernard Conter, *La stratégie européenne pour l'emploi, ses usages et effets en Wallonie*, Université de Bordeaux, 2015, 702 p.



## 1.2.2. La CNAF vecteur du nouveau management des CAF

Nous étudions ici le déploiement du NMP au sein de la Branche famille à travers l'analyse du fonctionnement de la CNAF et de son rôle dans le pilotage des politiques et dans le management des CAF. Il s'agit de montrer comment le NMP conduit au développement d'outils de pilotage (1.2.2.1), à la prégnance d'indicateurs de gestion (1.2.2.2.) dans le management et l'évaluation des CAF (1.2.2.3.). Cela nous permet de révéler que la gestion de la performance constitue un objectif prioritaire du management de l'action publique dans ces organismes, laissant une place secondaire aux instruments interrogeant les effets des politiques conduites sur les situations sociales des usagers.

### 1.2.2.1. Le CNAF et la production de normes et d'outils de gestion

La Branche famille se compose d'une administration centrale, la CNAF (établissement public national à caractère administratif)<sup>257</sup> et d'un réseau de 103 CAF<sup>258</sup>. La CNAF, « tête de réseau », négocie les missions et les moyens de la Branche avec l'État (COG), manage les politiques de la Branche à travers la signature et le suivi de la réalisation des CPOG, répartit le Fond National d'Action Sociale<sup>259</sup> et pilote la performance des CAF. Elle élabore, en lien avec les ADOSS des CAF, un « plan d'action institutionnel » visant à développer des projets spécifiques<sup>260</sup> et anime de nombreux groupes de travail thématiques avec les agents de direction mais aussi des réseaux de professionnels de CAF<sup>261</sup>. La CNAF se compose de plusieurs directions qui nous intéressent ici, pour étudier le management et l'évaluation des politiques de la Branche<sup>262</sup>. Le tableau suivant présente leurs principales missions.

---

<sup>257</sup> Composée de 385 salariés au 31/12/2011. (Source: guide d'accueil chargé d'études, décembre 2012)

<sup>258</sup> Composée d'environ 33000 salariés (source: <http://www.laCAFrecrute.fr/la-Branche-famille/presentation>, chiffres de 2013, consulté le 11/08/15).

<sup>259</sup> Pour donner une indication il s'agit de 5,3 milliards d'euros en 2014 à répartir entre les CAF. (Lettre réseau n° 2014-020)

<sup>260</sup> Des groupes de travail structurent le déploiement de politiques internes ou externes en expérimentant notamment des dispositifs au niveau local. Pour donner quelques exemples pour le plan d'action institutionnel 2009-2012 il s'agit de travailler sur l'« offre de service globale » (petite enfance, enfance jeunesse, compensation des charges familiales, logement, familles en difficulté et handicap, insertion), la relation de service et le développement des échanges dématérialisés, la maîtrise des risques ou la lutte contre la fraude, la mutualisation de services.

<sup>261</sup> C'est le cas notamment pour les agents comptables ou les chargés d'études statistiques par exemple.

<sup>262</sup> Nous ne détaillons pas ici la fonction de chacune des six directions, nous n'analysons que celles identifiées comme centrales dans le déploiement d'une politique d'évaluation. Nous n'aborderons donc pas l'agence comptable, la direction des ressources humaines et de la gestion de l'établissement public, la direction du système d'information, ni le cabinet du directeur intégrant le département communication, le service de gestion des cadres dirigeants, celui des directeurs de projets, des chargés de mission, ou la direction des relations internationales (sur la base de l'organigramme 2011).



**Tableau 2 : Missions, normes et outils des directions de la CNAF**

Direction	Missions	Normes et outils
<b>Direction des politiques familiale et sociale (DPFAS)</b>	appuyer l'élaboration et le pilotage des politiques préparer la mise en application de la réglementation et ses ajustements contribuer à définir et à calibrer les dispositifs d'action sociale	circulaires documents de cadrages schéma directeurs notes de doctrines outils techniques logiciels (traitement des prestations)
<b>Direction de l'évaluation et de la stratégie (DES)</b>	piloter la performance de gestion de la Branche, la mise en œuvre de la COG et du plan d'action institutionnel	suivi de la performance de gestion par le Recueil National des Données des Caisses (RNDC)
<b>Direction du réseau (DR)</b>	piloter le réseau des CAF et leur performance afin de stabiliser et d'uniformiser le service rendu (versement des prestations)	« bonnes pratiques » et normes dans la gestion des caisses <sup>263</sup> appuis aux caisses en difficulté dans la gestion des prestations (sous condition d'un alignement aux bonnes pratiques de gestion diffusées)
<b>Direction des Statistiques des Études et de la Recherche (DSER)</b>	produire de la connaissance quantitative et qualitative sur la conduite de l'action publique et ses effets, sur sa gestion interne, ainsi que sur ses publics préparer le calibrage des réformes animer la recherche et le réseau des chargées d'études de CAF (Perspicaf)	outils d'analyse statistiques sur les publics, les dispositifs et la gestion recherches études évaluations microsimulations

Ces services sont dirigés par des ADOSS, passés par la direction de CAF ou d'autres OSS. Contrairement à ce que son nom pourrait laisser croire, la Direction de l'Évaluation et de la Stratégie (DES) n'est pas en charge de l'évaluation des politiques mais de la performance de gestion de la Branche et des caisses. Il est néanmoins intéressant de relever la potentielle confusion. L'évaluation des politiques est confiée à la DSER<sup>264</sup>.

La DPFAS, la DES et la DR sont des directions prégnantes au sein de la Branche famille. Elles contrôlent la mise en œuvre de la COG, proposent des outils (de pilotage et de métiers<sup>265</sup>), des processus, diffusent des normes et des bonnes pratiques tant au niveau de la gestion interne des caisses (gestion des prestations pour les allocataires comme pour l'action sociale) que dans le déploiement des politiques. Elles ont pour vocation de s'assurer du « bon fonctionnement » des caisses et de l'atteinte des objectifs de la COG, et en ce sens contribuent à élaborer et à diffuser des normes et des outils de gestion du NMP.

<sup>263</sup> Sur la production, les ressources humaines, les processus qualité, la maîtrise des risques et la relation de service.

<sup>264</sup> Nous reviendrons plus en détail sur cette direction dans le 3.3.

<sup>265</sup> Nous avons pu, dans le cadre de cette recherche, explorer plusieurs intranets de métier comme celui des chargés d'études, des services de communication ou encore l'intranet des directeurs.



### 1.2.2.2. La centralisation et centralité des indicateurs de gestion

Les CAF étaient initialement autonomes (avant 1967, création de la CNAF) et fortement marquées par une culture du consensus héritée du mode de fonctionnement de l'Union Nationale des CAF (UNCAF)<sup>266</sup>. Après une période plutôt « faste » de « développement social local » (des années 1970 à 1990), elles font face à la multiplication des prestations, à la technicisation et à la bureaucratisation de leurs missions. Avec la mise en place des COG et des CPOG, face à la forte augmentation de la charge de travail (conséquences de la crise économique), l'activité des CAF tend à se normaliser. Pour faire face aux demandes du gouvernement et des organismes de contrôle<sup>267</sup>, la CNAF tend à prioriser et à renforcer son pilotage comme l'illustre ce propos du directeur de la DR « *qui dit piloter, dit créer de la participation, de l'animation mais ça veut dire aussi trancher et faire en sorte que les décisions soient appliquées, c'est un des problèmes de la Branche famille, la Branche famille a souvent été sur le consensus or là le consensus a ses limites [...] on est de plus en plus Jacobins quand on est en situation de crise [...] la Branche famille est en train de renforcer son pilotage de tête de réseau* » (mars 2014). Cette centralisation prend la forme d'outils, de processus, de normes, de bonnes pratiques, d'indicateurs de qualité et de performance mais aussi de prestations de services fléchées à des types de financement spécifiques d'action sociale locale. Elle tend à normaliser et à standardiser l'activité des CAF et n'est pas sans créer des crispations du côté des agents de direction de CAF<sup>268</sup> qui voient leur marge de manœuvre réduite.

Ces évolutions, s'inscrivant dans la logique du NMP, contribuent à restructurer le fonctionnement de la Branche famille et son management de l'action publique. Le discours de la contrainte budgétaire tend à être naturalisé et à s'imposer de lui-même pour justifier toute décision de restriction, de contrôle ou de restructuration. La CNAF, les CAF, les directeurs et leurs collaborateurs doivent rendre compte de leurs activités et

---

<sup>266</sup> De nombreux entretiens conduits, auprès d'ADOSS étant intervenus auprès de plusieurs Branches, soulignent cette différence de positionnement de pilotage, politique héritée du passé de la Branche famille par rapport à la Branche maladie, considérée comme plus autoritaire.

<sup>267</sup> Pour illustrer, un rapport de la Cour des comptes (référé n°66307 du 23 mars 2013 signé par Didier Migaud, son premier président, souligne le manque de lisibilité de la politique d'action sociale des CAF, en particulier en ce qui concerne la politique jeunesse au regard des dépenses qui lui sont consacrées. Il souligne également la trop faible redistribution des financements vers les territoires prioritaires et la nécessité d'un pilotage resserré de la Branche famille afin qu'elle soit en mesure d'atteindre effectivement les objectifs qui lui sont fixés dans la COG.

<sup>268</sup> Comme le souligne ce directeur évaluateur (ADOSS) « *aujourd'hui si des oppositions se manifestent ce sera plus vis-à-vis de la Caisse Nationale, vis-à-vis de la tête de réseau, mais ça c'est une demande des pouvoirs publics qui resserrent un peu plus son pilotage sur les organismes locaux et ça c'est pas toujours très bien vécu* ». (février 2014)



de l'atteinte des objectifs qui leur sont assignés sur la base d'une batterie d'indicateurs de performance de gestion et de qualité de service. La sémantique et les exigences de gestion ne cessent de se développer autour d'indicateurs qui s'intéressent à la fois au suivi de la mise en œuvre des politiques et aux résultats, au regard des objectifs fixés<sup>269</sup>. Pour illustrer le phénomène, si dans la COG 1999-2000 on retrouve 14 occurrences du mot « indicateur » et on y consacre une page d'annexe, la COG 2013-2017 cite 268 fois le terme et y consacre 70 pages d'annexes comme le montre le tableau suivant<sup>270</sup>.

**Tableau 3: La place des indicateurs dans les COG**

<i>Indicateurs de la COG</i>	1997-2000	2001-2004	2005-2009	2009-2012	2013-2017
<i>Occurrences du mot « indicateur »</i>	14	82	92	106	268
<i>Nombre d'indicateurs</i>	7	53	43	66	70
<i>Nombre de pages consacrées aux indicateurs</i>	1	7	6	9	70

L'atteinte des objectifs fixés dans la COG est mesurée par une série de tableaux de bord, lesquels répertorient de nombreux indicateurs liés au versement des prestations<sup>271</sup>, à la mise en place de l'action sociale<sup>272</sup> ou à la gestion administrative des organismes<sup>273</sup>. Ils sont suivis de près par la DES, la DR et la DPFAS de la CNAF, constituent des repères de l'activité d'une caisse et orientent la hiérarchisation des priorités au sein des CAF. C'est à partir de ces indicateurs qu'est défini le montant de l'intéressement des CAF et de leurs salariés. La conduite d'évaluation ne figure pas parmi ces exigences mesurées.

<sup>269</sup> La revue de la CNAF, *Informations Sociales*, a d'ailleurs consacré un numéro spécial au « management du social » (n°167 de septembre-octobre 2011) qui vise à interroger les transformations importantes qui ont eu lieu ces dernières années dans la gestion des politiques sociales. Il questionne l'intégration des logiques gestionnaires dans les administrations du social, leur fonctionnement et leur logique et notamment la multiplication des indicateurs de mesure, l'utilisation de la notion de performance, l'impact de la rationalité budgétaire ainsi que l'évolution des métiers du social et de la gestion des ressources humaines.

<sup>270</sup> Données établies à partir des différentes COG, sur la base de statistiques textuelles.

<sup>271</sup> En ce qui concerne la gestion des prestations il s'agit d'indicateurs tels que : le nombre d'instructions de RSA abouties au cours de l'année, le pourcentage de délais de traitement des pièces relatives aux prestations légales et d'action sociale traitée dans un délai inférieur ou égal à 15 jours ouvrés et 10 jours pour les minima sociaux, les taux d'appels téléphoniques traités par agent et l'amplitude d'ouverture, le pourcentage de temps d'attente à l'accueil de moins de 20 minutes et son amplitude d'ouverture, le taux de téléprocédures, les fermetures d'accueil physique, le taux de satisfaction des allocataires, le taux de recouvrement des indus, le nombre de fraudes détectées et de récidives, etc. voir aussi Pierre Mazet, « La qualité dans l'accueil ou l'exemple paradoxal d'une modernisation réussie [Le cas des agents d'accueil des caisses d'Allocations familiales] », *Recherches et prévisions*, vol. 87 / 1, 2007, p. 39-49. Andréa Caizzi, « La modernisation et le service : un mariage de sentiments ou de raison ? », *Recherches et prévisions*, vol. 87 / 1, 2007, p. 51-56.

<sup>272</sup> En ce qui concerne l'action sociale il s'agit des indicateurs tels que le nombre de places d'accueil du jeune enfant, la qualité des prévisions de dépenses d'action sociale, le nombre d'enfants et de jeunes bénéficiaires de la politique vacances, le taux de recours au réseau d'écoute d'appui et d'accompagnement des parents, le taux de couverture des lieux d'accueils enfants parents, le taux de recours à la médiation familiale, etc.

<sup>273</sup> Pour ce qui est de la gestion administrative de l'organisme, on retrouve l'évolution du taux d'absentéisme en fonction de la durée, les ratios des allocataires pondérés par agent et leur coût de gestion, etc.



### 1.2.2.3. L'évaluation des CAF par des « Directeurs évaluateurs »

À la demande de l'IGAS<sup>274</sup> et de la Cour des comptes, la CNAF met en place depuis 1999 un dispositif d'évaluation de chacune des CAF par des « directeurs évaluateurs » une fois par COG<sup>275</sup>. Ces directeurs évaluateurs sont des ADOSS de CAF, plutôt expérimentés, et sélectionnés par le directeur de la CNAF. Ils effectuent des missions d'évaluation auprès de différentes CAF et de leurs pairs dans une perspective corporatiste<sup>276</sup>. L'évaluation des CAF vise à s'assurer du déploiement des politiques de la Branche, de la « dynamique » de gestion des organismes et formule des propositions d'amélioration<sup>277</sup>. Les directeurs évaluateurs ont aussi pour mission<sup>278</sup> de porter un avis sur la conformité des CPOG des caisses. Par ailleurs, ils effectuent l'entretien annuel d'évaluation avec chaque directeur de caisse, entrant en jeu dans la définition du montant de son intéressement, en fonction de l'atteinte des objectifs<sup>279</sup>. Dans l'évaluation de la caisse, comme dans l'entretien annuel, la conduite d'évaluation de politiques par la CAF ne fait pas l'objet d'une attention particulière ou d'indicateurs. Elle peut tout au plus être soulignée positivement mais ne fait pas l'objet de contraintes ou d'exigences spécifiques.

### 1.2.3. Vers une « entreprise-réseau »

Les évolutions des modalités de management de la Branche famille tendent à s'inscrire dans la lignée de ce que F. Mariotti<sup>280</sup> observe comme une entreprise-réseau dans les industries privées. Les entretiens conduits comme dans l'ethnographie, révèlent une

---

<sup>274</sup> Inspection générale des affaires sociales

<sup>275</sup> Voir à ce titre Christian Perrien, « Évaluer des directeurs d'organismes : quelles conditions d'un regard « juste » sur la production dirigeante ? », *Revue Regards de l'EN3S*, vol. 44, 2013, p. 117-125.

<sup>276</sup> Ils sont alors détachés de leurs fonctions et associés à la direction générale de la Caisse Nationale sur plusieurs années (2 à 8 ans). Ils ne suivent pas de formations particulières pour assurer ces fonctions, mais sont formés par leurs pairs « directeurs évaluateurs » à leur arrivée. Comme le souligne un directeur évaluateur lors d'un entretien il s'agit d'une évaluation par les pairs pour « privilégier, comment dire, l'acceptabilité par les pairs d'une intrusion de la Caisse Nationale dans le fonctionnement des caisses et de ça on en tire encore aujourd'hui une légitimité vis-à-vis des directeurs » (février 2014). Cela révèle des formes de corporatisme professionnel des directeurs qui acceptent mieux d'être évalués par des pairs, supposés plus crédibles car ils ont occupé le même poste et connaissent les enjeux des directeurs vis-à-vis de la Caisse Nationale.

<sup>277</sup> L'évaluation se déroule sur une semaine d'observation et se matérialise par un rapport. Comme le souligne cet extrait d'entretien avec un directeur évaluateur « l'évaluation des caisses c'est du pratico-pratique, on regarde si la caisse met bien en œuvre les politiques définies dans la COG mais on ne va pas forcément aller creuser pour voir si ça correspond bien à la réalité du terrain, aux besoins etc. [...] Est-ce qu'elle se contente de la [la COG] mettre en œuvre telle qu'on lui a demandée? Est-ce qu'elle est créative, inventive? Est-ce qu'elle développe des partenariats? Est-ce qu'elle va un peu plus loin et est-ce qu'elle est bien reconnue comme un acteur des politiques sociales sur son territoire? » (février 2014).

<sup>278</sup> Leur mission est en cours de redéfinition depuis la publication du rapport Morel (IGAS) de 2010 visant à « dynamiser » les carrières des ADOSS et la publication du décret n° 2013-624 du 15 juillet 2013 relatif aux agents de direction et aux agents comptables des organismes de Sécurité sociale. En 2014, lors des entretiens conduits cette réforme n'était pas encore appliquée. Elle vise à recentrer l'évaluation non plus sur les caisses mais sur la direction.

<sup>279</sup> Ils évaluent également les candidatures de leurs pairs qui postulent sur des postes de direction et émettent un avis pour le comité des carrières.

<sup>280</sup> Fabien Mariotti, *Qui gouverne l'entreprise en réseau ?*, Presses de, Paris, (P.F.N.S.P.) « Académique », 2005, 264 p.



systématisation de la référence au « réseau » dans le discours des acteurs<sup>281</sup> et dans les pratiques managériales (mécanismes de coordination et de gouvernement) à travers des groupes de travail, des expérimentations locales et la remontée d'expériences. Si elle met à contribution des ADOSS de CAF, la CNAF détient cependant la légitimité de définir les orientations politiques, de produire et de diffuser des cadres cognitifs et des normes au sein du réseau. Elle dispose d'un pouvoir lié à l'élaboration des règles du jeu qu'elle tend à centrer sur les performances de gestion et le management par la qualité, comme mécanismes de gouvernement par des dispositifs d'engagement (CPOG), de coordination et de contrôle des organismes (le suivi de la production et directeurs évaluateurs). Au final, si les CAF sont amenées à contribuer aux orientations de la Branche dans une perspective *bottom-up*, la plupart des acteurs enquêtés (de la CNAF comme des CAF) soulignent qu'elles restent insuffisamment contributrices et que la relation entre la CNAF et les CAF tend à être plutôt verticale et *top down*. Un ADOSS explique ces rapports de pouvoir

*« Les CPOG la logique de contractualisation qui est en fait une logique de tutelle, quand l'État dit on fait un contrat, l'État est plus important que les autres signataires, c'est un contrat inégal. Et de la même façon, quand il y a un contrat entre la CNAF et les CAF, même si les gens s'aiment bien, c'est la CNAF la cheffe! »* (novembre 2013).

Comme le mettent en évidence les travaux de F. Mariotti, l'entreprise-réseau tend à être un organisme fragile, marqué par l'incertain, où l'action se déploie plus en fonction du travail de réglage local, de tactiques, d'essai-erreur et d'apprentissage collectif dans le temps, que dans la continuité d'une stratégie globale pensée d'en haut<sup>282</sup>. D'où notamment l'intérêt que la CNAF porte aux remontées d'expériences de CAF étant donné, entre autres, leur éloignement du métier de production, des réalités de terrain et des publics.

La CNAF porte le déploiement du NMP au sein de la Branche famille par le biais de l'élaboration d'outils, de normes, de dispositifs de contractualisation puis de suivi et de contrôle des organismes. Elle tend à inscrire la Branche dans des modalités de fonctionnement d'entreprise-réseau dans laquelle elle développe des logiques

---

<sup>281</sup> Comme l'illustre cet extrait d'entretien avec un ADOSS *«vous êtes dans une démarche réseau, d'ailleurs toutes les caisses nationales s'appuient sur ces réseaux puisqu'elles mettent en place un dispositif test, [...] une politique à un niveau local et chargent au local de l'évaluer. Et après cette évaluation locale remonte et permet à la Caisse Nationale de savoir si elle va... si le dispositif est pertinent ou pas.»* (avril 2014)

<sup>282</sup> *Ibidem*, p. 250.



descendante et ascendante, tout en renforçant ses capacités d'action, d'évaluation des organismes et sa centralité dans le pilotage. Le management de l'action publique des CAF passe par des objectifs de gestion et de qualité de service et la conduite d'évaluation de politique ne figure pas parmi les priorités. L'instrumentation d'outils de gestion en réponse à la contrainte budgétaire s'inscrit dans des formes de technicisation, d'apparente rationalisation et de dépolitisation des politiques sociales qui s'observent plus généralement dans l'administration publique<sup>283</sup>.

### **1.3. Les CAF en tension entre gestion technique et ajustements locaux de l'action publique**

De nombreux travaux montrent l'intérêt d'analyser la mise en œuvre de l'action publique dans une perspective transversale et multiniveaux. Certains, s'inscrivant dans une approche *top-down*, analysent l'articulation entre les différents niveaux et mettent en évidence des facteurs de distorsion de la décision, liés à son contenu, à de multiples échelons, à la marge d'autonomie, aux moyens et contexte d'intervention des acteurs de la mise en œuvre<sup>284</sup>. D'autres adoptent une approche *bottom-up* de la mise en œuvre et s'intéressent aux acteurs directement impliqués, à leurs interactions, leurs intérêts, leurs pratiques et leurs représentations et révèlent l'importance d'interdépendances, de relations de domination bureaucratique et de tactiques d'accommodement<sup>285</sup>.

Après avoir étudié les évolutions de la Sécurité sociale et du management de la Branche famille (approche *top-down*), analysons comment cela se traduit dans le fonctionnement organisationnel des CAF et leurs modalités d'intervention concrètes dans l'action publique (approche *bottom-up*). Il s'agit de saisir en quoi ces organisations technobureaucratiques et leurs missions tendent à conditionner le développement d'évaluations de politique par le bas. Nous mettons en évidence les marges de manœuvre dont elles disposent en termes d'organisation et d'ajustement de la mise en

---

<sup>283</sup> *Gouverner par les instruments*, op. cit. Philippe Bezes, op. cit. Philippe Bezes, « Rationalisation salariale dans l'administration française: Un instrument indiscret », in Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, (éds.). *Gouverner par les instruments*, éds. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, Presses de, Paris, 2005, p. 71-122. *Gouverner (par) les finances publiques*, op. cit. Valérie Boussard, op. cit. *Au nom de la norme. Les dispositifs de gestion entre normes organisationnelles et normes professionnelles*, op. cit.

<sup>284</sup> Jeffrey L. Pressman et Aaron B. Wildavsky, *Implementation*, University, Berkley- Los Ageles, 1973. François Dupuy et Jean-Claude Thoenig, *Sociologie de l'administration française*, Armand Col, Paris, 1983.

<sup>285</sup> Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sa, New York (N. Y.), 1980. Vincent Dubois, op. cit. Alexis Spire, « L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 169 / 4, 2007, p. 4-21. Gilles Frigoli, « De la circulaire au guichet. », *Déviance et Société*, vol. 33 / 2, 2009, p. 125-148.



œuvre des politiques sociales et familiales au niveau départemental (1.3.1). D'une part, les CAF déploient un système industriel et bureaucratique de gestion des prestations sociales (administration de gestion), centré sur la productivité et peu propice aux démarches d'évaluations de politique (1.3.2). D'autre part, elles jouent un rôle d'ajustement technique et politique de l'action sociale territoriale (administration de mission) dont les modalités d'intervention partenariales peuvent laisser place au développement d'évaluations de politiques locales (1.3.3.)<sup>286</sup>.

### 1.3.1. Des marges d'autonomie dans la mise en œuvre de l'action publique

Les CAF sont des organismes de droit privé chargés d'une mission de service public dont l'activité s'articule entre la gestion de prestations légales, et le déploiement d'une politique d'action sociale locale en lien avec les collectivités territoriales. Ces organisations sont au cœur de la mise en œuvre des politiques de la Branche famille.

Bien qu'elles tendent à se réduire, chaque CAF dispose de certaines marges de manœuvre dans la structuration organisationnelle de ses services, du management de la gestion des prestations légales et de l'accueil du public, de l'élaboration et la conduite de leur politique d'action sociale locale. Pour schématiser, d'une part, elle a un budget dit de « droit de tirage » lié au versement de prestations légales en direction du public et de structures d'intervention sociale dont le montant dépend des allocations qu'elle distribue (budget non limitatif)<sup>287</sup>. D'autre part, elle dispose d'un budget dédié à la gestion administrative de son organisme<sup>288</sup>, d'un budget propre pour l'action sociale locale<sup>289</sup> voire également de subventions spécifiques dans le cadre de projets liés au plan d'action institutionnel. Ces budgets « non fléchés » permettent à la CAF d'investir sa marge d'autonomie en termes de moyens humain et matériel (compétences, équipements) ou d'actions locales (subventions de projets, innovation, expérimentations, etc.). C'est

---

<sup>286</sup> Nous n'analyserons pas ici les différentes fonctions dites « supports » et de gestion administrative de l'organisme qui constituent des appuis à l'accomplissement des missions de la CAF mais ne s'inscrivent pas directement dans la conduite de l'action publique, par exemple: informaticiens, chargés de communication, manutentionnaires, acheteurs, etc.

<sup>287</sup> En fonction du montant de RSA socle versé à des allocataires ou du montant de prestation de service unique (PSU) versée à des crèches, elle perçoit le même montant de la part de ses financeurs à savoir le Conseil Général pour le RSA socle et la CNAF pour la PSU.

<sup>288</sup> Il est dédié au paiement des salaires, à l'entretien du patrimoine, de l'équipement et du matériel de travail, etc. Son montant est notamment défini en fonction du nombre d'allocataires de la caisse et du type de prestations versées.

<sup>289</sup> Ces dotations d'action sociale sont issues du FNAS (Fond National d'Action Sociale) et ne sont pas soumises à un fléchage particulier sur des prestations. Elles sont dédiées à des dépenses ou des subventions qui doivent s'inscrire dans les orientations des politiques familiales et sociales de la Branche et être votées par le Conseil d'Administration.



d'ailleurs par ce biais que des innovations locales ont pu émerger de CAF pour devenir des prestations de services généralisées à toute la Branche famille<sup>290</sup>.

Cela se traduit dans les CPOG des CAF mais également dans leur « plan de développement » qui constitue le « projet pluriannuel d'entreprise », précise le programme de travail de l'organisation et ses différents projets locaux, aussi bien en termes de gestion interne<sup>291</sup> que d'actions ou de partenariats externes<sup>292</sup>.

Les entretiens conduits auprès de différentes directions de CAF révèlent à quel point la structuration des services, la répartition des missions sur le plan organisationnel, les modalités d'accueil du public<sup>293</sup>, ainsi que l'action sociale locale sont variables d'un organisme à l'autre. Il existe d'importants sentiers de dépendance<sup>294</sup> en fonction du chemin parcouru par l'organisme, de ses choix de gestion des ressources humaines, de ses priorités politiques et notamment des centres d'intérêts du directeur et du Conseil d'administration. Pour illustrer, une CAF enquêtée consacre la plupart de son budget d'action sociale à la gestion directe de centres sociaux, hérité du parcours de cette organisation ; d'autres CAF consacrent ce budget au versement de subventions aux associations locales ou d'aides extralégales aux familles. La CAF de la Gironde, par exemple, a historiquement investi une partie de ce budget dans le recrutement de travailleurs sociaux afin de pouvoir intervenir directement sur le territoire et de déployer ses propres actions<sup>295</sup>. Elle délivre par ailleurs des aides extralégales aux familles et propose des subventions annexes sur la base de projets d'actions répondant à sa politique. Comme l'explique un directeur de CAF, l'action sociale « *si elle obligatoire dans sa fonction, elle est, on va dire, assez libre en tous cas dans ses modalités*

---

<sup>290</sup> Pour un historique de l'action sociale des CAF et leurs évolutions voir Ancelin Jacqueline, *L'action sociale des Caisses d'Allocations Familiales. Un siècle d'histoire*, Comité d'histoire de la Sécurité sociale, 1997, 758 p.

<sup>291</sup> Par exemple sur la politique de formation, de gestion des carrières, de communication, système de management de la qualité en vue d'une certification ISO 9001, mutualisation, etc. (exemples issus du plan de développement de la CAF de la Gironde 2009-2012 et 2013-2017)

<sup>292</sup> Pour donner quelques exemples : la mise en place d'une articulation entre l'ouverture de l'allocation de soutien familial (aide financière au parent séparé ne percevant pas de pension alimentaire) et la mise à disposition d'un service de médiation familiale (pour accompagner la parentalité et éviter des ruptures de lien parent-enfant), l'animation d'un réseau partenarial autour du handicap, l'expérimentation de repérage des logements non-décents. (exemples issus du plan de développement de la CAF de la Gironde 2009-2012)

<sup>293</sup> Par exemple, sur la répartition territoriale des points d'accueil, les horaires d'ouverture, les modalités d'accueil (sur rendez-vous ou « tout venant »), la formation des agents, la mise à disposition de travailleurs sociaux.

<sup>294</sup> On fait ici référence à la notion de *Path dépendance* développée par Paul Pierson, *op. cit.* voir également les travaux de Bruno Palier et Giuliano Bonoli, *op. cit.*. K Thelen, « Comment les institutions évoluent: perspective de l'analyse comparative historique », in *L'année de la régulation. Economie, institutions, pouvoirs*, Presses de, Paris, 2003, p. 13-43. François-Xavier Merrien, *op. cit.*

<sup>295</sup> Par exemple, face à l'important taux de familles monoparentales sans emploi cette CAF mis en place un « centre de préparation à la vie active » visant à accompagner les femmes dans leur projet professionnel et leur retour à l'emploi par le biais de formations et d'appuis à la recherche d'un mode de garde. Afin de faciliter la participation de ces femmes aux formations la CAF met à disposition un service de garde d'enfants.



d'exercice »<sup>296</sup>. Ces variations révèlent à quel point les CAF et leur direction opèrent des ajustements dans le déploiement de la politique nationale en fonctions des priorités qu'ils se fixent.

### 1.3.2. La bureaucratie et le système industriel de gestion des prestations

Les CAF sont des technobureaucraties<sup>297</sup>, gérant une multitude de prestations complexes dans un contexte de contrainte budgétaire et de gestion de la performance de plus en plus prégnant. Il s'agit-là de mettre en exergue l'héritage organisationnel bureaucratique prévalent, à savoir une organisation légaliste, fondée sur des réglementations, prêtant une attention particulière à la productivité et au contrôle dans une structure hiérarchique composée de professionnels subordonnés, sensés obéir à des injonctions qui viennent du haut. Cet héritage est particulièrement éloigné d'attentes en termes d'évaluations de politique.

Le service de gestion des prestations fonctionne comme une administration de gestion<sup>298</sup>, en charge de l'accueil du public et de la relation de service<sup>299</sup>, de la gestion et du traitement des dossiers d'allocataires. Dans une conception bureaucratique et universaliste d'équité de traitement<sup>300</sup>, il s'agit d'être conforme à la réglementation et aux exigences de productivité. Or, V. Dubois, qui explore la vie au guichet et les usages de l'accueil, met en évidence la marge de manœuvre des « petits bureaucrates » et la fragilité des rôles bureaucratiques<sup>301</sup>.

---

<sup>296</sup> Il s'agit ici d'un directeur de la CAF de la Gironde (décembre 2011).

<sup>297</sup> Voir notamment les travaux de Vincent Dubois, *op. cit.*. Rémi Lenoir, « Politique familiale et mode de gestion technocratique », in Vincent DUBOIS, Delphine DULONG, (éds.). *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, éds. Vincent DUBOIS et Delphine DULONG, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999, p. 155-168.

<sup>298</sup> Edgar Pisani, « Administration de gestion, administration de mission », *Revue française de science politique*, vol. 6 / 2, 1956, p. 315-330. Catherine Grémion, *Profession décideur : pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, Gauthier-V, Paris, 1979, 454 p.

<sup>299</sup> De nombreux travaux se sont intéressés à la relation de service et la place des usagers. Erving Goffman, *Asiles. Etudes sur la condition sociale des malades mentaux*, Minuit, Paris, 1968, 451 p. Jacques Chevallier, « L'administration face au public », in *La communication administration-administrés*, PUF, Paris, CURAPP, 1983, p. 14-60. *Usagers entre marché et citoyenneté*, éds. Michel Chauvière et Jacques Godbout, L'Harmatta, Paris, 1992, 332 p.. Philippe Warin, *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Etude des relations de services*, L'harmatta, Paris, L'Harmattan, 1993, 320 p.. *Quelles modernisation des services publics? les usagers au coeur des réformes*, éd. Philippe Warin, La découverte, Paris, 1997, 355 p..

<sup>300</sup> Cette conception est très largement partagée par les ADOSS des CAF interrogés mais aussi par les agents du service de gestion des prestations observés dans le cadre de l'ethnographie de la CAF de la Gironde.

<sup>301</sup> La relation à l'administration est entendue comme « l'ensemble des règles largement non écrites qui régissent les conditions de la relation administrative et en garantissent le bon déroulement », Vincent Dubois, *op. cit.*, p. 2. Dans ses travaux, il analyse l'identité et les rôles sociaux qui entrent en jeu dans l'interaction au guichet, étudie la régulation des tensions et la production du consentement dans le maintien de l'ordre institutionnel, ses fonctions et ses transformations. Il analyse le guichet comme lieu de



L'ethnographie de la CAF de la Gironde<sup>302</sup> et les entretiens conduits révèlent à quel point ce service est considéré comme central au sein des CAF. Il concentre l'attention et la majorité des moyens humains. Dans les faits, c'est sur ce service que repose l'essentiel des exigences de performance de gestion formulées par la CNAF dans le cadre de la COG, déclinées sous forme tableaux de bord et d'indicateurs de suivi<sup>303</sup> supposés rendre compte de l'activité de la caisse. La CAF porte une attention particulière à l'atteinte de ces objectifs, mesurés par le biais d'indicateurs de qualité et de performance, qui constituent des repères pour définir le montant de la rémunération au mérite. Tacitement, cela se traduit par des comparaisons voire des formes de concurrence dans l'atteinte des résultats à différents niveaux : entre les CAF<sup>304</sup>, entre les directeurs<sup>305</sup> et entre les salariés de même métier<sup>306</sup> au sein d'une même organisation. Ces exigences chiffrées et ces indicateurs jouent sur les modalités de mise en œuvre des missions de la CAF, sur le plan organisationnel, managérial et sur les pratiques des professionnels.

Le management du service de gestion des prestations<sup>307</sup> (voir encadré 4) est ainsi orienté sur l'atteinte des résultats par effets d'incitation et sur un mode de production très industriel et hiérarchique, centré sur la gestion de la performance, le rendement et les délais. L'observation de ce service révèle que les outils de gestion constituent des formes de pouvoir<sup>308</sup>, ils sont imprégnés d'usages symboliques et de « mythes gestionnaires »<sup>309</sup>.

---

socialisation, d'assignation d'identités et d'imposition de règles de conduite à travers la relation de service et resitue ce que les interactions au guichet doivent à la structure sociale dans laquelle elles sont nécessairement inscrites.

<sup>302</sup> Les travaux sur le non-recours au RSA, les missions d'études confiées par la direction de la CAF sur les « mécontentements des allocataires » mais aussi les différentes relations interpersonnelles avec les agents m'ont donné la possibilité d'explorer les accueils des CAF, la relation à l'allocataire et le versement des prestations. Dans le cadre de l'étude sur le non-recours j'ai partagé (pendant sept mois) le bureau d'un adjoint à la sous-direction des prestations.

<sup>303</sup> V. Boussard souligne l'existence d'indicateurs de différentes natures dans les CAF: indicateurs externes (prestations versées, données sur les publics, etc.), indicateurs d'activité (sur le traitement des dossiers, les flux d'allocataires à l'accueil et au téléphone, etc.), indicateurs de coût de gestion, indicateurs qualitatifs pour vérifier le respect de certaines normes (taux de rejet, d'indus, créneaux d'ouvertures des accueils, etc.). Valérie Boussard, « Les indicateurs de gestion comme construction sociale : l'exemple des CAF », *Recherches et prévisions*, vol. 54 / 1, 1998, p. 51-61, p. 52.

<sup>304</sup> Notamment pour l'obtention de « Prix » pour ses capacités de gestion par exemple.

<sup>305</sup> Dans ces stratégies organisationnelles pour atteindre des objectifs fixés, les directeurs de caisses peuvent avoir des intérêts particuliers en termes d'évolution de carrière étant donné que ces indicateurs entrent en compte dans leurs modalités d'évaluation. Ils ont tout intérêt à avoir de bons résultats dans l'organisme qu'ils dirigent pour être proposés par la direction de la CNAF au Conseil d'Administration d'une autre caisse (souvent de plus grande taille).

<sup>306</sup> En Gironde, on observe même une concurrence entre les cadres intermédiaires et les sections de production (différentes équipes de gestion des prestations), il s'agit d'avoir la meilleure productivité.

<sup>307</sup> En particuliers les métiers de techniciens conseil, de téléacteurs et de contrôleurs.

<sup>308</sup> Michel Crozier, *op. cit.*

<sup>309</sup> J. March identifie quatre formes de mythes gestionnaires récurrents : le mythe de la rationalité, le mythe de la hiérarchie, le mythe du leader individuel, le mythe de l'efficacité historique. James G. March, « Exploration and Exploitation in Organizational Learning », *Organization Science*, vol. 2, 1991, p. 71-87. James G. March, « Les mythes du management », *Gérer et comprendre*, vol. 57, 1999, p. 4-12.



#### Encadré 4 : Le profil des agents du service de gestion des prestations<sup>310</sup>

Les techniciens conseils, souvent peu qualifiés, ont connu des expériences professionnelles assez diverses souvent marquées par la précarité de l'emploi. Leur entrée à la CAF a plutôt été fortuite. Elle n'est pas vraiment considérée comme une vocation mais plutôt vécue comme ascension sociale ou une opportunité de stabilité professionnelle<sup>311</sup>. Pour exercer ce métier ils passent par une période conséquente de formation<sup>312</sup> puis d'examens afin de maîtriser la technicité du versement des prestations. La plupart des cadres ont exercé la fonction de techniciens conseils et le recrutement se fait essentiellement en interne, du fait de la technicité du métier et de la capacité productive des agents<sup>313</sup>. Les professionnels de ce service sont particulièrement marqués par une « identité de producteur »<sup>314</sup>, par la maîtrise de la technicité du traitement des prestations<sup>315</sup>, des outils de gestion et du vocabulaire associé.

Dans la pratique, les indicateurs de la COG sont traduits en indicateurs opérationnels<sup>316</sup> et centrés la maîtrise du temps de production. Les techniciens conseils sont managés, par le biais de statistiques individuelles de productivité<sup>317</sup>, sur leur capacité à recevoir ou à traiter rapidement les dossiers d'allocataires<sup>318</sup>. En d'autres termes, les exigences visant à « améliorer la qualité du service rendu », orientent la stratégie organisationnelle et l'activité des salariés vers une performance et une productivité dont la « qualité » se mesure en nombre de dossiers traités en un temps minimum<sup>319</sup>. Des tensions existent dans les pratiques des professionnels entre « faire vite » (exigences de productivité) et « faire bien » (rendre un service de qualité à l'allocataire)<sup>320</sup>. Cela se traduit par des

<sup>310</sup> Eléments issus de l'ethnographie de la CAF de la Gironde.

<sup>311</sup> V. Dubois observe les mêmes tendances dans ses travaux.

<sup>312</sup> En 2010, il s'agissait d'une formation de 18 mois au sein de la CAF de la Gironde.

<sup>313</sup> Nous avons observé ce phénomène empiriquement et V. Boussard observe également que les cadres sont sélectionnés parmi les techniciens conseils en fonction de leur capacité de production. Valérie Boussard, *op. cit.*, p. 56.

<sup>314</sup> Valérie Boussard, *op. cit.*

<sup>315</sup> Vincent Dubois, *op. cit.*, p. 86.

<sup>316</sup> Pour illustrer, l'exigence (inscrite dans la COG) de recevoir 85% des allocataires en moins de 20 minutes pour l'accueil physique se traduit par des exigences opérationnelles d'entretiens de moins de sept minutes avec l'allocataire. En ce qui concerne le téléphone la réponse ne doit pas dépasser les cinq minutes. Au-delà le technicien conseil est alerté par son ordinateur: un curseur d'abord vert devient orange puis rouge pour indiquer que le temps de réponse est dépassé.

<sup>317</sup> Dans le cadre de suivis réguliers comme pour l'attribution d'augmentation de salaire Marie-Laure Buisson, *op. cit.*

<sup>318</sup> Comme a également pu l'observer V. Dubois «*Ecourter autant que possible l'attente des allocataires, en recevoir le plus possible par jour et donc réduire le temps passé avec chacun d'entre eux: telles sont les règles non écrites du travail de l'agent d'accueil. Ceux-ci ont intériorisé la pression de l'attente et la contrainte du temps [...] Faire le meilleur «score», c'est-à-dire recevoir le plus grand nombre de personnes, constitue le principal, sinon l'unique mode d'évaluation des agents par l'encadrement, et l'axe autour duquel les guichetiers eux-mêmes constituent leur rôle*», Vincent Dubois, *op. cit.*, p. 89.

<sup>319</sup> On ne retrouve pas ou peu d'indicateurs sur le temps effectif d'ouverture du droit, le nombre nécessaire d'allers-retours avec l'allocataire pour traiter le dossier, l'étude transversale de tous les droits qui pourraient par exemple faire partie des critères de mesure de la qualité du service rendu à l'utilisateur.

<sup>320</sup> Plusieurs travaux explorent ce phénomène au sein des CAF, Andréa Caizzi, *op. cit.* dans son article P. Mazet souligne notamment que «*entre la norme de performance issue des indicateurs de rapidité de réception et la personnalisation de la relation inscrite dans les textes institutionnels, les agents sont parfois obligés de faire des choix entre des normes divergentes de qualité de service*» Pierre Mazet, *op. cit.*, p. 39-40.



formes de souffrance au travail pour des agents qui font le « sale boulot »<sup>321</sup> de gestion de la précarité des publics.

Le management de l'organisation tend à se distancier des finalités externes des politiques déployées auprès d'un public vulnérable, parfois en attente d'un accompagnement spécifique, pour se centrer davantage sur l'atteinte d'objectifs de performance<sup>322</sup>. Les travaux de V. Boussard<sup>323</sup>, montrent que le « stock »<sup>324</sup> constitue un « indicateur prégnant » au sein des CAF. Intériorisé par les acteurs, il focalise l'attention des différents professionnels de l'organisation et joue un rôle de régulation sociale. Elle met en exergue que ces instruments ne sont pas neutres et s'inscrivent dans un « *Logos* gestionnaire ». Il constitue un principe organisateur pour atteindre la performance et une méthode de rationalité instrumentale qui se traduit dans la *praxis*. Ces normes de gestion performent les comportements des acteurs, les dynamiques professionnelles et constituent des construits sociaux au cœur des jeux stratégiques d'acteurs, des identités collectives et de l'ordre social.

À la CAF, cette primauté de la gestion se traduit par des « stratégies de l'indicateur », depuis la direction jusqu'aux techniciens conseils (voir encadré 5). Chaque échelon de la hiérarchie investit ses marges de manœuvre de « petits bureaucrates » pour trouver un moyen d'atteindre les objectifs fixés. Dans le cadre de l'ethnographie, il a été possible d'observer des « bricolages » individuels et organisationnels pour contourner les indicateurs dans le but de légitimer la performance de l'organisation et d'optimiser la rémunération des acteurs.

#### **Encadré 5 : Exemples de stratégies de l'indicateur**

<sup>321</sup> Everett E Hughes, « Good people and dirty work », *Social Problems*, vol. 10 / 1, 1962, p. 3-11. Christophe Dejours, *Souffrance en France, la banalisation de l'injustice sociale*, Seuil, Paris, 1998, 183 p.

<sup>322</sup> Comme le souligne P. Gibert « les systèmes conventionnels de contrôle de gestion (qui) ont une inclinaison naturelle à mettre l'accent sur les moyens, les activités et les réalisations peuvent se révéler un facteur de perte de vue de la finalité externe, un élément d'internalisation de la gestion publique » Patrick Gibert, *op. cit.*

<sup>323</sup> Valérie Boussard, *op. cit.*. Valérie Boussard, *Construction et objectivation de la légitimité des règles : le cas des indicateurs de gestion*, Université Paris IX Dauphine, 1999, 428 p.. Valérie Boussard, « Quand les règles s'incarnent L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du Travail*, vol. 43 / 4, octobre 2001, p. 533-551. *Au nom de la norme. Les dispositifs de gestion entre normes organisationnelles et normes professionnelles*, éd. Valérie Boussard, L'Harmattan, Paris, 2006, 225 p.. Valérie Boussard, *Sociologie de la gestion. Les faiseurs de performance*, Belin, Paris, coll. « Perspectives sociologiques », 2008, 263 p p.

<sup>324</sup> Temps de retard dans le traitement des prestations calculé en nombre de jours. Il est considéré comme au centre des incertitudes majeures des CAF. Voir aussi Christian Perrien, « L'instrumentation de gestion d'un service public social », *Recherches et Prévisions*, vol. 42, 1995, p. 73-82. Ariel Eggriickx et Alain Briole, « Le défi des CAF : construire un réseau d'acteurs dans une bureaucratie », *Recherches et prévisions*, vol. 74, 2003, p. 15-26.



La direction d'une CAF peut prévoir un pré-accueil d'orientation des allocataires afin de filtrer les demandes ne nécessitant pas nécessairement une rencontre avec un technicien conseil (remise de document, recherche d'information). Pendant le temps d'attente avant le pré-accueil, l'allocataire n'est pas encore identifié ni comptabilisé dans le système d'information, cela permet ainsi de réduire le temps d'attente comptabilisé dans le cadre des indicateurs de la COG, favorisant ainsi l'atteinte de l'objectif fixé en le détournant. Si les cadres intermédiaires constatent un nombre « trop » important de dossiers mis en instance<sup>325</sup>, ils peuvent créer un répertoire spécifique, échappant au système d'information, et demander aux techniciens conseils de classer ces dossiers à traiter dans le répertoire afin qu'ils ne soient pas comptabilisés dans les indicateurs de qualité. Les techniciens conseils peuvent, quant à eux, choisir des dossiers « simples » à traiter pour augmenter leur productivité et réduire quantitativement le stock de dossiers à traiter, laissant les dossiers plus complexes et plus longs à traiter pour plus tard ou pour les autres.

Ce phénomène est d'ailleurs observé dans de nombreuses administrations<sup>326</sup> et comme le souligne R. Salais, dans le NMP tourné vers le pilotage de la performance « *Tous les acteurs du haut en bas de la filière de la décision publique doivent ensuite s'ingénier pour trouver à leur niveau la manière d'accroître, à moyens constants, la performance telle qu'elle s'inscrira in fine dans le tableau de bord du décideur central* »<sup>327</sup>.

L'atteinte des indicateurs de qualité et de performance est assimilée par les acteurs à l'atteinte des objectifs des politiques sociales et familiales déployées, au détriment de la qualité de la réponse aux besoins des usagers. Les CAF gèrent des prestations qui s'inscrivent dans des politiques sociales et familiales décidées en dehors d'elles (État, Parlement). Ces politiques, pourtant polémiques, tendent à être dépolitisées par le traitement technique et bureaucratique du droit<sup>328</sup>, mais aussi par la prégnance d'indicateurs et de contraintes de gestion de la performance perçues comme une finalité

---

<sup>325</sup> C'est à dire en attente de traitement ou de documents complémentaires (droits non payés)

<sup>326</sup> « Face aux contraintes de transparence et de formalisation, la manipulation des indicateurs ou des comptes rendus de performance devient des stratégies rationnelles afin d'éviter les risques de sanction et de blâme » C. Hood, « The Risk Game and the Blame Game », *Government and Opposition*, vol. 37, 2002, p. 15-37 in Philippe Bezes, *op. cit.*, p. 37. D'autres travaux explorent le souci gestionnaire comme activité de travail, en prenant l'exemple de Pôle emploi ou de la protection de judiciaire de la jeunesse. Ils analysent le pouvoir des professionnels de gestion et de leurs outils, et les bricolages opérés par les différents professionnels pour certifier de leur activité voir à ce titre Jean-Marie Pillon, *Les rendements du chômage Mesures du travail et travail de mesure à Pôle emploi*, Université Paris-Ouest Nanterre, 2014, 547 p.. Jean-Marie Pillon et Nicolas Sallée, « De la construction des normes gestionnaires à leur appropriation. Une comparaison Pôle emploi, protection judiciaire de la jeunesse », in Manuel Boucher, Mohamed Belqasmi, (éds.). *L'État social dans tous ses états Rationalisations, épreuves et réactions de l'intervention sociale*, éds. Manuel Boucher et Mohamed Belqasmi, L'harmatta, Paris, 2014, p. 71-79. Jean-Marie Pillon, « Le pointage et le placement? Quand Pôle emploi échoue à régler ses contradictions au moyen de logiciels », *GAP*, vol. 4 / 2, 2015, p. 81-103. P. Martin l'observe également dans les CPAM Pascal Martin, « Gestion de la file d'attente et invisibilisation des précaires », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 189 / 4, 2011, p. 34-41.

<sup>327</sup> Robert Salais, *op. cit.*

<sup>328</sup> Comme cela a pu être observé dans plusieurs travaux sur le travail bureaucratique Alexis Spire, *op. cit.*. Gilles Frigoli, *op. cit.*. Vincent Dubois, *op. cit.*



de l'action collective. Dans cette perspective les modalités de fonctionnement du service des prestations, légaliste, technique et gestionnaire, marquée par l'entrée du NMP, sont assez éloignées des logiques d'évaluations interrogeant les effets des politiques pour les usagers.

### 1.3.3. L'action sociale locale dans l'adaptation, le partenariat et l'influence politique

Le service d'action sociale d'une CAF fonctionne de manière sensiblement différente, comme une administration de mission<sup>329</sup> en charge du déploiement d'une politique d'action sociale locale. Etudions ses modalités d'intervention, ses logiques d'action, ses marges d'autonomie et ses acteurs pour mettre en évidence que le déploiement de stratégies et d'influences politiques dans les interactions partenariales se révèle plus propice au développement d'évaluations de politiques sociales locales.

Le calibrage de ce service varie sensiblement d'une CAF à l'autre et est essentiellement composé de conseillers techniques, de travailleurs sociaux et de cadres (voir encadré 6). Les entretiens conduits comme le travail d'ethnographie révèlent que ces acteurs s'inscrivent dans une volonté – au moins discursive, sinon effective – d'adaptation de l'action sociale aux besoins des usagers et des territoires<sup>330</sup>. Le discours du « développement social local »<sup>331</sup> est très présent dans les interactions d'acteurs et leurs modalités de travail, relativement moins bureaucratiques et standardisés que les missions du service des prestations.

#### **Encadré 6: Le profil des agents du service de l'action sociale<sup>332</sup>**

Les conseillers techniques sont en charge de la négociation et de la préparation des prestations de service. Ils peuvent être missionnés comme agents de développement social généralistes ou spécialisés dans des axes spécifiques de politiques (logement, parentalité, etc.). Les travailleurs sociaux (assistants sociaux, conseillers en économie sociale et familiale, médiateurs familiaux) interviennent dans l'accompagnement individuel et collectif des familles. Les cadres intermédiaires de l'action sociale,

<sup>329</sup> Edgar Pisani, *op. cit.*

<sup>330</sup> En opposition avec la vision universaliste d'équité de traitement et de productivité des agents du service de gestion des prestations.

<sup>331</sup> Claude Jacquier et Dominique Mansanti, « Le développement social local Les acteurs, les outils, les métiers - Tome 2 », *Dossier d'études CNAF*, vol. 70, 2005, p. 59.

<sup>332</sup> Éléments issus de l'ethnographie de la CAF de la Gironde.



recrutés en interne ou en externe, sont principalement issus de ces deux métiers, de fonctions de direction de centres sociaux, voire de managers issus du secteur privé. Il s'agit d'agents qualifiés (bac+3 à bac+5), disposant d'une formation professionnelle propre à leur métier. Avant leur entrée à la CAF, ils ont généralement suivi un parcours professionnel lié à leur formation et ont exercé au sein de collectivités territoriales ou d'associations. Ils ne sont pas là par hasard, beaucoup d'acteurs rencontrés parlent de vocation, d'engagement ou de volonté de s'investir dans le social. Ces professionnels sont très fortement marqués par la culture professionnelle du travail social, par la gestion de projets partenariaux et participatifs. Moins soumis à des injonctions de productivité et de gestion que les agents du service des prestations, ils disposent de plus de marges d'autonomie dans l'exercice de leurs fonctions, dans la gestion de leurs emplois du temps et de leurs interventions auprès de différents partenaires<sup>333</sup>. Ils observent, cependant, qu'ils font face à des exigences accrues de rapports d'activité : dans la gestion et le suivi financier des dispositifs d'action sociale pour les conseillers techniques ; dans le suivi et les modalités d'accompagnement des familles pour les travailleurs sociaux.

L'action sociale de la CAF se situe à l'interface entre les orientations et les dispositifs nationaux de la Branche famille et le contexte départemental de mise en œuvre de ces politiques. Son territoire d'intervention se caractérise par les situations socio-économiques et des profils de publics parfois spécifiques<sup>334</sup>, mais aussi par de nombreux acteurs comme les collectivités territoriales ou les associations. Les relations que la CAF entretient avec ces acteurs locaux sont au cœur de sa politique d'action sociale<sup>335</sup> qui se déploie en partie à travers l'action partenariale. Plus précisément, elle prend la forme de contributions financières pour la création d'équipements, le fonctionnement de structures par le paiement de prestations de service (pour les crèches, les centres sociaux, etc.) ou pour soutenir des projets spécifiques. Son action passe aussi par des aides financières et des offres de service d'accompagnement pour les familles ou encore la conduite de projets expérimentaux<sup>336</sup> et d'actions directement portés par la CAF.

---

<sup>333</sup> Michael Lipsky, *op. cit.* Il est assez fréquent qu'ils soient les seuls représentants de la CAF au sein de différents groupes de travail partenariaux et contribuent bien souvent au calibrage des actions conduites par les collectivités territoriales ou en collaboration avec eux.

<sup>334</sup> Par exemple, en Gironde on observe une surreprésentation de familles monoparentales par rapport à la moyenne nationale, pouvant impliquer la conduite de politiques spécifiques en direction de ces publics. La présence de territoires urbains et de territoires ruraux (plutôt enclavés comme le Médoc) font également l'objet d'adaptations de la politique d'action sociale locale.

<sup>335</sup> L'ancrage territorial est très présent dans les différentes COG et souligne l'importance des relations partenariales avec les collectivités.

<sup>336</sup> Par exemple en Gironde les acteurs de la CAF ont initié des projets tels que des modes d'accueil d'enfants à des horaires atypiques pour favoriser l'emploi des femmes travaillant la nuit (infirmière, agent d'entretien, hôteesse de l'air) ou encore le lancement de groupe de parole de pères séparés pour parler des problématiques de parentalité.



Dans un contexte décentralisé, plusieurs travaux s'intéressent aux mécanismes horizontaux de coopération et de négociation de l'action publique locale entre différents groupes d'acteurs aux intérêts et aux stratégies hétéroclites, dans un environnement marqué par une diversité de dispositifs contractuels et de projets<sup>337</sup>. Ils posent notamment la question du réagencement du territoire et du sectoriel<sup>338</sup> et du déploiement de la territorialisation comme principe de structuration de l'action publique. L'action publique locale est fortement marquée par le partenariat comme principe d'action, comme recomposition des modes d'intervention étatique tendant à accroître l'autonomie des acteurs locaux et à valoriser leur capacité à élaborer des actions collectives et à négocier sur des problématiques transversales<sup>339</sup>. Dans le cadre de politiques liées à la lutte contre l'exclusion et à la politique de la ville, G. Frigoli met en évidence que la qualité de la relation partenariale tend à devenir un moteur de l'action collective, au détriment de sa finalité d'amélioration de la situation des usagers<sup>340</sup>.

En matière d'action sociale, le transfert de compétences aux collectivités territoriales rend l'action de la CAF dépendante voire concurrente de celle de ses partenaires, questionnant ainsi la relation entre *policies* et *politics*. Cela introduit des rapports de force spécifiques où les différents acteurs cherchent à négocier de nouveaux compromis. La CAF intervient comme une administration sectorielle sur les territoires, où d'une certaine manière, elle est contrainte de coopérer avec les acteurs locaux pour porter et mettre en œuvre sa politique d'action sociale. Or, comme le montre A.-C. Douillet, l'ancrage territorial est un élément essentiel de la légitimité des élus qui ont tendance à s'inscrire dans une logique de défense de leur territoire d'élection auprès d'administrations susceptibles d'allouer des ressources<sup>341</sup>. Si les CAF disposent de moyens financiers pour développer ou renforcer l'action de structures d'intervention

---

<sup>337</sup> *L'action publique et la question territoriale*, eds. Alain Faure et Anne-Cécile Douillet, PUG, Grenoble, 2005, 300 p.. *La Gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, eds. Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Julien Weisbein, LGDJ, Paris, coll. « Droit et société », série « Politique », 2007, 234 p.. Gilles Pinson, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de, Paris, 2009, 422 p.

<sup>338</sup> Pour A.-C. Douillet, la territorialité renvoie non seulement à la capacité de définir des problèmes publics à partir d'un cadre local mais aussi à des logiques de transversalité qui visent à dépasser les divisions sectorielles. *L'action publique et la question territoriale*, *op. cit.*, p. 76-77.(p. 76-77),

<sup>339</sup> Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46 / 4, 1996, p. 580-623. Pierre Lascoumes, « Rendre gouvernable. De la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in *La gouvernabilité*, PUF, Paris, CURAPP, 1996, p. 325-338. *Action publique et changements d'échelle : les nouvelles focales du politique*, eds. Alain Faure, Jean-Philippe Leresche, Pierre Muller et Stéphane Nahrath, Paris, L'Harmattan, 2007, 378 p.

<sup>340</sup> Gilles Frigoli, « Lorsque gérer l'action sociale devient affaire d'action collective. Une contribution à l'analyse des partenariats dans l'action sociale territorialisée », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 2004, p. 85-103..

<sup>341</sup> Anne-Cécile Douillet, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 53 / 4, 2003, p. 583-606.

sociale, elles font parfois face à des stratégies d'évitement d'élus locaux qui ne veulent pas investir dans ce domaine.

La CAF entretient des relations partenariales marquées par des rapports de force bien souvent asymétriques voire inégalitaires, prenant la forme de coopération et de soustraitance, *via* des contractualisations et de multiples dispositifs. Pour reprendre F. Mariotti « *l'arbre du partenariat cache en réalité une forêt infiniment riche et complexe de relations de production déléguée* »<sup>342</sup> et nous ajoutons également de relations de négociation et d'influences réciproques. Ces interdépendances se manifestent différemment quand il s'agit du Conseil Général, de municipalités ou d'associations locales (voir encadré 7).

---

<sup>342</sup> Fabien Mariotti, *op. cit.*, p. 81.



### Encadré 7 : Les relations partenariales locales de la CAF

Face au Conseil Général (CG), chef de file de l'action sociale locale<sup>343</sup> et partenaire éminemment politique, la CAF tend à se trouver plutôt dans une posture d'exécutante mandatée, notamment sur le versement des minima sociaux<sup>344</sup>. Cependant, les deux organismes entretiennent des relations d'interdépendance : le CG a besoin de la CAF pour gérer les prestations et financer les structures d'intervention sociale du département. La CAF doit coopérer avec le CG pour percevoir le financement pour certaines prestations (RSA par exemple) mais aussi pour négocier le déploiement de services aux familles s'inscrivant dans sa politique (crèches, accueil des jeunes, etc.). En fonction des situations locales, la CAF peut défendre ses intérêts en la matière et jouer du rapport de force mais le CG reste décisionnaire. Ce retour d'expérience d'un directeur évaluateur est, à ce titre, assez parlant « *Quand j'étais à la Roche-sur-Yon, avec Philippe de Villiers Président du Conseil Général, qui avait une façon très particulière de piloter son département. Il a fallu que j'arrive jusqu'à refuser de signer la convention de gestion du RSA pour pouvoir la rediscuter [...] Même dans le meilleur des cas, là où ça se passe le mieux, il y a un monde entre nous. Sur les politiques petite enfance chacun tient son précarré même si on travaille ensemble* » (Février 2014). La politique d'action sociale du département s'élabore au gré de coopérations, de négociations et de contractualisations. Certains ADOSS enquêtés soulignent que, suite à une dynamique de délégation de pouvoir au département, l'État tend à remobiliser les CAF<sup>345</sup> pour s'assurer de la mise en œuvre des politiques sociales nationales et limiter les inégalités territoriales<sup>346</sup>. « *On est le bras armé de l'État dans le département* » explique un ADOSS directeur évaluateur (Février 2014).

Pour ce qui est des relations partenariales entre la CAF et les municipalités, les élus ont besoin de la CAF pour contribuer financièrement à la politique de la ville et au déploiement de services notamment en matière de petite enfance, de jeunesse, d'animation de la vie locale, voire de logement. La CAF peut alors essayer de négocier un certain nombre de normes et de conditions tout en tentant d'impulser des projets qui servent sa politique avec les différents acteurs<sup>347</sup>.

<sup>343</sup> Comme le précise l'article L.121-1 du code de l'action sociale et des familles (modifié le 13 août 2004) « *le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de Sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent* ».

<sup>344</sup> Comme le souligne J. Damon concernant les relations partenariales entre le Conseil Général et la CAF dans la gestion du RMI (Revenu Minimum d'Insertion) « *celles-ci ne se déploient pas entre des partenaires égaux. Il y a naturellement un déséquilibre et, potentiellement, rapport de force. [...] Le pilotage appartient indubitablement à la collectivité territoriale qui jouit d'une légitimité conférée institutionnellement par la Constitution, techniquement par la loi, et politiquement au suffrage universel. Il y a incontestablement inégalité des statuts et asymétrie des relations, ce qui empêche d'envisager rigoureusement les rapports CAF/départements, au titre du RMI, comme relevant d'un partenariat libre, négocié et égalitaire.* » Julien Damon, « *Qui gouverne le RMI?* », in Michel Borgetto, Michel Chauvière, (éds.). *Qui gouverne le social?*, éds. Michel Borgetto et Michel Chauvière, Dalloz, Paris, 2008, p. 91.

<sup>345</sup> Cela se traduit notamment dans l'augmentation régulière du montant du FNAS ces dernières années passant de 4,99 milliards d'euros en 2010 à 5,55 milliards en 2015. (données CNAF)

<sup>346</sup> Comme l'illustre cet extrait d'entretien avec un ADOSS

<sup>347</sup> La politique de la ville, supposée couvrir l'ensemble des domaines de l'État, fait intervenir de nombreux acteurs dans l'élaboration de montages institutionnels complexes liés à l'intercommunalité et à l'interministérialité des thématiques abordées. Bruno Jobert et Dominique Damamme, « *La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique* », *Revue française de science politique*, vol. 45 / 1, 1995, p. 3-30.



La CAF se situe dans une posture relativement différente dans ses relations avec associations locales (centres sociaux, centres de loisirs, crèches, etc.), étant donné le poids de ses financements pour le fonctionnement de ces structures. Elles sont particulièrement dépendantes de la CAF qui peut, de ce fait, plus facilement imposer ses exigences politiques et les solliciter pour conduire des projets spécifiques. Il s'agit d'une forme de relation de sous-traitance des associations dans la conduite de la politique d'action sociale de la CAF<sup>348</sup> par le biais de contrats, de prestations de services mais aussi par la soumission à des agréments (pour les centres sociaux) explicitant clairement les exigences de la CAF. Les associations gardent, cependant, une marge de manœuvre considérable dans le déploiement de ces actions et certaines (multipliant les missions de service public) peuvent réussir à fortement intégrer les jeux politiques locaux. Certaines associations peuvent parfois compter sur la contribution ponctuelle ou permanente de personnel de la CAF *in situ* pour la conduite de projets ou d'accompagnements<sup>349</sup>.

L'ethnographie révèle que les acteurs de l'action sociale et les ADOSS en charge de ce service investissent les relations partenariales comme un moyen de matérialiser les valeurs et les objectifs de la CAF en actions ou projets partenariaux concrets. La politique d'action sociale des CAF prend forme à travers le travail d'« expertise » et d'« ingénierie sociale » de ses agents qui tentent de négocier et d'influencer les partenaires locaux afin qu'ils inscrivent leurs politiques dans le cadre des intérêts défendus par la CAF. Cet extrait d'entretien avec une directrice évaluatrice l'illustre : « *Ce que j'appelle une offre de service d'ingénierie c'est faire du développement social auprès des partenaires, auprès des communes pour les inciter à développer eux-mêmes et pour les aider à monter des projets* » (février 2014). Sous couvert de neutralité, ils imposent des problématiques<sup>350</sup> à prendre en compte, proposent un accompagnement méthodologique et un appui financier afin de favoriser l'inscription de leurs propres objectifs politiques dans ceux de leurs partenaires locaux.

L'influence de ces agents sur la conduite des politiques locales d'action sociale dépend notamment du chemin parcouru avec les partenaires, de la confiance interpersonnelle qui a pu s'instaurer au fil du temps et des expériences<sup>351</sup>, mais également de l'implication de ses acteurs, de leur capacité à convaincre et à imposer les intérêts de la CAF. D'une

---

<sup>348</sup> G. Frigoli évoque le rôle de « partenaire-prestataire » endossé par les associations dans la conduite de l'action sociale locale. P. Lascoumes quant à lui souligne que dans un réseau d'action publique « Etre en situation de dépendance, c'est au contraire se voir imposer des qualifications, des mises en relation, des reconversions, c'est subir des alliances forcées et des principes de jugement » Pierre Lascoumes, *op. cit.*, p. 388.

<sup>349</sup> Pour illustrer, en Gironde, des travailleurs sociaux de la CAF animent des ateliers cuisine, reçoivent des habitants pour les accompagner sur des problématiques sociales ou des aides au départ en vacances (politique d'action sociale de la CAF pour les familles en difficultés).

<sup>350</sup> Pierre Bourdieu, *La misère du monde*, Coll. « Libre examen », Paris, Seuil, 1993, 947 p.

<sup>351</sup> Paul Pierson, *op. cit.*



certaine manière, il s'agit d'un travail de lobbying des agents de la CAF sur les politiques locales d'action sociale, comme quelques enquêtés ont pu le faire remarquer : « *Ce sont les directeurs qui vont expliquer, chacun dans leur caisse, aux grands élus locaux pourquoi la CAF est un vrai partenaire et pourquoi ils ne feraient rien en matière de petite enfance s'ils n'avaient pas les CAF. Et donc c'est un lobbying très fort* »<sup>352</sup>. Ce travail de lobbying contribue à légitimer la CAF dans un rôle d'acteur social et politique local pour un ADOSS « *Ce qui fait notre légitimité et qui nous donne autant d'aura, si je puis dire, c'est notre action sociale puisqu'on est sur le terrain, on travaille avec les collectivités pour développer les équipements et les services* »<sup>353</sup>. Bien qu'il soit investi de manière variable d'un organisme à l'autre, ce travail politique s'inscrit dans une volonté de sortir de l'image d'une CAF comme « tiroir-caisse » ou « banque »<sup>354</sup> qui n'aurait pas son mot à dire ou des idées et des projets à défendre. Il s'agit, pour les acteurs de la CAF, d'être légitimes auprès de ses partenaires pour intervenir en tant qu'experts de leur domaine d'intervention, disposant de base de données sur les publics, d'une maîtrise sectorielle des problématiques sociales et des dispositifs. À ce titre, les CAF sont sollicitées pour conduire des diagnostics territoriaux, voire contribuer à des démarches d'évaluation. Pour un directeur évaluateur :

*« Pendant longtemps les CAF ont été considérées comme les «banquiers du social», je pense qu'aujourd'hui on a acquis une certaine autorité en matière d'expertise, aujourd'hui l'expertise des CAF est reconnue sur un certain nombre de domaines et notamment celui de l'enfance et de la jeunesse. J'en veux pour preuve ce que me racontent les différents directeurs de CAF [...] de plus en plus, ce sont les partenaires et collectivités qui nous sollicitent alors qu'avant c'est nous qui prenions notre bâton de pèlerin et qui allions les démarcher »*<sup>355</sup>.

Les acteurs de la CAF (au niveau de la direction et des cadres de l'action sociale) déploient des stratégies dans ce rôle politique de négociations avec les partenaires. Ils tendent à « jouer » avec les zones d'incertitude liées aux diverses appartenances et

---

<sup>352</sup> Extrait d'entretien avec une directrice évaluatrice (février 2014).

<sup>353</sup> Extrait d'entretien avec un directeur évaluateur (février 2014). Cet autre extrait d'entretien avec un ADOSS de l'EN3S s'inscrit dans la même perspective d'affirmation des CAF comme acteur local incontournable sur les questions sociales et familiales « *pour les CAF c'est depuis très longtemps que c'est un acteur territorial majeur tout simplement parce que son action fait qu'elle est obligée de vivre dans son environnement social, elle a l'expertise technique pour par exemple installer des réseaux de petite enfance etc. donc elle est obligée de s'investir.* ». (Avril 2014)

<sup>354</sup> Propos souvent repris par les acteurs de CAF.

<sup>355</sup> Celui-ci prolonge : « *on nous sollicite très en amont y compris pour faire des diagnostics de besoin de territoire avec une méthodologie qui est de plus en plus éprouvée qui est une méthodologie CAF qui associe l'ensemble des partenaires qui sont missionnés sur le territoire, pas seulement les collectivités mais aussi les associations etc., on a à être acteur des politiques publiques* » (février 2014).



dépendances<sup>356</sup> de leur organisme pour se ménager des marges de manœuvres, imposer des normes et des contraintes afin de conduire des activités d'intermédiaire<sup>357</sup>, entre les attentes locales et nationales. Pour illustrer, face à des attentes de la CNAF, la direction de la CAF insiste sur le travail de négociation qu'elle conduit auprès des collectivités locales pour souligner la nécessité de disposer de marges de manœuvres pour s'adapter à leurs besoins. Face aux attentes politiques des collectivités, la direction de la CAF précise qu'elles doivent s'inscrire dans les grands objectifs de la Branche ou qu'elle doit soumettre la décision à son Conseil d'Administration<sup>358</sup>.

L'action sociale de la CAF est fortement marquée par des relations d'interdépendance partenariale<sup>359</sup>. Son action est moins contrainte par des exigences de productivité (faire vite) que par la nécessité de « faire avec » les acteurs politiques et sociaux locaux, tout en rendant compte du déploiement de dispositifs et de prestations de service par le biais de rapports d'activités et de suivis financiers. La variabilité de l'action sociale locale d'un organisme à l'autre, est révélatrice de la marge de manœuvre des « petits bureaucrates » dans la définition et la mise en œuvre de la politique de la Branche famille. Elle dépend notamment de la capacité des acteurs de la CAF à s'imposer dans les jeux d'acteurs locaux et à influencer ses partenaires en jouant avec l'élasticité de définition des problèmes à résoudre, afin de fédérer autour de ses propres objectifs, tout en négociant les conditions de l'échange sur le plan local<sup>360</sup>, notamment par le biais de financements. À la croisée des orientations de l'État, de la CNAF, des collectivités territoriales et des associations locales, les acteurs de la CAF disposent de marges

---

<sup>356</sup> Ce type de stratégie s'observe aussi dans d'autres organisations comme l'ANPE «*La double référence possible à une autorité hiérarchique, préfecture de département – ou à une autorité fonctionnelle – direction régionale des services déconcentrés, ouvre des marges de manœuvre stratégiques aux directeurs départementaux du travail qui peuvent jouer alternativement l'un contre l'autre.*» Thierry Berthet, *Des emplois près de chez vous? La territorialisation des politiques de l'emploi en questions*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 2005, 226 p., p. 97.

<sup>357</sup> Pour préciser les caractéristiques du rôle d'intermédiaires, il s'agit d'acteurs qui ont une «*aptitude à intervenir dans différentes arènes dont les règles, les procédures, les savoirs et les représentations peuvent être sensiblement éloignés. Ils forgent aussi leur compétence sociale par leur capacité à se poser en relais entre des groupes, des milieux, des organisations dont les intérêts divergent, mais parallèlement tenus de coopérer, de travailler ensemble. Ils sont tenus de maîtriser (plus ou moins bien) une pluralité de rôles et de connaissances, et de les mettre en œuvre en différents lieux de l'espace social. Leurs ressources reposent moins sur leur capacité à imposer un point de vue définitif que sur leur aptitude à mobiliser des partenaires, à produire des arguments, à formuler une représentation commune de la situation, à élaborer des compromis et inventer des solutions acceptables par tous.*». Olivier Nay et Andy Smith, *op. cit.*, p. 12.

<sup>358</sup> Alors que dans les faits celui-ci n'a que très peu de pouvoir et que la direction peut très fortement influencer ses décisions comme le montre cet extrait d'entretien avec un directeur «*ne magnifiez pas non plus le rôle du conseil d'administration, le directeur il fait un peu passer ses orientations*» (septembre 2013).

<sup>359</sup> G. Frigoli souligne le renforcement progressif et général de l'interdépendance des différents acteurs de l'action sociale locale et l'associe à la transversalité des problèmes à gérer (qu'aucun acteur ne peut prétendre résoudre seul) et à «*la multiplication des dispositifs qui, par voie législative ou réglementaire, leur imposent de coordonner leurs interventions, l'engagement à coopérer se manifeste par l'adoption de procédures contractuelles sanctionnées par la signature de conventions entre les partenaires*», Gilles Frigoli, *op. cit.*, p. 88.

<sup>360</sup> G. Frigoli souligne que «*la négociation des règles de l'échange entre partenaires prenant le pas sur la recherche de solutions négociées aux problèmes que rencontrent les populations, pour devenir en soi le principe régulateur de la coopération*». *Ibidem*, p. 87.



d'autonomie pour conduire des activités d'intermédiaire en vue d'adapter la politique d'action sociale locale. Ces modalités d'intervention apparaissent plus propices au déploiement d'instrument d'évaluation dans le cadre de la négociation partenariale comme pour rendre compte des choix politiques d'allocation de ressources publiques<sup>361</sup>.

Au final, le fonctionnement organisationnel de la CAF est marqué par une forme de tension et de concurrence entre les logiques d'action du service de gestion des prestations et celui de l'action sociale<sup>362</sup>. Il y a des clivages dans le parcours des acteurs, dans leurs cultures et pratiques professionnelles et dans leur manière de se représenter la conduite de l'action publique (gestion, performance, réglementation, équité – *Versus* – adaptation, stratégie, négociation politique). Pour schématiser<sup>363</sup>, d'un côté **l'action sociale** tend à considérer le service des prestations comme une « usine » où les cadres sont « obsédés » par les gains de productivité, le quantitatif, la gestion des flux et des stocks, au détriment d'une « réelle » attention portée à la qualité du service rendu et aux besoins des usagers. De l'autre côté, **le service des prestations** tend à considérer le service d'action sociale comme des « intellectuels » (souvent issus de mouvements post soixante-huitard), qui passent « beaucoup de temps en réunion » pour travailler sur des projets dont le nombre de bénéficiaires est jugé « dérisoire ».

En fonction des caisses et des centres d'intérêts de la direction, la tension entre ces deux services est plus ou moins évidente et asymétrique. Les choix organisationnels d'attribution des missions (à la direction ou aux adjoints) sont en général assez symptomatiques de la place accordée à l'action sociale. L'attention portée à la gestion des prestations reste prioritaire et se fait parfois au détriment de l'action sociale, dont les objectifs et les modalités d'intervention sont plus flous, moins contraignants voire considérés comme secondaires<sup>364</sup>. D'une part, la grande majorité des indicateurs de la

---

<sup>361</sup> Comme le souligne notamment B. Palier, « L'évaluation est appelée à jouer un rôle important dans ces nouvelles politiques sociales. » Bruno Palier, « La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales », *Politiques et management public*, vol. 16, 1998, p. 13-41, p. 24.

<sup>362</sup> Cette tension aussi est identifiée par le service de la recherche de la CNAF Evelynne Renaudat, « Un clivage entre deux dimensions du travail social. Le diagnostic sociologique de la CAF de Lille », *Recherches et prévisions*, vol. 24 / 1, 1991, p. 33-37.

<sup>363</sup> Il s'agit dans les faits d'un non-dit mais l'ethnographie et les interactions avec les professionnels des deux services de la CAF de la Gironde révèlent cette tension qui a été confirmée par des ADOSS d'autres CAF et de la CNAF.

<sup>364</sup> Dans quasiment tous les entretiens conduits auprès d'ADOSS, les missions de la Branche famille présentées étaient toujours d'abord le versement des prestations et ensuite la mission d'action sociale comme l'illustre cet extrait d'entretien avec une ADOSS directrice évaluatrice « Une CAF c'est d'abord, sa première mission c'est de régler les prestations, sa deuxième mission c'est effectivement de développer l'action sociale locale, le développement social local, de développer les fonds, de les optimiser, d'améliorer l'offre de service au plan départemental des allocataires.[...] mais le 1er rôle d'une CAF c'est de payer les prestations à jour, de respecter la totalité des engagements de service de la COG et tout le reste c'est de la poésie. » (février 2014)

COG retenus pour le calcul de l'intéressement financier des salariés se base sur la productivité du service de gestion, orientant ainsi le management et les priorités de l'organisme. D'autre part, la conduite de l'action sociale se fait de manière partenariale et la CAF ne peut pas véritablement être tenue pour responsable de l'absence d'initiatives locales puisqu'elle dépend de la collaboration des collectivités territoriales. Dans cette perspective, la logique d'action technico-gestionnaire du service des prestations tend à prendre le dessus, laissant, de fait, peu de place au développement d'évaluations de politiques.



## Conclusion du Chapitre 1

Le projet politique de démocratie sociale de la Sécurité sociale laisse une place croissante à la technique et à la gestion maîtrisée par les « techniciens » de la Sécurité sociale, à savoir les ADOSS qu'il convient d'étudier de plus près. Ce tournant s'inscrit dans un contexte de contrainte budgétaire et de mimétisme des bureaucraties administratives vers le déploiement du NMP et de ses instruments de gestion dans les OSS. Au sein de la Branche famille, cela se traduit par un management par les objectifs de performance de gestion et de qualité de service porté par la CNAF qui renforce son pilotage du réseau par le bais d'outils, de normes, de dispositifs, de contractualisation, de suivi et de contrôle des CAF. La CNAF tend à normaliser l'activité des CAF à travers des tableaux de bord et des indicateurs de gestion dont dépend le montant de la rémunération au mérite et dans lesquels ne figure pas la conduite d'évaluation de politique.

En dehors d'une contrainte générale des moyens financiers, le fonctionnement organisationnel des CAF se caractérise alors par une tension dans l'articulation entre les logiques d'action d'administration de gestion et d'administration de mission. D'une part, la logique technobureaucratique gestionnaire, centrée sur le versement des prestations définies au niveau national, est dominante. Elle prend forme selon des modalités de gestion industrielle, dans une perspective universaliste d'équité de traitement, et est peu propice au développement de l'évaluation de politiques. D'autre part, la logique d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique d'action sociale locale s'inscrit dans une perspective d'adaptation aux besoins des usagers et dans un contexte d'interdépendance partenariale. Elle amène les CAF à s'inscrire (plus ou moins) dans des stratégies politiques d'ajustement, de négociation et de lobbying auprès des collectivités, dans laquelle l'évaluation de politiques pourrait potentiellement trouver sa place.

En définitive, ces réformes structurelles et managériales contribuent à ancrer la technique et la performance de gestion, comme nouveau mode de légitimation de la « qualité » du service public et des politiques sociales déployées par les CAF. La centralité des instruments de gestion s'inscrit dans des formes de technicisation et d'apparente rationalisation qui génèrent des confusions entre les objectifs de gestion et

les finalités des politiques sociales. La sémantique du NMP centrée sur l'« efficacité » tend plus à se mesurer en termes de productivité interne que d'effets sociaux pour les usagers, conduisant une dépolitisation de l'action publique et rendant secondaire l'évaluation des politiques. Cependant, les ADOSS, en tant que techniciens de la Sécurité sociale, disposent d'une certaine marge d'autonomie dans la définition et le déploiement des missions des organismes qu'ils dirigent. À ce titre, il convient d'analyser les représentations qu'ils ont de leur propre rôle et de celui des OSS. Il s'agit de saisir dans quelle mesure, en fonction de leurs représentations et de leurs identités professionnelles, ils identifient et investissent un rôle politique d'intermédiaire (Chapitre 2), dans lequel l'évaluation de politiques peut faire l'objet d'appropriation stratégique (Chapitre 3).



## Chapitre 2 : Les dirigeants d'organisme de Sécurité sociale : entre opérateurs publics et acteurs politiques

Pour saisir dans quelle mesure l'évaluation de politique peut être investie par une CAF, il importe d'analyser qui sont les « élites » et les dirigeants susceptibles de porter ce type d'instrument dans leur organisation<sup>365</sup>. La Sécurité sociale se compose d'une triple filière de direction : sur le plan *politique* tous les OSS sont officiellement dirigés par des administrateurs d'origine syndicale ; les caisses nationales sont *techniquement et politiquement* dirigées par des hauts fonctionnaires<sup>366</sup> ; les organismes locaux sont dirigés par des ADOSS officiellement sur le plan *technique*. Dans un contexte de régression des prérogatives des administrateurs au profit d'un renforcement du pouvoir des directions de CAF, mais aussi de centralisation de la CNAF, il convient d'étudier le rôle politique joué par les ADOSS. Si les mutations du management de la Branche famille tendent à concentrer l'attention sur l'atteinte d'objectifs de gestion, dans quelle mesure les ADOSS donnent-ils un sens politique et/ou technique aux politiques qu'ils déploient et aux ajustements qu'ils opèrent au niveau local ? L'idée centrale défendue ici est que : **le développement de l'évaluation de politiques est conditionné par le fait que les dirigeants considèrent effectivement qu'ils conduisent des politiques et qu'ils jouent un rôle politique (perception des marges de manœuvre) dans leur définition et leur mise en œuvre locale**. Autrement dit, pour qu'un ADOSS investisse sa marge de manœuvre dans l'appropriation de l'évaluation, il faut qu'il considère préalablement que sa fonction et ses missions relèvent du politique et donc potentiellement des instruments qui lui sont associés, non pas seulement du technique et de l'administratif<sup>367</sup>.

Ce chapitre étudie les ADOSS et révèle en quoi ce corps professionnel de managers est porteur des valeurs du service public et des instruments de gestion du NMP dans les OSS, dans lequel le politique et l'évaluation de politiques occupent une place secondaire (2.1). Il analyse les représentations que les ADOSS ont de leur propre rôle et des

---

<sup>365</sup> Par-là, nous étudions les acteurs potentiellement moteurs dans le développement de l'évaluation. Dans le modèle d'analyse des processus proposé par A. Mendez, les dirigeants d'organismes, leurs cadres cognitifs, leurs logiques d'action et leur marge de manœuvre constituent à la fois des ingrédients contextuels et des potentiels moteurs du processus d'institutionnalisation de l'évaluation au sein des CAF. *Processus. Concepts et méthode pour l'analyse temporelle en sciences sociales*, op. cit. Ariel Mendez et Claire Bidart, *Op. cit.*

<sup>366</sup> William Genieys et Patrick Hassenteufel, *op. cit.*. William Genieys, *op. cit.*

<sup>367</sup> D'autres variables entrent également en jeu et seront étudiées par la suite comme la manière dont ils se représentent l'évaluation et leur marge d'autonomie dont ils disposent pour déployer cette pratique au sein de leur organisation.



missions des OSS et met en évidence qu'ils s'inscrivent dans des cadres cognitifs et logiques d'action sensiblement différents d'« opérateur public » ou d'« acteur politique ». En fonction de leur construction identitaire professionnelle, ils investissent plus ou moins leur position sociale et les ressources dont ils disposent pour jouer un rôle politique d'influence de l'action publique et notamment auprès des élites du *Welfare* (2.2.). En l'absence d'incitations managériales à la conduite d'évaluation, ces différentes postures professionnelles laissent plus ou moins de place au politique et à l'évaluation (2.3.).

## **2.1. Un corps professionnel de dirigeants d'organismes de Sécurité sociale**

Pour analyser ces dirigeants de la Sécurité sociale nous partons tout d'abord des analyses de P. Hassenteufel et W. Genieys sur l'influence politique des élites du *Welfare* (2.1.1.). Nous étudions ensuite le corps professionnel des ADOSS, leur parcours de formation à l'EN3S (2.1.2), les modalités d'évolution de carrière (2.1.3) pour mettre en évidence la place secondaire donnée au politique et à l'évaluation. Nous analysons les réseaux de socialisation professionnelle des ADOSS (2.1.4.) et leur multipositionnalité liée à leur fonction pouvant constituer une ressource politique (2.1.5.). Il s'agit de mettre en évidence la marge de manœuvre dont ils disposent pour définir leur rôle d'ADOSS, les formes de corporatisme qui caractérisent ces fonctions mais aussi les similarités de parcours que l'on observe avec la haute-fonction publique.

### **2.1.1. Des élites du *Welfare* aux élites des organismes de Sécurité sociale**

W. Genieys et P. Hassenteufel<sup>368</sup> apportent un éclairage intéressant sur le rôle et les places des hauts fonctionnaires<sup>369</sup> dans les processus décisionnels des politiques de protection sociale. Ils montrent l'existence d'une élite administrative du *Welfare* marquée par une homogénéité sociale et cognitive, disposant de ressources pour intervenir dans les processus décisionnels. La continuité des représentations cognitives se traduit par un référentiel d'action commun à moyen terme pour transformer le système de protection

---

<sup>368</sup> William Genieys et Patrick Hassenteufel, *op. cit.*

<sup>369</sup> Tout particulièrement ceux qui travaillent au sein des ministères, de la Cour des comptes, de l'IGAS et qui sont en charge de dossiers liés à la protection sociale mais aussi ceux qui œuvrent au sein de la direction de la Sécurité sociale et des caisses nationales.



sociale : « pour préserver la Sécurité sociale, il faut l'adapter à la contrainte financière en renforçant le rôle de pilotage de l'État et en ciblant les prestations sociales vers les plus démunis »<sup>370</sup>. Ces élites sont particulièrement attachées aux principes fondateurs de la Sécurité sociale, partagent une critique du paritarisme et s'inscrivent dans une affirmation des responsabilités de l'État. Ils se retrouvent dans des lieux de socialisation, de discussion, de liens interpersonnels et de réseaux informels, par-delà les appartenances ou affinités politiques. La longévité de carrière dans le secteur et notamment l'occupation de positions multiples, constituent des moyens, pour ces acteurs, d'accumuler de l'expertise et des savoir-faire pour accroître leur capacité d'intervention dans la définition des politiques du secteur et se réserver une marge d'autonomie relative par rapport aux acteurs politiques. Les responsables politiques conservent pour autant un rôle de positionnement des hauts fonctionnaires, mais aussi dans la mise à l'agenda des réformes, en particulier pour la Branche famille où « la dimension plus idéologique du domaine de la famille donne à la conjoncture politique une importance cruciale »<sup>371</sup>. Les auteurs soulignent une limite de cette autonomisation des élites qui nous intéresse ici : « Du point de vue de l'expertise également l'autonomie de ces hauts fonctionnaires est assez relative, parce que ***l'expertise vient aussi d'un certain nombre d'acteurs qui ne font pas partie de cette haute fonction publique. [...]*** on peut penser que sur un certain nombre d'aspects, cette élite du Welfare joue plus un rôle de passeur, de traducteur, de diffuseur d'idées qui ont été élaborées ailleurs. On voit ici à nouveau qu'un travail sur un tel groupe ne peut se faire qu'en prenant en compte les interactions multiples entre ces élites et l'ensemble des autres acteurs pertinents dans le domaine de la protection sociale. »<sup>372</sup>. Ils ouvrent ainsi une piste de recherche sur les acteurs de la protection sociale susceptibles de fournir des expertises qui pourraient, par la suite, être relayés par ces élites du Welfare pour influencer les décisions publiques. Nous la saisissons pour questionner le rôle politique des ADOSS, les ressources dont ils disposent et leurs marges de manœuvre dans la mise en application des politiques ainsi que dans leur remise en question ou modification. Si des professionnels concernés s'expriment publiquement sur l'évolution de leur métier<sup>373</sup>, ils ne sont pas en mesure statutairement d'explicitier le rôle politique qu'ils peuvent jouer

---

<sup>370</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>371</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>372</sup> *Ibidem*.

<sup>373</sup> « Les dirigeants de la branche Famille de la Sécurité sociale », *Recherches et Prévisions*, vol. 74, 2003. Jean-Louis Haurie, « Évolution du métier de directeur et évolution des missions des CAF, ou de Prométhée à Sisyphe », *Informations sociales*, vol. 189 / 3, 2015, p. 62-70. Françoise Bourcier, Christian Castella, Lucien Durand[et al.], « Rétrospective et prospective du métier de dirigeants », *Recherches et Prévisions*, vol. 74 / 1, 2003, p. 49-65.



mais les travaux ethnographiques et les entretiens conduits révèlent qu'il est pertinent de l'interroger. Quelques experts-consultants le font dans une optique prospective et prescriptive<sup>374</sup> et la littérature scientifique l'explore peu en ces termes<sup>375</sup> alors que cette question est plus largement étudiée dans l'administration publique.

Dans cette optique, il importe d'éclairer en quoi les ADOSS présentent des caractéristiques similaires et divergentes aux élites du *Welfare* non seulement en termes de parcours professionnel et de socialisation, qu'en termes cognitif et d'investissement politique de ressources stratégiques. Les élites sont entendues ici comme des acteurs politiques, issus d'une élite sociale formée dans une école prestigieuse, marqués par un réseau d'interconnaissance et de socialisation, partageant un référentiel commun de leur secteur d'intervention et étant professionnalisés dans l'exercice d'activités gouvernantes<sup>376</sup>, les amenant à interagir avec le pouvoir politique dans des processus de décision<sup>377</sup>. Cette définition ne reprend pas l'idée d'une homogénéité de groupe et ne se restreint pas à l'École Nationale de l'Administration ou à l'École des Mines dans la définition de ce que l'on « peut qualifier » d'« école prestigieuse ». En effet, il est dommageable de passer à côté de l'analyse de certains acteurs en adoptant une définition trop restrictive de la notion d'élite. Nos observations de terrain, certains entretiens ou travaux révèlent que des ADOSS sont à l'origine d'innovations règlementaires notamment en matière d'action sociale<sup>378</sup>, témoignant de leur capacité à jouer un rôle d'influence propre à celui des élites. Pour aller au bout de cette idée, il conviendrait de questionner dans quelle mesure les définitions établies par les chercheurs contribuent à structurer les groupes professionnels considérés comme des élites politiques et administratives, laissant probablement de côté des acteurs qualifiés d'intermédiaires alors qu'une approche inductive aurait potentiellement pu mettre en exergue leur rôle central dans la structuration d'un milieu et de politiques. Sans entrer dans une discussion épistémologique de cette notion qui ne constitue qu'un pan mineur d'analyse pour notre recherche, nous analysons le groupe professionnel des ADOSS pour montrer qu'ils partagent des caractéristiques propres aux élites du *Welfare*. S'ils ne constituent pas une

---

<sup>374</sup> Michel Bauer, *op. cit.*. Michel Bauer, *op. cit.*. Michel Bauer, *op. cit.*

<sup>375</sup> Christian Perrien et Marc Lapôtre, « Diriger une CAF pour la légitimer sur la scène locale : une pluralité de conceptions », *Recherches et prévisions*, vol. 74, 2003, p. 7-14. Julien Damon et Pierre Mathiot, « Sociographie des agents de direction des CAF », *Recherches et prévisions*, vol. 74 / 1, 2003, p. 39-44.

<sup>376</sup> Jean-Michel Eymeri, « Frontières ou marches? De la construction des hauts-fonctionnaires à la production du politique », in Jacques Lagroye, (éd.). *La politisation*, éd. Jacques Lagroye, Belin, Paris, 2003, p. 47-77.

<sup>377</sup> Cette définition s'inspire de travaux de recherche sur les élites cités précédemment et de Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique: l'action publique*, Armand Col, Paris, 2011, 362p. p.

<sup>378</sup> Ancelin Jacqueline, *op. cit.*



élite de l'action publique, ils s'inscrivent dans un groupe d'élites sectorielles en capacité de conduire des activités d'intermédiaires, nous les étudions ici comme les élites des organismes de Sécurité sociale<sup>379</sup>.

Cette définition conduit à observer la structuration d'un corps professionnel, sa formation, ses réseaux de socialisation, ses représentations<sup>380</sup>. Il s'agit de cerner en quoi les ADOSS considèrent qu'ils jouent un rôle politique dans la conduite de l'action publique et dans quelle mesure l'évaluation de politique relève de leurs fonctions et peut être perçue comme une ressource pour influencer les politiques.

### 2.1.2. La formation à l'EN3S

Comme les écoles de la haute fonction publique, l'École nationale supérieure de Sécurité Sociale (EN3S)<sup>381</sup> est un établissement public administratif national, placé sous la tutelle administrative du Ministère des Affaires Sociales et de la Santé et dont les missions sont définies dans le cadre d'une COG. Elle sélectionne et de forme les dirigeants des organismes de Sécurité sociale (ADOSS) mais a également pour vocation de promouvoir la protection sociale, son organisation et ses métiers, en France et à l'international<sup>382</sup>. Le métier de dirigeant de la Sécurité sociale est ainsi défini :

*« Le dirigeant agit au sein du Comité de direction et participe à la définition d'une ligne stratégique locale de l'organisme (au service des politiques publiques sanitaires et sociales) en lien avec les Caisses Nationales. Il dirige les services dans son périmètre de responsabilité et par délégation, met en œuvre, régule, contrôle et évalue les plans d'actions menés par ses collaborateurs (managers stratégiques) auprès des services. Garant de la bonne mise en œuvre au niveau local du service public de Sécurité sociale, il doit maîtriser, au-delà de son leadership, l'ensemble des enjeux et de l'actualité de la Protection sociale. »<sup>383</sup>*

---

<sup>379</sup> Au sein de la Sécurité sociale, il existe une hiérarchie clairement marquée entre les directeurs, les agents comptables et directeurs-adjoints, les sous-directeurs et enfin les chefs de services. Nous n'entrons pas dans ce niveau de détail qui complexifierait le propos.

<sup>380</sup> Cet axe de recherche se base sur 35 entretiens conduits auprès d'ADOSS ainsi que du travail d'observation participante au sein de la CAF de la Gironde et de la CNAF. Pour les étudier, nous nous sommes inspirés des travaux de W. Genieys et P. Hassenteufel, en travaillant sur des méthodes sociographique, positionnelle, réputationnelle et relationnelle. Nous avons également mobilisé la méthode cognitive pour analyser l'existence de système de représentation commune quant au rôle politique des ADOSS et plus généralement des OSS, pouvant notamment jouer un rôle déterminant sur le développement de l'évaluation.

<sup>381</sup> Créée en 1960 sous le nom de Centre d'Etudes Supérieures de Sécurité sociale, cette école deviendra l'École Nationale Supérieure de Sécurité sociale (EN3S) en 2004.

<sup>382</sup> Cela passe par le biais de l'Institut des Hautes Etudes de Protection Sociale dont elle a la charge. Cet institut a pour objectif de promouvoir la protection sociale auprès des leaders d'opinion d'origine professionnelle variée (élus, journalistes, partenaires sociaux, Direction des ressources humaines d'entreprise etc.) et de développer des coopérations internationales notamment dans une perspective de comparaison et de *benchmarking*.

<sup>383</sup> Brochure de présentation des fiches métiers de l'EN3S (2014)



L'EN3S forme une centaine de dirigeants du service public de Sécurité sociale chaque année dont une soixantaine pour la formation initiale<sup>384</sup>, dont les étudiants, dits les « stagiaires »<sup>385</sup> sont recrutés sur concours d'entrée interne et externe<sup>386</sup>. Les élèves, pour l'essentiel diplômés en droit ou en science politique<sup>387</sup>, suivent une formation de dix-huit mois au sein de l'école, dont six mois sont réservés à des périodes de stages<sup>388</sup>. Le parcours de formation s'articule autour de trois axes : formation à la posture de dirigeant d'OSS ; apprentissage du pilotage et de la gestion d'un organisme (management de projet, de gestion des ressources humaines, de gestion de la performance) ; maîtrise des politiques publiques sanitaires et sociales déployées par les OSS. Pour un agent de direction de l'EN3S :

*« On est une école de professionnels, nous sommes ni une université, ni une école de management [...] on est une école de management professionnel mais dans un domaine particulier qui est la protection sociale » (avril 2014).*

L'EN3S ne dispose pas d'un corps d'enseignants permanents, la formation est assurée par des intervenants issus d'horizons différents : 55% de professionnels de la Sécurité sociale, 30% d'experts et d'universitaires et 15% de consultants<sup>389</sup>. Elle se veut un lieu de transmission du savoir par l'expérience des pairs dans une perspective corporatiste. Comme l'explique son directeur-adjoint (ADOSS)<sup>390</sup>:

*« Elle n'a pas de corps professoral permanent et ça c'est un atout et un handicap. Un atout pourquoi? Parce que un corps professoral [...] très souvent, ça cristallise une pensée mais ça a du mal à la faire évoluer, [...] dans les écoles de service public c'est vraiment une difficulté et donc moi j'ai cet avantage-là, donc je prends les meilleurs experts qui m'aident à décrypter, [...] donc ça c'est une bonne chose. La difficulté c'est qu'ils sont beaucoup à pouvoir faire ça donc j'ai beaucoup d'intervenants, pas moins de mille pour l'école chaque année. Et donc mille intervenants c'est mille visions et ça ne*

---

<sup>384</sup> Nous ne rentrerons pas dans le détail des différentes formations délivrées, nous nous intéressons principalement à la formation initiale et continue mais il en existe d'autres que nous n'aborderons pas ici comme par exemple les cycles courts « Cap Dirigeant » pour des cadres du Service public de Sécurité sociale et des Agences Régionales de Santé, la formation de corps spécialisés d'inspection et de contrôle du domaine santé/social.

<sup>385</sup> Comme c'est également le cas des élèves des grandes écoles de type ENA ou polytechnique.

<sup>386</sup> Il existe un concours interne pour les professionnels en poste au sein d'un OSS et un concours externe pour les autres candidats, la plupart étant issus de centre de préparation aux concours.

<sup>387</sup> Pour donner quelques indications sur le niveau d'études initial des ADOSS avant l'entrée à l'EN3S: 27% se situent à BAC+5 et au-delà, 19% sont diplômés d'un Institut d'études politiques, 37% ont un niveau compris entre BAC+2 et BAC+4, et enfin 17% ont un niveau bac et inférieur au bac. Bruno Cuvillier, Thierry Gaubert, Herve Paris[et al.], « Les déterminants des parcours professionnels des dirigeants du service public de Sécurité sociale », 2012, 208 p.

<sup>388</sup> Il s'agit de stages collectifs et individuels, comprenant l'encadrement d'une unité de travail, le pilotage d'un projet d'organisme pour accompagner la prise de fonction.

<sup>389</sup> Données de l'EN3S, 2014. Pour donner quelques exemples d'intervenants, il peut s'agir de directeurs d'OSS, de professionnels des caisses nationales, bien souvent ADOSS, d'acteurs de la tutelle (direction de la Sécurité sociale, ministères), ou encore de la Cour des comptes, de l'IGAS. L'école s'appuie sur une commission pédagogique dans laquelle siègent essentiellement des représentants des différentes caisses nationales.

<sup>390</sup> Les agents de direction de l'EN3S sont aussi des ADOSS mais le directeur est un haut-fonctionnaire.



*fait pas une doctrine et donc, moi, j'ai à travailler avec les stagiaires en formation continue ou les élèves en les accompagnant justement pour forger eux-mêmes leur propre pensée sur la question, sur les politiques publiques, sur la gestion des caisses mais aussi leur propre rôle là-dedans* ». (avril 2014, directeur adjoint, EN3S)

Ces modalités d'enseignement conduisent les ADOSS à construire leur propre représentation du métier et leur identité professionnelle (appropriation personnelle du métier en fonction de leurs aspirations et de leurs socialisations) sur la base d'une culture professionnelle partagée (contenu des enseignements, valeurs et normes des OSS). À la sortie de l'école, les ADOSS n'ont donc pas de cadres cognitifs homogènes de leur métier et du rôle des OSS.

Le passage par l'EN3S est vécu par les ADOSS comme une phase d'acculturation et d'homogénéisation des cultures professionnelles pour devenir dirigeant d'organisme. Les entretiens conduits révèlent que cette école joue un rôle central dans la constitution d'un corps professionnel d'ADOSS, une sorte de rite de passage vers la fonction de direction, Comme le souligne C. Dubar, « *les sphères du travail et de l'emploi [...] mais aussi de la formation, constituent des domaines pertinents des identifications sociales des individus eux-mêmes* »<sup>391</sup>. Pour le responsable de la formation continue de l'EN3S:

*« On est quand même dans un fonctionnement qui est très administratif et très sur les titres. Au sein de la Sécurité sociale un doctorat ne sert à rien [...] ce qui est reconnu au sein de l'institution c'est le concours de l'EN3S [...] le concours est quand même sévère, il faut quand même un haut niveau, vous sortez de là vous savez quand même ce que c'est la protection sociale [...] le passage par l'EN3S est un cap qui est structurant au sein de la Sécurité sociale. [...] vous changez de statut »* (avril 2014).

Selon les dirigeants de l'EN3S, l'école a pour vocation de former les élèves à être de « *bons managers de la Sécurité sociale* » tout en les sensibilisant au sens des politiques qu'ils mettent en œuvre et à leur nécessaire adaptation aux spécificités des territoires et des populations. Il s'agit de faire en sorte que les ADOSS soient des gestionnaires d'organismes et des opérateurs de traduction de politique au niveau territorial comme l'explique la responsable de la formation initiale de l'EN3S :

*« On a le souci non pas seulement de leur dispenser un enseignement qui serait centré sur des préoccupations de gestionnaires, c'est-à-dire de maîtrise des coûts, de gestion d'un budget, d'indicateurs de performance, de préoccupation de pilotage, de production*

---

<sup>391</sup> Claude Dubar, *op. cit.*, p. 121.



*de qualité, de gestion des ressources humaines, sans être du tout conscient de la part qui leur revient de porter cette bonne adéquation d'une politique imaginée parfois, le plus souvent d'ailleurs, dans des bureaux<sup>392</sup> où on a une réflexion intellectuelle complètement claire et cohérente mais qui se trouve parfois en contradiction avec un terrain qui exige de prendre en compte tout un tas d'aspect, une réalité tout simplement* » (avril 2014).

Pour la direction de l'école, les stagiaires doivent devenir des acteurs conscients de leur rôle, et en capacité d'être contributeurs des politiques publiques dans l'intervention locale, mais également dans l'implication dans des groupes de travail de leur Caisse Nationale<sup>393</sup>. Par-là, elle tente de valoriser leur rôle non seulement de manager d'OSS mais aussi d'élite d'OSS en capacité de contribuer à l'élaboration des politiques. Les entretiens conduits auprès d'anciens élèves récemment sortis de l'EN3S, étant passés par les instituts d'études politiques, montrent que la dimension plus politique d'analyse des politiques publiques et l'esprit critique restent assez peu développés dans l'école. Pour un enquêté, « *c'est une école de gestion, qui forme à être des gestionnaires du système, formés pour accompagner le système pas pour le remettre en question* »<sup>394</sup>. Si la formation initiale prétend, dans les textes, dispenser un enseignement visant à décrypter les politiques sociales, elle ne prévoit pas d'enseignements spécifiques d'analyse des politiques publiques. Un ancien élève explique :

*« Il faut être de bons managers, il y a peu de place pour l'analyse des politiques et pas vraiment de vision stratégique [...] moi j'avais plutôt une posture science po et c'était mal perçu, quelque part il n'y avait pas de place dans la formation pour cela [...] j'ai été déçu de ce tabou politique. Pour moi ça a été un peu un choc au début. À l'EN3S, il y a peu de débat de fond par rapport à ce que j'ai pu voir à science po »*<sup>395</sup>.

Soulignons que la phrase d'accroche de l'école (associée au logo) est passée de « *S'engager pour changer les choses* »<sup>396</sup> à « *L'avenir de la Protection sociale se dessine avec vous* »<sup>397</sup>.

---

<sup>392</sup> On peut noter une forme de critique des modes d'élaboration des politiques et une volonté de mettre en valeur le rôle de traducteur opérationnel des politiques confiés aux ADOSS.

<sup>393</sup> Ce passage d'entretien avec un agent de direction de l'EN3S est, en ce sens, assez parlant : « *Ils s'inscrivent en responsable sur un territoire donné mais évidemment en plein échange et cohérence donc ça veut dire être impliqué dans les groupes nationaux, des comités ou instances de décisions au niveau de la Caisse Nationale pour pouvoir aussi faire remonter de l'information, parce que eux-mêmes étant très directement confrontés justement, ils sont en prise avec les réalités sur le terrain. Donc c'est à eux et c'est leur responsabilité de remonter de l'information au niveau national et pour ça il faut aussi qu'ils soient impliqués* ». (avril 2014)

<sup>394</sup> Ancien élève 1 (mai 2014)

<sup>395</sup> Ancien élève 2 (juin 2014)

<sup>396</sup> Au moment du changement de nom de l'école de 2004 à 2009.

<sup>397</sup> Depuis janvier 2010.



Depuis quelques années, dans la formation initiale, il existe un module spécifique d'une journée sur l'évaluation des politiques dispensée par un consultant ou un chargé d'études d'un organisme national. Cette question est traitée rapidement mais certains agents de direction de l'EN3S considèrent qu'elle est abordée de manière transverse dans les différents enseignements<sup>398</sup>. Il est « de bon ton » de dire que l'évaluation de politique fait partie intégrante des enseignements et des préoccupations des ADOSS mais le discours devient plus flou quand il s'agit de définir l'évaluation ou d'expliquer en quoi elle fait partie de la formation. Les anciens élèves enquêtés, quant à eux, relativisent fortement la capacité de l'école à former et sensibiliser à l'évaluation des politiques.

Pour ce qui est des formations continues proposées<sup>399</sup> aux ADOSS, elles abordent principalement quatre grandes thématiques : les grands dossiers d'actualité des politiques sociales ; la gestion et le pilotage des organismes ; le management ; le parcours professionnel. Certaines formations proposées s'inscrivent dans une perspective politique et stratégique, d'identification des marges de manœuvres, de maîtrise des modalités de conception des politiques sociales, des processus de décision publique ou de développement du leadership de la politique territoriale<sup>400</sup> ouvrant la voie à la structuration d'un rôle politique. Cependant les quelques-fois où le mot « évaluation » apparaît dans le catalogue de formation, il est souvent associé aux termes suivants : « la performance », « reporting », « des services », « de l'efficacité », « de l'efficience », « des risques » même si on peut également trouver « évaluer la satisfaction »<sup>401</sup>. Il s'agit de déployer des indicateurs et des tableaux de bord de gestion de projet pour « *savoir mesurer et mettre en valeur les bénéfices atteints* »<sup>402</sup>. Il n'existe pas de formation continue portant spécifiquement sur l'évaluation des politiques locales ou nationales dans les OSS.

---

<sup>398</sup> Pour la directrice de la formation initiale « *on ne peut pas réduire ça à un module, il y a un enseignement sur l'évaluation des politiques publiques effectivement et puis ensuite il y a... la problématique est aussi abordée... voyez on a une présentation des corps d'inspection et de contrôle, la Cour de cassation, l'IGAS, la direction de la Sécurité sociale qui interviennent, forcément que les caisses nationales qui interviennent évoquent cette question. Là aussi, ils vont en stage dans un organisme de base [...]. Voyez c'est abordé de façon diverse* ». Cependant, cette même personne souligne que « *on a pas toujours nous une vision complète de ce qui est dispensé aux élèves* ». (avril 2014)

<sup>399</sup> Les formations restent payantes au même titre qu'auprès de n'importe quel organisme de formation. Elles peuvent être délivrées en fonction des spécificités de chaque Branche, ou en fonction du poste occupé. Il existe par exemple des cercles des directeurs dans lesquels ceux-ci peuvent échanger entre pairs sur leurs pratiques et sur leurs manières de conduire l'action publique ou leurs organisations. (Catalogue de formation continue, EN3S, 2014, 23p.)

<sup>400</sup> Une formation est intitulée « *Comment le directeur d'organisme peut-il développer son rôle de leader de la politique territoriale?* ». Elle donne des outils permettant de jouer un rôle politique plus fort au sein dans la conduite des politiques territoriales.

<sup>401</sup> On peut souligner que les formations visant à élaborer des offres de services adaptées aux besoins des publics ou à mettre en place des écoutes clients pour s'assurer de la satisfaction des usagers qui pourraient relever d'un travail d'analyse des besoins sociaux, sont dispensées par un consultant en marketing.

<sup>402</sup> (Catalogue de formation continue, EN3S, 2014, p.23)



Lorsque l'on demande aux agents de direction de l'EN3S s'il existe une vision partagée de la place de l'évaluation dans les OSS au sein de l'école, ils précisent qu'il n'en existe pas, tout comme il n'existe pas de vision partagée du rôle politique des ADOSS. D'une certaine manière, les ADOSS peuvent se saisir de ce rôle politique, suivre des formations dans ce sens au sein de l'EN3S ou en dehors mais il s'agit plus d'une aspiration de quelques agents de direction de l'école que d'une réelle prescription en la matière. L'évaluation de politique n'est pas être présentée comme un instrument stratégique pour jouer un rôle d'influence politique. L'investissement de ce rôle politique est laissé à l'appréciation des ADOSS, en fonction de leurs propres aspirations, de leur parcours, des attentes de leurs collaborateurs et de leur socialisation professionnelle.

Par ailleurs, en termes de socialisation professionnelle, la formation initiale se déroule dans des conditions plutôt privilégiées facilitant le sentiment d'appartenance à collectif<sup>403</sup>, à une même « promo » et l'identification à un corps professionnel. Pour illustrer, les stagiaires sont rémunérés, l'école propose des appartements dans un immeuble à côté de ses locaux avec une salle commune et finance une association d'étudiants pour animer la « vie de promo »<sup>404</sup>. Cela contribue à faire émerger des socialisations et un esprit de corps professionnel comme l'explique cet agent de direction de l'EN3S : *« Comment on constitue un corps ? Vous faites passer un concours, où vous faites cravacher tout le monde. Vous récupérer entre guillemets les meilleurs au regard du concours et des attendus du concours. Vous les mettez à mariner pendant 18 mois à St Etienne, qui n'est pas forcément l'endroit le plus fun que je connaisse. Vous les faites loger au même endroit. Et vous leur parlez à tous de la même chose au même moment. Et bien oui vous créez un corps »*<sup>405</sup>. Au final, au même titre que l'École Nationale d'Administration, l'EN3S valorise les élèves dans leur capacité à réussir un concours sélectif, à suivre une formation dans des conditions privilégiées d'études en vue d'occuper des postes de dirigeants de service public. Ils prennent

---

<sup>403</sup> Un ancien élève souligne d'ailleurs *« c'était presque délicat d'inviter quelqu'un à dîner individuellement parce qu'on est un groupe et qu'on a toujours un peu peur que les autres se sentent exclus et puis dans les conversations on en revenait un peu toujours au boulot. C'est un peu fermé quand même »*. Elève 5 (juin 2015). Cet extrait d'entretien avec la responsable de la formation continue de l'EN3S illustre également ce propos *« souvent ce qui est renvoyé par les gens qui ne sont pas de l'école c'est le fait que ce soit un réseau à part, c'est un corps à part, un monde à part, des gens à part »*. (avril 2014)

<sup>404</sup> Information délivrée par une ancienne étudiante. On peut d'ailleurs souligner que l'école offre aux stagiaires un certain nombre de cadeaux (sac, pull, tasse) personnalisés avec le logo de l'école et le numéro de la promotion.

<sup>405</sup> Responsable de la formation continue (avril 2014).



conscience qu'ils font partie d'un corps professionnel spécifique de directeur d'OSS où ils ont la possibilité d'être contributeurs des politiques publiques. Cependant le cœur de la formation se concentre sur la maîtrise d'instruments de gestion, leur rôle politique et l'évaluation de politiques sont abordés de manière plus marginale.

### 2.1.3. Dynamique de carrière

Les ADOSS gèrent eux-mêmes leur carrière professionnelle et leurs évolutions de poste à la direction d'OSS, en fonction de leurs propres aspirations et des cadres fixés par l'organisation<sup>406</sup>. Ils sont amenés à effectuer toute leur carrière professionnelle à la direction d'OSS ou à s'impliquer comme chargés de mission au sein des caisses nationales. Ils sont incités à la mobilité professionnelle (fonctionnelle, géographique voire interbranche ou inter-régime<sup>407</sup>) pour évoluer vers des postes à plus haute responsabilité<sup>408</sup>. Ces mobilités sont facilitées par un certain nombre d'« accélérateurs » de parcours, particulièrement valorisés et source de légitimité au sein de ce corps professionnel : les performances individuelles et compétences sociales, le management d'une grosse équipe (notamment de production<sup>409</sup>), l'innovation et la stratégie, la capacité à « déployer une activité transversale permettant de gagner en visibilité au sein du réseau »<sup>410</sup>, la capacité à surmonter des caps difficiles, la connaissance technique des métiers<sup>411</sup>. Certains ADOSS considèrent que cette mobilité ne doit pas se faire trop fréquemment car la conduite de l'action publique se fait dans la durée, comme le suggère par ailleurs la notion de dépendance au sentier<sup>412</sup> : *« on ne peut pas faire quelque chose d'intelligent sur des périodes courtes. Il faut intégrer ce facteur qui est le facteur temps et notamment sur la mise en œuvre des politiques publiques. Il faut que ça s'enracine*

---

<sup>406</sup> Pour une analyse approfondie des profils et de l'évolution des carrières d'ADOSS se référer à cette étude : Bruno Cuvillier[et al.], *op. cit.* Il souligne que la durée moyenne sur un poste est d'environ trois ans.

<sup>407</sup> Voir *Ibidem*. La plupart des évolutions de carrière se déroulent au sein d'une même Branche en particulier pour les directeurs d'OSS, du fait notamment de l'existence de sous-cultures de Branche, de réseau de connaissances et de la complexité d'appréhension du cadre d'intervention.

<sup>408</sup> Comme le souligne un agent de direction de l'EN3S *« vous avez des injonctions extérieures de la Caisse Nationale et puis vous avez tout le volet personnel d'ambition, de lassitude, d'ennui, de vouloir faire autre chose [...] de renouveler la pensée, à un moment donné [...] vous avez fait cinq ans sur un même poste vous avez fait le tour, clairement vous n'êtes plus en capacité de voir les choses parce que vous maîtrisez trop bien votre environnement. »*

<sup>409</sup> Comme l'illustre cet extrait d'entretien avec un ADOSS *« je me suis occupé d'un centre de traitement de feuilles de soin papier avec une centaine de personnes, une usine, une petite usine. J'étais le taulier de la petite usine avec, alors là, des problématiques de management de troupes, de production, gestion de la production [...] un poste à très forte pression parce qu'il y a un enjeu très fort de liquidation de feuilles, de résorption des soldes etc. C'était un challenge pour moi, clairement je voulais me montrer et montrer aux autres que l'approche qui m'avait été renvoyée à plusieurs reprises pendant l'EN3S qui était estimée, en tout cas de ma part, trop intellectuelle des choses, pouvait se traduire aussi par faire du terrain »*. Soulignons que cet ADOSS est titulaire d'un doctorat de science politique (avril 2014).

<sup>410</sup> *Ibidem*, p. 129. Qui nous intéresse tout particulièrement en ce qui concerne les ADOSS de la CAF de la Gironde mais nous y reviendrons.

<sup>411</sup> Bruno Cuvillier[et al.], *op. cit.*

<sup>412</sup> Paul Pierson, *op. cit.*



*avec une population et une population : on ne la connaît ou on ne comprend ou on ne l'appréhende que dans la durée »*<sup>413</sup>. On peut s'interroger plus généralement sur les effets de ces mobilités sur la conduite de l'action publique car comme le souligne G. Peters, le développement du NMP et «*la modification des structures de carrière a provoqué la perte d'une part importante de la mémoire organisationnelle du secteur public.*»<sup>414</sup>.

Pour questionner les évolutions des missions et du métier d'ADOSS, l'EN3S et l'UCANSS ont commandité plusieurs rapports auprès de Michel Bauer<sup>415</sup>, tout d'abord en 1996, puis en 2010 et enfin en 2014<sup>416</sup>. Le rapport de 1996 met en exergue l'hétérogénéité des situations professionnelles d'ADOSS du fait de la taille de la caisse, de la Branche, du statut occupé, des interactions avec l'équipe de direction en fonction de la répartition des missions. La variation de l'activité professionnelle est aussi liée à l'articulation entre l'investissement dans la caisse locale et dans la caisse nationale, mais aussi à la nature des missions : internes à la caisse ou externes auprès des territoires. Ce rapport caractérise les différentes compétences propres au métier d'ADOSS et les exigences requises dans ce type d'emploi (en termes de savoirs, de savoir-faire et de savoir-être), tout en identifiant ses évolutions et dynamiques de changement<sup>417</sup>. Publié au moment de la réforme Juppé, ce rapport a eu un fort impact sur la structuration de l'évaluation des ADOSS par la mise en place d'une liste d'aptitudes avec des compétences spécifiques à atteindre et l'instauration d'un comité des carrières qui n'existaient pas antérieurement. D'une part, la procédure de nomination de l'équipe de direction d'un OSS est redéfinie en plusieurs étapes, donnant une place plus centrale aux acteurs étatiques : 1- la commission de la liste d'aptitude<sup>418</sup> statue sur l'aptitude d'un candidat à occuper un poste d'ADOSS ; 2- avis du comité des carrières<sup>419</sup> qui statue sur l'adéquation du candidat au poste vacant auquel il prétend, en fonction de ses

---

<sup>413</sup> Propos d'entretien avec un ADOSS (juin 2014).

<sup>414</sup> Guy Peters, *op. cit.*, p. 402.

<sup>415</sup> Anciennement enseignant-chercheur au CNRS en sociologie (Ecole des mines de Paris) ayant travaillé sur les dirigeants des grandes entreprises, il est devenu consultant spécialisé dans le domaine de la protection sociale, de l'étude et de la gestion de la ressource dirigeante et des modes de fonctionnement des caisses de Sécurité sociale. Il a été contributeur d'une revue (nommée «Intervention») dont, à l'époque, le rédacteur en chef était Patrick Viveret. Les deux hommes entretenaient une relation de proximité intellectuelle sur l'intérêt du développement de l'évaluation et ont eu l'occasion de se côtoyer dans différents milieux.

<sup>416</sup> Michel Bauer, *op. cit.*. Michel Bauer, *op. cit.*. Michel Bauer, *op. cit.*

<sup>417</sup> Michel Bauer, *op. cit.*

<sup>418</sup> Composée de représentants du ministère, des caisses nationales et de l'EN3S et des syndicats.

<sup>419</sup> Placée sous l'égide de l'Union des Caisses Nationales de Sécurité sociale (UCANSS), cette instance, présidée par l'IGAS est composée des directeurs de caisses nationales, de représentants de l'UCANSS et de l'EN3S ; de directeurs en exercice, et d'anciens agents de direction. Elle a aussi pour vocation de veiller à la mobilité des ADOSS et de proposer des mesures pour la stimuler.



expériences ; 3- Pour les postes de directeur et d'agent comptable, le Conseil d'Administration de l'organisme en question fait un choix sur la base de trois candidats présélectionnés (pour les autres postes le directeur fait son choix) ; 4- Un agrément de la tutelle (ministère, DRASS<sup>420</sup>, IGAS) est prononcé.

D'autre part, l'existence de « référentiels de compétences » entrant en jeu dans l'évaluation des ADOSS<sup>421</sup> contribue à formaliser plus clairement ce qui est attendu de ces dirigeants au sein de la Sécurité sociale<sup>422</sup>. L'évaluation des ADOSS s'articule autour des compétences métiers<sup>423</sup>, de compétences managériales, partenariales, entrepreneuriales et de gestion. La capacité de « *contribuer à l'évaluation des politiques par l'analyse de leur impact local* » est intégrée au référentiel de compétences. Néanmoins, les indicateurs de performance entrant en jeu dans l'évaluation des ADOSS, dans le calcul de leur intéressement financier (part variable) et dans leurs évolutions de carrière restent, quant à eux, centrés sur des exigences de gestion sans que l'investissement d'un rôle politique ou le développement de démarche d'évaluation de politiques ne soient intégrés.

#### 2.1.4. Des réseaux de socialisation professionnelle

Après la formation initiale, les ADOSS conservent un lien assez fort avec l'EN3S, comme avec le corps professionnel auquel ils appartiennent. Cette socialisation contribue à maintenir ou à faire évoluer les cadres cognitifs dans lesquels ils inscrivent leur action et leur identité professionnelle<sup>424</sup>.

Au-delà de leur période de formation, des réseaux relationnels, des dynamiques d'interconnaissance et de socialisation d'ADOSS leur permettent d'entretenir des liens plus ou moins forts avec le corps professionnel. Les entretiens conduits révèlent

---

<sup>420</sup> Direction Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales

<sup>421</sup> Voir annexe 2 : L'évaluation des Agents de Direction et le « référentiel » des managers stratégiques « Référentiel compétences : Manager stratégique », document de référence EN3S, UCANSS, Sécurité sociale, (Projet promotion des métiers de dirigeants au sein de la Protection sociale), Novembre 2013

<sup>422</sup> On peut cependant souligner que, pour plusieurs acteurs interrogés, ce référentiel n'a pas réellement d'utilité et qu'il s'agit surtout de l'« *expression d'une logique bureaucratique* ». Dans les faits, l'acquisition des compétences n'est pas vraiment vérifiée en tant que telle, à part quelques dimensions structurantes des « compétences métier » dans le cadre de l'évaluation des directeurs pour statuer sur leur nomination.

<sup>423</sup> A la fois stratégiques et opérationnelles, elles sont liées à la maîtrise de l'environnement et du territoire et à la capacité d'établissement d'un plan d'action.

<sup>424</sup> Sur la question des socialisations professionnelles et les dynamiques identitaires, la formation continue comme lieu de socialisation ainsi que sur la reconnaissance au travail voir Claude Dubar, *op. cit.*



l'existence d'un milieu où beaucoup d'acteurs se connaissent assez bien au sein d'une même Branche<sup>425</sup> notamment parce qu'ils ont l'occasion de se rencontrer ou de travailler ensemble dans le cadre de groupes de travail (formel ou informel) au niveau national ou local<sup>426</sup>. Cette interconnaissance se retrouve dans une moindre mesure dans une perspective interbranche, ils se rencontrent essentiellement quand ils interviennent sur un même territoire, dans le cadre de la formation continue ou à l'occasion de regroupements d'anciennes promotions.

Les ADOSS entretiennent des liens avec l'EN3S tout au long de leur parcours professionnel sous diverses formes :

*« Pas mal vont être des interlocuteurs qui permettent d'accueillir eux-mêmes des élèves nouveaux en stage. Deuxièmement, pas mal deviennent des intervenants pour le compte de l'école. Troisièmement, pas mal deviennent aussi des intervenants dans le monde universitaire, centre de préparation et sont donc des vendeurs, entre guillemets, des marketeurs quoi, enfin, force de vente de l'école et de son concours [...] À priori 30 ou 40% gardent un lien archi régulier avec l'école. »* (agent de direction de l'EN3S, avril 2014).

L'EN3S cherche à valoriser sa formation et à maintenir cet esprit de corps professionnel. La plupart des ADOSS en poste jouent un rôle de transmission du savoir et d'apprentissage du métier qui tend à influencer le positionnement des stagiaires, à consolider leur identité professionnelle et qui peut constituer un appui dans leur carrière<sup>427</sup>. Les entretiens conduits auprès d'anciens élèves de l'EN3S, d'ADOSS et l'ethnographie montrent que ce processus de formation au métier, par des pairs expérimentés, marque assez fortement les élèves dans leur vie professionnelle. Pour un ancien élève de l'EN3S *« on peut parler d'un corps professionnel oui, il y a un sentiment d'appartenance, des cooptations, de la reconnaissance entre les anciens de l'école, une certaine bienveillance »*<sup>428</sup>. Il est investi par certains ADOSS, revendiquant un rôle politique, comme un moyen de « convertir » les nouveaux professionnels à leur propre vision du métier et du rôle des OSS, à travers l'accueil de stagiaire ou les cours à l'EN3S.

---

<sup>425</sup> Pour illustrer, lors des entretiens la plupart des acteurs savaient qui avait été à la direction de la CAF de la Gironde. J'ai pu bénéficier de lettres de recommandation pour rencontrer divers ADOSS de la Branche ou de l'EN3S, observer les relations formelles et informelles qui relient les ADOSS ainsi que les réputations des différents ADOSS, notamment des directeurs particulièrement reconnus.

<sup>426</sup> Au niveau local certains ADOSS organisent de manière formelle ou informelle des rencontres ou des soirées pour échanger sur leurs pratiques, avoir des réflexions sur les politiques publiques ou les évolutions managériales voire organiser des événements comme pour les soixante-dix ans de la Sécurité sociale.

<sup>427</sup> Bruno Cuvillier[et al.], *op. cit.*

<sup>428</sup> (ancien élève 4, juin 2014)



Le lien avec l'école se prolonge au fil des évolutions de carrières professionnelles des ADOSS, étant donné qu'elle intervient dans la commission de la liste d'aptitude et du comité des carrières. Pour un agent de direction de l'EN3S :

« *L'école elle est vivante. À l'EN3S, vous y revenez, parce qu'il y a des formations et puis parce que l'EN3S elle est dans votre vie quotidienne, elle est membre du comité des carrières. Vous avez quand même l'EN3S qui siège avec une voix pas consultative mais délibérative au comité des carrières. [...] de fait elle est toujours dans l'existence des agents de direction [...] vous n'oubliez pas l'école, elle se rappelle à vous aussi* ». (avril 2014).

Par ailleurs, l'école édite une revue biannuelle nommée « *Regards* » pour laquelle les ADOSS, mais également des chercheurs ou des consultants sont contributeurs et abordent différents sujets d'actualité de la Sécurité sociale, des témoignages d'acteurs, des interviews ou des synthèses de travaux. Elle contribue à maintenir un certain lien informationnel, culturel et identitaire entre les membres de ce corps professionnel, tout en valorisant leur expérience et leurs compétences analytiques et stratégiques. Aucun numéro n'a été consacré à la conduite d'évaluation de politique au sein des OSS<sup>429</sup>. Il existe également d'autres supports d'information plus réguliers comme la revue « *Protection sociale* » et la newsletter « *Annuaire-sécu* »<sup>430</sup>.

Depuis 1963, une association des anciens élèves et élèves de l'EN3S (l'AEN3S) vise également à créer et entretenir des liens entre les membres de la profession, à organiser des rencontres à diffuser de l'information et à défendre les intérêts moraux et matériels des membres et du titre d'ancien élève de l'EN3S<sup>431</sup>. Il existe par ailleurs de nombreuses associations professionnelles d'ADOSS fonctionnant par métier et/ou par Branche<sup>432</sup> comme l'Association des directeurs de CAF (ADIRCAF) qui vise non seulement à défendre des intérêts corporatistes mais constitue aussi un lobby politique (voir encadré 8).

---

<sup>429</sup> Un article portant sur cette thèse a pour autant été sollicité par l'EN3S et publié suite aux entretiens conduits au sein de cette structure. Nadia Okbani, « L'institutionnalisation de l'évaluation de politique au sein d'un organisme local de Sécurité sociale : l'exemple de la CAF de la Gironde », *Regards*, vol. 46, 2014, p. 227-234.

<sup>430</sup> Ces revues délivrent des informations sur l'actualité de la Sécurité sociale, les réformes, la parution d'études ou de recherches ainsi que sur la nomination d'acteurs de la protection sociale (directeurs d'OSS, de l'EN3S, de la direction de la Sécurité sociale ou de ministères), qui leur permettent d'être au courant de l'évolution de carrière de leurs collègues.

<sup>431</sup> L'AEN3S siège au sein du Conseil d'Administration de l'EN3S et est consultée sur les différentes réformes qui concernent le corps de professionnel, pour émettre des avis et des propositions. Elle organise plusieurs rencontres annuelles, diffuse une revue (*élan social*), tient un annuaire et un abécédaire des ADOSS.

<sup>432</sup> Pour donner quelques exemples : l'Association des Directeurs de Caisses d'Assurance Maladie (ADCAM), l'Association Nationale des Dirigeants d'Agence Comptables (ANDAC).



### Encadré 8 : L'association ADIRCAF : corporatisme et lobby politique

Initialement corporatiste et s'inscrivant dans la défense des intérêts du métier de directeur de CAF, cette association prend de l'ampleur<sup>433</sup> et tend de plus en plus à s'exprimer publiquement sur l'évolution des politiques de la Branche<sup>434</sup> et notamment à s'opposer à la réduction de moyens et des prérogatives de directeurs. L'ADIRCAF entend jouer un rôle de *lobby* politique face à la CNAF, aux pouvoirs publics (dont le ministère) et aux associations d'acteurs du social<sup>435</sup>. Ce rôle politique, porté par la présidente et une coalition d'ADOSS, prend également forme par l'animation de séminaires et d'échanges de « bonnes pratiques » (en dehors de l'animation de la CNAF) visant à valoriser et à publiciser des expériences concrètes locales potentiellement généralisables<sup>436</sup>.

Le corps professionnel des ADOSS est marqué par un fort corporatisme et de nombreux réseaux d'information et de socialisation, certains s'organisent d'ailleurs pour défendre ce rôle d'influence politique et de lobbying par le biais de structures associatives.

### 2.1.5. Une position sociale et ressources de multipositionnalité

Le statut et la fonction d'ADOSS impliquent un positionnement multiniveaux particulier au sein de l'environnement politico-administratif. Prenons l'exemple d'un ADOSS intervenant au sein d'une CAF<sup>437</sup> pour illustrer en quoi la multipositionnalité<sup>438</sup> des ADOSS peut potentiellement être investie en vue de conduire des activités d'intermédiaires.

---

<sup>433</sup> L'association a vu son nombre d'adhérents passer de 80 à 102 ces deux dernières années. Pour la présidente cela s'explique par l'accroissement des tensions sur les objectifs et les résultats face à la réduction des moyens mais aussi à une tendance au resserrement du pouvoir des directeurs de CAF. (entretien février 2016).

<sup>434</sup> Par le biais de son Blog ([www.adirCAF.com](http://www.adirCAF.com)) mais aussi par des communiqués de presse.

<sup>435</sup> L'association intervient en effet auprès du ministère (dans le cadre de la signature de la COG par exemple), du conseiller social de l'Élysée, de parlementaires mais aussi auprès de la direction de la Sécurité sociale, de l'UCANSS (dans le cadre du comité des carrières). Elle travaille aussi en lien avec l'ADIRCAM (association de directeur de CPAM), l'ODAS (observatoire décentralisé de l'action sociale qui compte parmi ses adhérents une grande partie des départements et des grandes villes) ou encore de l'ANDASS (L'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des conseils généraux).

<sup>436</sup> Des exemples seront présentés par la suite.

<sup>437</sup> Ces données sont essentiellement issues de l'observation, il n'existe peu de travaux détaillés sur le sujet en dehors de ceux de M. Bauer, et de Julien Damon et Pierre Mathiot, *op. cit.*

<sup>438</sup> Dans ces travaux G. Massardier s'est intéressé à la multipositionnalité des urbanistes et géographes de la DATAR qui s'inscrivent dans des stratégies de conquête de position. Il met en évidence que, même s'ils n'accèdent pas au même niveau d'information que les réseaux d'acteurs auprès desquels ils interviennent, ils développent une meilleure appréhension des milieux dans leur ensemble et accumulent des ressources qui leur permettent de renforcer leur pouvoir dans ces champs. Gilles Massardier, *Expertise et aménagement du territoire*, Harmattan, Paris, 1996, 288 p.



D'une part, dans le cadre de leurs fonctions, ces professionnels peuvent être amenés à intervenir dans le cadre de groupes de travail ou de comités de pilotage auprès de différents niveaux de gouvernement et de divers acteurs politiques et administratifs. Un ADOSS de CAF peut être amené à intervenir auprès du ministère des affaires sociales (mais aussi du secrétariat d'État ou d'agences<sup>439</sup>) ou d'autres services déconcentrés de l'État comme par exemple les préfectures départementales<sup>440</sup>, sous-préfectures ou préfectures de Région<sup>441</sup> mais aussi auprès de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) de la Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS) pour ne citer que les principaux. Il arrive que le Président de la République et une équipe de ministres effectuent des visites officielles au sein d'une CAF, en fonction notamment de l'agenda des réformes. Les ADOSS de CAF travaillent étroitement avec plusieurs services décentralisés en particulier le département<sup>442</sup>, les mairies<sup>443</sup> ainsi que les communautés d'agglomération et communautés de communes et, dans une moindre mesure, les conseils régionaux<sup>444</sup>.

D'autre part, ils travaillent en lien avec des acteurs issus de différentes sphères sociales, aussi bien des acteurs politiques élus (ministres, sénateurs, députés, conseillers généraux, régionaux, maires, etc.), que des acteurs issus de la haute administration (magistrats de la Cour des comptes, inspecteurs généraux des affaires sociales<sup>445</sup> ou des finances, président du haut conseil à la Famille, hauts fonctionnaires), de l'administration territoriale ou de Pôle Emploi. Ils interviennent également auprès d'acteurs associatifs locaux ou nationaux<sup>446</sup>, de syndicats, d'universitaires et d'acteurs

---

<sup>439</sup> Pour donner un exemple, un des directeurs de CAF rencontré a été remplacé par le directeur de la CNAF auprès du ministère des affaires sociales et du ministère de l'éducation nationale dans le cadre de la mise en place de la réforme des rythmes scolaires. D'autres ont été amenés à travailler avec le ministère des affaires sociales et le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique dans le cadre d'expérimentations ou d'évaluations de dispositifs (par exemple la simplification de la demande de RSA pour favoriser l'accès aux droits).

<sup>440</sup> En particulier les services de la Direction Départementale de la Cohésion Sociale (DDCS),

<sup>441</sup> En particulier les services de la Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS), la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE) mais aussi le Rectorat ou la Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement (DREAL).

<sup>442</sup> Plus particulièrement avec les services de la Direction des affaires sociales, direction de la jeunesse, de l'éducation, des sports et de la vie associative, ainsi que tout ce qui concerne la protection de l'enfance.

<sup>443</sup> Notamment les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS), mais également les services jeunesse, petite enfance et l'animation de la vie locale et de la vie associative.

<sup>444</sup> Dans leurs travaux de sociographie des dirigeants de CAF J. Damon et P. Mathiot Julien Damon et Pierre Mathiot, *op. cit.* (CERAPS 2003) après avoir interrogés 430 ADOSS par questionnaire observent des contacts de même nature par rapport à ce que nous avons observé. Ils sont en mesure de quantifier que 100% des ADOSS sont en contact avec des CAF et avec la CNAF, 97% avec les DASS (directions de l'action sanitaire et sociale), 89% avec des associations, 83% préfectures, 76% avec la DRASS, 74% avec des conseillers municipaux, 73% avec des bailleurs, 71% avec des CCAS, 64% avec des conseillers généraux, 62% avec des parlementaires, 35% avec des conseillers régionaux.

<sup>445</sup> Dans le cadre du contrôle des organismes de Sécurité sociale.

<sup>446</sup> Pour donner quelques exemples au niveau local : l'Union Départementale des Associations Familiales, la fédération des centres sociaux association départementale d'information sur le logement, des associations caritatives. Au niveau national l'Observatoire Décentralisé de l'Action Sociale (ODAS), ATD Quart monde.



issus du secteur privé<sup>447</sup>, sans parler de tout le réseau des organismes de Sécurité sociale déjà développé précédemment.

Dans le cadre de leurs fonctions les ADOSS sont particulièrement multipositionnés. Ils occupent une position sociale qui leur permet d'accéder à un large éventail d'acteurs influents. Si certains ADOSS s'impliquent dans ces différentes sphères en tant que représentants et défenseurs des intérêts de leur organisme, d'autres cherchent également à investir ces ressources relationnelles dans une perspective d'influence politique. Du fait des modalités de déploiement de l'action sociale des CAF dans l'environnement politico-administratif local, les ADOSS peuvent jouer un rôle politique. Comme l'explique le directeur de réseau de la CNAF :

*« Vu tout le contexte, le contact qu'elle a avec des élus, des élus locaux, des élus nationaux, elle (la CAF) a de facto un rôle politique [...] La question c'est comment on mobilise ce rôle politique, finalement comment on tire parti de tous ces contacts qu'il y a avec les élus pour faciliter l'atteinte des objectifs de la Branche ». (mars 2014)*

En fonction de leur contexte d'intervention, de leur de socialisation et de leurs dispositions personnelles, ils peuvent plus ou moins investir leur marge de manœuvre<sup>448</sup> et leur multipositionnalité dans des réseaux d'acteurs pour agir sur les politiques<sup>449</sup> et conduire des activités d'intermédiaires<sup>450</sup>. Pour un ADOSS :

*« C'est une question de volonté ce n'est pas une fatalité, [...] On n'est pas dans une perspective ou dans une posture d'obligation ou de chose qui va de soi. La preuve, c'est que quand vous regardez les CAF, les politiques d'action sociale ou les politiques d'investissement des CAF sur le territoire n'est pas du tout le même d'un organisme à un autre. [...] la CAF, son équipe de direction, son directeur sont des acteurs majeurs de politiques publiques qui décident ou pas de s'investir ».*

---

<sup>447</sup> Par exemple dans le cadre de financement d'entreprises de crèches, d'économie sociale et solidaire ou de sous-traitants.

<sup>448</sup> Ce propos d'entretien avec un ADOSS s'inscrivant dans une perspective d'acteur politique illustre la marge de manœuvre dont disposent ces professionnels - «C'est eux qui conçoivent au niveau local, c'est-à-dire que la Caisse Nationale vous donne un certain nombre d'objectifs, vous fixe les finalités de votre action. [...] entre le point A et Z c'est à vous de jouer. Pour vous dire qu'on est aussi un opérateur c'est qu'on peut aussi ne rien faire, on peut faire un service minimum, ça ça veut dire qu'en creux nous sommes des acteurs. [...] Vous êtes acteur vous allez rencontrer, vous allez tisser des partenariats, vous allez mettre en place des dispositifs qui n'existent pas ailleurs, des dispositifs locaux» (ADOSS de CAF, avril 2013)

<sup>449</sup> Pour prendre un exemple, une CAF ne peut pas créer un centre social ou une crèche, mais elle dispose d'un budget conséquent de soutien à la création et à la pérennité de ce type de structure dont elle doit assurer le développement. Les ADOSS peuvent donc, s'ils le souhaitent, et dans le cadre de leurs missions, se faire le porte-parole d'une demande sociale de la société civile, voire de produire des statistiques pour justifier le projet, et le relayer auprès des autorités publiques afin – bien souvent – d'orienter la décision des élus.

<sup>450</sup> Pour préciser les caractéristiques du rôle d'intermédiaires, il s'agit d'acteurs qui ont une « aptitude à intervenir dans différentes arènes dont les règles, les procédures, les savoirs et les représentations peuvent être sensiblement éloignés. Ils forment aussi leur compétence sociale par leur capacité à se poser en relais entre des groupes, des milieux, des organisations dont les intérêts divergent, mais parallèlement tenus de coopérer, de travailler ensemble. Ils sont tenus de maîtriser (plus ou moins bien) une pluralité de rôles et de connaissances, et de les mettre en œuvre en différents lieux de l'espace social. Leurs ressources reposent moins sur leur capacité à imposer un point de vue définitif que sur leur aptitude à mobiliser des partenaires, à produire des arguments, à formuler une représentation commune de la situation, à élaborer des compromis et inventer des solutions acceptables par tous.». Olivier Nay et Andy Smith, *op. cit.*, p. 12.



Le corps professionnel des ADOSS est marqué par un fort corporatisme, tant dans le parcours de formation (par les pairs), que dans l'insertion professionnelle, les modalités d'évolution de carrière et les réseaux de socialisation qui s'organisent. L'école joue un rôle central dans la construction de cet esprit de corps, dans la mise en scène et la valorisation des compétences des élites des OSS, dans le management des organismes et des politiques mais aussi dans leur capacité à contribuer à la définition des politiques. Elle entretient un certain prestige de la formation et de la fonction, tout en imposant un certain nombre de valeurs et normes propre au NMP. Les tâches nobles valorisées et contrôlées (notamment pour l'évolution de carrière) se situent dans les capacités de gestion et de management de l'organisme, selon les normes du NMP. L'investissement d'un rôle politique est proposé et laissé à l'appréciation des ADOSS, qui peuvent investir les ressources de l'organisation, leur multipositionnalité et s'inscrire dans un réseau d'acteurs pour jouer un rôle politique d'intermédiaire. Cet investissement politique, tout comme la conduite d'évaluation, n'est pas comptabilisé par des indicateurs mais peut néanmoins être valorisé dans l'évolution de carrière, dans la mesure où les tâches nobles de gestion sont accomplies. Cela nous amène à analyser dans quelle mesure les ADOSS considèrent qu'ils ont un rôle politique à jouer.

## **2.2. Entre culture partagée et divergences sur le rôle politique**

Nous partons de l'idée que pour que les ADOSS s'intéressent à l'instrument d'évaluation, il faut qu'ils considèrent qu'ils ont un rôle politique à jouer dans leurs fonctions (condition nécessaire mais pas suffisante) et qu'ils cherchent à l'investir. Il convient donc d'étudier les représentations que les ADOSS ont de leur propre rôle et des missions des OSS en termes de positionnement professionnel et d'influence politique. Dans ses travaux C. Dubar dévoile qu'il n'y a pas de profession « unifiée » mais plutôt des segments professionnels plus ou moins identifiables, organisés et concurrentiels<sup>451</sup>. Dans un contexte de mutation et de crise des identités sociales, il met en évidence que les identités professionnelles tendent à être bricolées individuellement, dans un processus de construction permanent, en fonction de trajectoires personnelles, d'interactions et de

---

<sup>451</sup> Claude Dubar, Pierre Tripier et Valérie Boussard, *op. cit.*



socialisations<sup>452</sup>. En partant de nos entretiens et de nos observations de terrain, nous analysons, d'une part, les cadres cognitifs partagés par les ADOSS<sup>453</sup>, ce qui relève de leur « culture professionnelle » définie ici comme un socle commun de connaissances liées à la profession, à un ensemble de valeurs, de normes, de compétences et de techniques professionnelles. Nous montrons que leur culture professionnelle est centrée sur la gestion du service public et le NMP (2.2.1) mais qu'elle n'intègre pas de cadre cognitif stabilisé et partagé sur l'évaluation de politiques (2.2.2.). D'autre part, nous mettons en évidence que le rôle politique des ADOSS et des OSS fait l'objet de dissonances cognitives, faisant apparaître deux modèles types d'« identités professionnelles » : d'« opérateur public » et d'« acteur politique » (2.2.3.) liées à l'évolution de l'environnement et à leur positionnement professionnel (2.2.4.). L'identité professionnelle est ici définie comme une appropriation personnelle de la profession et de la culture professionnelle, auxquelles les acteurs associent des cadres cognitifs et des logiques d'action en fonction de leurs parcours, de leurs aspirations et de leur socialisation<sup>454</sup>. Nous montrons par-là que ces deux modèles sont plus ou moins propices à l'affirmation d'un rôle politique et du déploiement de l'instrument d'évaluation.

### 2.2.1. Une culture professionnelle technique et gestionnaire

Bien que l'identité professionnelle varie d'une personne à l'autre, les ADOSS partagent un sentiment d'appartenance à un corps professionnel<sup>455</sup> et une culture professionnelle. Les entretiens montrent que les ADOSS partagent fondamentalement les valeurs de la Sécurité sociale et du service public<sup>456</sup> qu'ils cherchent à défendre : « *On martèle quand même ce qu'est le service public, les Énarques défendent la fonction publique d'État, les élèves de la Sécurité sociale défendent le service public de Sécurité sociale* »<sup>457</sup>. La neutralité politique du service public au sens de neutralité partisane est très fortement

---

<sup>452</sup> Claude Dubar, *La Crise des identités. L'interprétation d'une mutation*, PUF, Paris, « Le Lien social », 2000, 239 p.. Claude Dubar, *op. cit.* Il propose une analyse en termes d'identité pour autrui, d'identité biographique pour soi et d'identité relationnelle pour soi.

<sup>453</sup> Nous présentons ici une partie de ces cadres cognitifs partagés qui concerne plus spécifiquement notre objet de recherche. Pour explorer un peu plus cette question se référer à Bruno Cuvillier[et al.], *op. cit.*

<sup>454</sup> Nous ne reprenons pas les cadres d'analyse proposés par C. Dubar car ce qui nous intéresse ici n'est pas tant le processus de construction identitaire que son résultat, conduisant les acteurs à s'inscrire dans des cadres cognitifs et des logiques d'action laissant plus ou moins de place à l'investissement d'un rôle politique et à l'évaluation. Nous présentons une approche qui identifie ce qui rassemble les acteurs et ce qui les divise comme le fait Michel Chauvière, « Peut-on parler d'une culture professionnelle des éducateurs ? », *Sociétés et jeunesse en difficulté*, vol. 7, 2009.

<sup>455</sup> Sur les questions de reconnaissance des individus au travail voir notamment Philippe Bernoux, *Un travail à soi. Pour une théorie de l'appropriation du travail*, Privat, Toulouse, 1982, 252 p.

<sup>456</sup> Dans leur enquête J. Damon et P. Mathiot soulignent que 94 % des répondants sont tout à fait d'accord ou plutôt d'accord pour considérer qu'ils sont des « responsables de service public » Julien Damon et Pierre Mathiot, *op. cit.*

<sup>457</sup> Extrait d'entretien avec un agent de direction de l'EN3S (avril 2014).



ancrée chez les ADOSS. Si certains considèrent jouer un rôle politique ils précisent toujours qu'il ne s'agit pas d'un rôle partisan<sup>458</sup>. Quelques acteurs, jugés « atypiques » par leurs pairs, cumulent une fonction d'ADOSS et un mandat politique au niveau local (élu municipal). Cette double appartenance est rarement revendiquée par les intéressés, car jugée peu acceptable par les pairs, du fait de cette imprégnation de neutralité politique. Plusieurs ADOSS soulignent que l'engagement dans cette fonction de direction et les responsabilités qui en découlent dans la conduite de l'action publique se substituent à un investissement partisan et certains précisent qu'ils n'excluent pas de s'y investir à leur retraite.

Les ADOSS sont très fortement marqués par leurs réseaux de socialisation professionnelle, ainsi que par la conduite de l'action en réseau à différents niveaux. Les ADOSS interviennent à plusieurs niveaux : au niveau micro, dans la gestion de la production et le management de leur organisme ; au niveau méso, dans la prise en charge des publics et dans l'interaction avec les partenaires du territoire ; au niveau macro, au sein de la Caisse Nationale et de groupes de travail nationaux. Il s'agit d'une préoccupation partagée, mais ils modulent leurs activités au sein des différents niveaux en fonction de leurs contraintes et de leurs aspirations.

La culture professionnelle des ADOSS est particulièrement marquée par une culture gestionnaire et managériale<sup>459</sup> propre au NMP dont ils sont porteurs au sein des OSS, du fait de leur formation à l'EN3S, mais aussi de la manière dont ils sont eux-mêmes managés dans leurs carrières professionnelles. D'une part, la « bonne » gestion technique d'un organisme, sa productivité, le suivi de sa performance par le biais de tableaux de bord et d'indicateurs, la maîtrise des dépenses, l'optimisation des coûts de gestion et l'efficacité<sup>460</sup> constituent le cœur de la profession. Pour le directeur-adjoint de l'EN3S « *c'est un vrai corps, c'est-à-dire il y a une homogénéité grâce à l'école, [...] elle construit un discours, une représentation, des réflexes communs, des réseaux communs.*

---

<sup>458</sup> Comme en témoigne ces deux passages d'entretiens avec deux ADOSS: «ça dépend ce que vous entendez par politique, c'est pas politique au sens partisan, c'est quelle contribution dans les politiques publiques» (ADOSS de CAF, mars 2014), «Alors entendons-nous bien mais je pense qu'il n'y a pas d'ambiguïté sur le sens que vous donnez au terme politique, c'est au sens responsabilité, c'est la RES PUBLICA» (ADOSS de l'EN3S, avril 2014).

<sup>459</sup> Élément structurant que l'on retrouve dans d'autres travaux conduits notamment sur la CNAF Albert Ogien, *L'esprit gestionnaire*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en sciences sociales, 1995, 226 p. p.

<sup>460</sup> Ce discours du directeur adjoint de l'EN3S l'illustre bien « la valeur de l'efficacité est une valeur de service public, gérer le mieux possible au moindre coût est une valeur de service public au même titre que la solidarité, au même titre que les valeurs juridiques comme la continuité, l'égalité, etc. Et ça je pense qu'il faut le dire et le répéter nous l'assumons pleinement, un service public doit être bien géré, c'est-à-dire au moindre coût», Passage issu d'une vidéo de présentation de l'EN3S, 2013 (<https://www.youtube.com/watch?v=MJcawmEie1k>) consulté le 02/04/15)



[...] donc ils savent plutôt gérer » (avril 2014). Pour un ancien élève de l'école en poste « *Ce qui est partagé c'est qu'un bon manager de sécu c'est un bon gestionnaire* »<sup>461</sup>, et qu'il n'y a pas vraiment d'attentes en termes d'analyse de la pertinence des politiques déployées.

Cette culture gestionnaire est également marquée par une culture juridique et technique de compréhension et de mise en œuvre d'une réglementation<sup>462</sup> particulièrement complexe et mouvante<sup>463</sup>. Les ADOSS valorisent fortement leurs connaissances du « terrain »<sup>464</sup>, leur capacité de traduction opérationnelle de dispositifs réglementaires et de mise en œuvre concrète d'actions de proximité. Si les ADOSS n'ont pas toujours conscience de leur rôle politique, ils considèrent, de manière assez consensuelle, être des acteurs publics, économiques et sociaux de la mise en œuvre des politiques.

Il existe au sein des ADOSS, des sous-cultures professionnelles liées à la Branche d'intervention, des formes de sous-cultures de Branches<sup>465</sup>. Par exemple la Branche maladie est considérée par les enquêtés comme plus directive et centralisatrice<sup>466</sup>. Dans la Branche famille, « *la CNAF est historiquement moins directive que d'autres caisses nationales comme l'ACOSS ou la CNAV*<sup>467</sup> » ou « *la Branche famille est considérée au sein de la Sécurité sociale comme la Branche la plus intellectuelle* » (ADOSS de l'EN3S, avril 2014). Elle est supposée laisser plus de marge de manœuvre aux ADOSS<sup>468</sup> et certaines CAF s'inscrivent dans une tradition de contribution à l'action publique locale<sup>469</sup>.

---

<sup>461</sup> (ancien élève 4, juin 2014)

<sup>462</sup> Un autre ancien élève souligne « *A l'école on nous dit qu'on est des gestionnaires, qu'on est là pour appliquer le code de la Sécu* » (ancien élève 4, juin 2014)

<sup>463</sup> Un agent de direction de l'EN3S explique que « *les politiques de Sécurité sociale sont parmi celles dont les règles changent tout le temps, ne serait-ce que par la loi de financement ou par le fait des changements d'organisation tout ça sous l'égide des COG ou des avenants. Vous n'avez pas de crash industriel majeur dans les services publics de sécu. Les lois se succèdent à vitesse grand V et les organismes arrivent à absorber ça plus ou moins bien, mais arrivent à absorber et mettre en œuvre, y compris sur des trucs où les délais sont extrêmement courts* » (avril 2014).

<sup>464</sup> C'est un terme qui revient dans tous les entretiens conduits avec des ADOSS

<sup>465</sup> Pour un spécialiste de la Sécurité sociale interrogé « *c'est une culture qui se développe dans une institution [...] ils vivent dans un univers où tous ces sigles sont évidents et une culture réglementaire et juridique partagée largement. Après c'est une culture qui se développe finalement dans les évolutions stratégiques et opérationnelles des différents organismes, même si je suis plutôt frappé par le fait qu'ils ne savent pas trop ce qui se passe dans les organismes d'une autre Branche. C'est plutôt des cultures de Branches que d'institutions même si globalement le sentiment c'est d'appartenir à la Sécu* ».

<sup>466</sup> Comme le montre cet extrait d'entretien « *disons qu'il y a des cultures de Branche qui jouent, il est assez classique de considérer que dans l'assurance maladie les choses sont un tout petit peu plus militaires* ». (un agent de direction de l'EN3S, avril 2014). Il souligne également le poids et l'influence des professionnels de santé dans le fonctionnement de la Branche.

<sup>467</sup> Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse

<sup>468</sup> Plusieurs acteurs ont pour autant souligné que cette tendance était en partie remise en question récemment du fait de l'arrivée d'un acteur issu d'une autre Branche dans un poste influent de la CNAF (direction du réseau) et déployant de nouvelles directives centralisatrices. Ce qui est mal perçu par certains acteurs de la Branche.

<sup>469</sup> Michel Bauer, *op. cit.*, p. 30.



La culture professionnelle des ADOSS est donc marquée par les valeurs de neutralité du service public, les techniques de gestion et de management du NMP, la culture juridique et l'affirmation d'une expertise de terrain dans le déploiement de la réglementation et la conduite de l'action publique en réseau.

### 2.2.2. L'absence de cadres cognitifs partagés sur l'évaluation de politiques

Plusieurs travaux soulignent le peu d'intérêt voire les réticences que les grands corps de l'État portent à l'évaluation des politiques publiques<sup>470</sup>. Cependant, les corps d'inspection générale tendent à ajouter des compétences d'évaluation de politique à leur fonction de contrôle<sup>471</sup>, notamment depuis la réforme constitutionnelle de 2008<sup>472</sup>. Les entretiens conduits auprès des ADOSS comme des hauts fonctionnaires de la protection sociale révèlent la prégnance d'une difficulté de définition de l'évaluation de politiques<sup>473</sup>. Il y a un sentiment d'incompétence en la matière et les remarques de ce type ressortent très fréquemment : « *c'est très technique* », « *c'est très compliqué d'évaluer* », « *je ne suis pas particulièrement une grande spécialiste de ces questions-là* », « *je ne me sens absolument pas légitime pour répondre* », « *je suis très mal à l'aise sur toutes ces questions là* » ou « *j'ai jamais vraiment réussi à savoir ce qu'était l'évaluation des politiques* ». Certains ADOSS arrivent à différencier l'évaluation des politiques d'autres démarches comme l'audit, la gestion de la performance, le contrôle ou encore les démarches qualités. D'autres, au contraire, tendent à les confondre et à les associer au terme générique d'« évaluation » ou de « reporting », ce qui leur permet notamment d'affirmer que l'évaluation est intégrée à la conduite de l'action comme le montre ce discours balisé d'ADOSS (agent de direction de l'EN3S, avril 2014) :

---

<sup>470</sup> A. Wildavsky a souligné en son temps « *How to convince administrators to collect information that might help others but can only harm them?* ». Aaron Wildavsky, « *The self-evaluating organization* », *Public Administration Review*, vol. 32 / 5, 1972, p. 509-520, p. 509. Vincent Spelthauer, *op. cit.*. Steve Jacob, *op. cit.*. Steve Jacob, « *La volonté des acteurs et le poids des structures dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques* », *Revue française de science politique*, vol. 55 / 5, 2005, p. 835-864. Clément Lacouette-Fougère et Pierre Lascoumes, *op. cit.*. Pierre Lascoumes et Clément Lacouette-Fougère, *op. cit.*

<sup>471</sup> Jean-Claude Thoenig, « *L'évaluation. Un cycle de vie à la française* », in F. Lacasse, P.E. Verrier, (éds.). *30 ans de réforme de l'État. Expériences françaises et étrangères. Stratégies et bilans*, éds. F. Lacasse et P.E. Verrier, Dunod, Paris, 2005, p. 117-127.

<sup>472</sup> Cette réforme donne notamment au Parlement la possibilité de solliciter la Cour des comptes pour conduire des missions d'évaluation de politique.

<sup>473</sup> Comme le montre ce passage d'entretien avec un haut-fonctionnaire directeur de l'EN3S et ancien directeur de la Sécurité sociale « *C'est un sujet très ... compliqué donc euh... je ne me sens pas en mesure de définir l'évaluation des politiques publiques. Moi ce que je dis en général sur ce sujet c'est que pour que les politiques publiques soient évaluées, il faut déjà qu'on puisse définir à l'avance les objectifs, parce que normalement on est supposé les définir et les évaluer par rapport à des objectifs, or ce qui manque souvent, en politiques publiques, c'est quand même qu'il y ait des objectifs clairement identifiés. [...] je ne suis pas spécialiste de l'évaluation des politiques publiques* » (avril 2014).



*« On a une dimension évaluation qui transcende tout. On s'interroge systématiquement sur la pertinence de ce que l'on fait, sur la performance de ce que vous faites, sur l'efficience alors oui on est toujours dans une démarche d'évaluation. Là vous en avez partout. [...] on fait comme Monsieur Jourdain, on fait de l'évaluation sans le savoir, on a de l'évaluation partout ».*

Face à une doctorante venant l'interroger sur l'évaluation de politique au sein d'OSS, l'acteur construit un récit de « bonnes pratiques », tente de s'ajuster à son interlocutrice et à se conformer<sup>474</sup> à ce qu'il pense être les attentes de la chercheuse et qui pourrait relever des exigences d'une organisation délivrant un service public, tout en défendant les intérêts des OSS.

L'évaluation des politiques reste une notion floue, que les acteurs tendent à confondre avec d'autres démarches de gestion et ont du mal à s'approprier au sein de la protection sociale comme plus généralement de l'administration publique<sup>475</sup>. La plupart des ADOSS considèrent qu'étant donné la contrainte budgétaire et les dépenses publiques engagées, les politiques de Sécurité sociale doivent être évaluées<sup>476</sup>. L'évaluation s'inscrit comme un ajustement nécessaire, une forme de conformation qui doit être faite dans la conduite de l'action publique par les différents niveaux de gouvernement politico-administratif comme l'explique une ADOSS de la CNAF (décembre 2012)

*« La dimension évaluation elle est sous-jacente, mais elle est sous-jacente partout aujourd'hui, pas spécifiquement à la Sécurité sociale. Je pense que tous les corps d'État, toutes les catégories A+ au sein de l'État ont cette préoccupation d'évaluation. Est-ce qu'elle est effective? Je ne suis pas sûr qu'elle soit si effective que ça. Au sein de la Sécurité sociale non plus mais bon en tous cas on hérite de ce langage de cette préoccupation de ce réflexe d'évaluation».*

---

<sup>474</sup> Sur la conformation aux « bonnes pratiques » discursives et relatives aux doctrines gestionnaires voir Laurent Devisme, Marc Dumont et Elise Roy, « Le jeu des bonnes pratiques dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale », *Espaces et Société*, vol. 131, 2007, p. 15-31. Plus généralement sur la conformation aux attendus sociaux d'un métier ou d'une fonction voir Erving Goffman, *La mise en scène de la vie quotidienne. 1 la présentation de soi*, Les Editions de Minuit, Le sens commun, 1973, 251 p.

<sup>475</sup> Ce phénomène de confusion se retrouve dans les différents secteurs de l'action publique et fait l'objet de nombreuses tentatives de clarification de la part de certains universitaires, professionnels de l'évaluation ou de la haute fonction publique. Conseil Scientifique de l'Évaluation, *Petit Guide de l'évaluation des politiques publiques*, Paris, La documentation française, 1996, 123 p.. Patrick Gibert, *op. cit.*. Frédéric Varone, *op. cit.*. voire aussi Patrick Gibert, « Contrôle et évaluation, au-delà des querelles sémantiques, parenté et facteurs de différences », *Revue française des affaires sociales*, vol. 1-2, 2010, p. 71-88. *Voisinages : de la confusion à la complémentarité; Évaluation, audit de performance, pilotage de la performance, management par la qualité, op. cit.* Bernard Perret, *op. cit.*

<sup>476</sup> Ces deux propos d'entretiens avec des ADOSS illustrent la centralité de la contrainte budgétaire dans la légitimation de démarche d'évaluation : « On est dans une longue période de dégradation des comptes sociaux. De fait, la dimension d'évaluation versus pertinence de l'action et efficience de l'action est devenue une impérieuse nécessité » (ADOSS de la CNAF, octobre 2013) ; « Quand on est dans un environnement contraint, de fait, on est obligé de tout surveiller et, de fait, l'évaluation est une dimension extrêmement importante de l'action » (ADOSS de CAF, décembre 2013).



Il n'existe pas pour autant de cadre cognitif stabilisé et partagé sur l'évaluation de politiques ni au sein de la culture professionnelle des ADOSS, ni au sein de l'EN3S qui ne propose pas de formation en la matière<sup>477</sup> alors que le contrôle de gestion et le management par la qualité sont largement investis. Un ADOSS de l'EN3S explique :

*« C'est pas des questions spontanées si vous voulez, les gens ne vous parlent pas de ça, c'est pas leur sujet numéro un. C'est pas dans la culture immédiate Sécurité sociale le sujet de l'évaluation des politiques publiques, c'est des gestionnaires, c'est des managers et ils ne sont pas très portés spontanément à ça, sauf quelques très rares exceptions »* (avril 2014)<sup>478</sup>.

Lorsque les ADOSS sont en mesure de définir l'évaluation des politiques, de très nombreuses dissonances persistent quant aux attendus de l'évaluation, à la légitimité des OSS pour conduire ce type de démarches, ainsi que sur ses modalités d'élaboration. Tout d'abord, la majorité des ADOSS s'inscrivent dans une approche plutôt managériale de l'évaluation et considèrent qu'elle vise principalement à interroger l'atteinte des objectifs fixés (efficacité), notamment au regard des budgets investis (efficience)<sup>479</sup>. Une minorité d'ADOSS s'inscrivent dans une perspective plus large et plus politique où l'évaluation peut investir une diversité de questions<sup>480</sup> dont la pertinence de la politique déployée (les effets de la politique au regard des besoins qu'elle entendait combler) et ses impacts comme l'explique cet ADOSS : (ADOSS de CAF, décembre 2012).

*« L'évaluation de politiques publiques elle n'est pas uniquement sur la performance alors c'est là où c'est intéressant [...] elle est aussi là pour évaluer la pertinence de la politique publique c'est-à-dire réinterroger mes cibles, mes objectifs, les moyens, c'est-à-dire pas seulement interroger les objectifs que j'ai dit que j'atteindrais mais aussi est-ce que ma cible est toujours pertinente, est-ce que ça n'évolue pas, est-ce qu'il faut que je m'y prenne autrement. Ça c'est le grand apport et c'est la grande différence de*

---

<sup>477</sup> Les agents de direction de l'école rencontrés ont souligné qu'il n'existait pas de vision partagée, de « référentiel » ou de doctrine de l'évaluation de politique formalisée au sein de l'EN3S *« L'école n'a pas de doctrine. Il n'y a pas de référentiel non plus. [...] Pour éventuellement avoir un référentiel encore faut-il qu'il y ait des gens qui portent ce référentiel. [...] l'école n'a pas d'enseignants. L'école agrège en fait, elle a un rôle pour impulser les domaines qui vont être dans le catalogue de formation [...] D'ailleurs si vous regardez le catalogue de formation continue il n'y a pas d'évaluation, il n'y a pas d'enseignement qui permettent de conduire une évaluation, ça n'existe pas. »*. (ADOSS de l'EN3S, avril 2014)

<sup>478</sup> Comme M. Crozier le rappelle, *« la pente naturelle des experts en management reste le gouvernement interne du système administratif beaucoup plus que la satisfaction des usagers »* Michel Crozier, *État modeste, État moderne*, Fayard, Paris, 1987, 320 p.

<sup>479</sup> Un ADOSS de la CNAF s'inscrit dans cette perspective *« dès lors que l'on fait un choix de déployer et de mettre en œuvre une politique familiale ou un dispositif particulier, c'est de se préoccuper de savoir si cette politique répond aux objectifs qu'on lui a assignés au moment où on l'a réfléchi, pensée et élaborée, conçue et rédigée dans les textes [...] Il y a la problématique des objectifs bien évidemment mais aussi du coût que la politique en question représente [...] coût à la fois budgétairement et sur les moyens que ça mobilise, et notamment si les différents acteurs fonctionnent correctement dessus »*. (octobre 2013)

<sup>480</sup> Une ADOSS de la CNAF explique : *« c'est un exercice extrêmement compliqué d'évaluer. Vous pouvez avoir diverses approches de l'évaluation, vous pouvez évaluer la performance d'une politique publique, l'efficience d'une politique publique. Alors là après vous pouvez compliquer à dessein, vous pouvez évaluer l'impact social, l'impact économique d'une politique. Et tous ces éléments là doivent, de fait, donner lieu à des évaluations. [...] l'évaluation c'est de pouvoir mesurer à un moment donné les résultats de votre action et après vous choisissez l'angle de ce que vous souhaitez mesurer, tout simplement l'objet de la mesure [...] vous avez 50 milliards de manières d'analyser votre action. [...] L'évaluation c'est un protocole avec un angle d'évaluation du dispositif »* (décembre 2012).



*l'évaluation des politiques publiques parce que si elles [les CAF] ne le font pas alors là on loupe une valeur ajoutée par rapport aux autres techniques.»*

Ces divergences dans la définition et les potentiels objets d'évaluation posent la question de la légitimité d'intervention des OSS pour interroger les politiques qu'elles doivent mettre en œuvre. Elles se retrouvent également dans d'autres secteurs de l'action publique et s'inscrivent plus largement dans la controverse de fond sur «ce que doit être l'évaluation» entre l'approche proposée par le rapport Deleau (vision managériale) et celle développée dans le rapport Viveret (vision politique et démocratique).

La question de la légitimité des OSS à conduire des évaluations de politique se pose également en termes d'échelle d'organisme. Si certains ADOSS considèrent que ce type de démarches relève des caisses nationales, d'autres mettent également en avant l'intérêt de conduire des évaluations au niveau des caisses locales. Les premiers ont une vision assez centralisatrice de la légitimité à impulser des évaluations et soulignent le manque de moyens et de compétences dont disposent les organismes locaux pour mener ce type de démarches. Ce positionnement permet, d'une certaine manière, aux ADOSS intervenant au niveau local de se délester d'une responsabilité ou d'une mission qui pourrait potentiellement leur incomber, mais qu'ils ne maîtrisent pas toujours et qu'ils auraient à «composer», du fait de l'absence de cadre cognitif sur l'évaluation au sein des OSS. Les seconds ont une vision plus décentralisée (voire girondine) où l'évaluation de politiques trouve sa légitimité et sa pertinence à différentes échelles, aussi bien au niveau national que local. Ils considèrent que les caisses locales ont un rôle à jouer pour faire remonter les réalités de terrain liées à la mise en œuvre des politiques<sup>481</sup> par le biais d'évaluations, mais aussi du fait de la richesse d'information et l'expertise dont elles disposent. Ils mettent en exergue les enjeux stratégiques de la conduite d'évaluations de politique au niveau local, moins pour remettre en question les politiques que pour légitimer l'action conduite et le positionnement de l'OSS dans les relations partenariales, afin d'influencer les décisions au niveau local et national. Cet extrait d'entretien avec un ADOSS de CAF illustre assez bien ce propos (juin 2013) :

*« vous montrez la légitimité [...] et la pertinence de votre action à votre environnement c'est-à-dire si vous êtes en capacité de montrer à vos partenaires, n'oubliez pas que sur un certain nombre de choses vous n'êtes qu'un opérateur, vous travaillez pour le compte*

---

<sup>481</sup> Comme le met en évidence cet extrait entretien avec un ADOSS de CAF « moi je suis un fervent partisan du rôle du dirigeant local et des caisses locales pour évaluer la façon dont une politique publique se joue donc se déroule sur un territoire.». (décembre 1014)



*du Conseil général pour les minimas sociaux, en contact avec les élus sur les schémas de petite enfance, etc. si vous n'êtes pas en capacité d'évaluer l'action que vous produisez vous n'êtes pas légitimes et en plus vous avez quand même la chance d'avoir les informations. L'information c'est le nerf de la guerre, vous êtes en capacité de dire à un élu que ce qu'il raconte c'est des conneries et vous pouvez lui montrer ».*

Pour certains ADOSS, qu'il s'agisse du niveau local ou national, l'évaluation doit surtout se conduire comme l'action publique des OSS, c'est-à-dire de manière partenariale. Cependant, les approches divergent également quant aux professionnels supposés conduire ces démarches, pour certains, ce doit être les ADOSS eux-mêmes, pour d'autres ce doit être les chargés d'études ou encore des cabinets extérieurs.

L'évaluation de politiques fait partie du langage des ADOSS comme du NMP et est acceptée sur le principe. Néanmoins il n'existe pas de cadre cognitif partagé sur l'évaluation de politiques au sein des OSS dans leur culture professionnelle. Cette absence de cadre cognitif constitue une variable explicative de l'absence de portage de l'évaluation des politiques par les ADOSS. Les dissonances soulignées sur la définition de l'évaluation, ses objets, la légitimité d'impulsion, ses intérêts potentiels et ses acteurs révèlent que cette pratique n'est pas stabilisée ni encadrée. En définitive, l'évaluation est laissée à l'appréciation des ADOSS et les discordances observées sont révélatrices de divergences dans la manière dont ils perçoivent et investissent leur rôle de dirigeants d'OSS, dans l'identité professionnelle qui les caractérisent.

### **2.2.3. Des identités professionnelles plus ou moins tournées vers le politique**

Les travaux de M. Bauer, les entretiens conduits et l'ethnographie révèlent qu'il existe différentes visions du métier d'ADOSS. Tout d'abord, les différents rapports Bauer (1996, 2010, 2014<sup>482</sup>) analysent les évolutions des fonctions d'ADOSS, identifient les ressources dont ils disposent et le rôle politique qu'ils peuvent jouer sur la base d'une enquête de terrain et dans une optique prospective. Dans un contexte de mutation marqué par une restriction budgétaire et un environnement d'intervention de plus en plus concurrentiel pour les OSS, M. Bauer interroge la survie de ces organismes, le maintien de leurs prérogatives et propose une logique d'adaptation aux besoins des

---

<sup>482</sup> Michel Bauer, *op. cit.*. Michel Bauer, *op. cit.*. Michel Bauer, *op. cit.*



usagers, de nouveaux modes de pilotage tournés vers des expérimentations évaluées et le partenariat en réseau. Il suggère de développer d'autres modes de légitimation<sup>483</sup> pour que les OSS puissent s'imposer sur le terrain, et devenir incontournables. Il s'agit d'« occuper le terrain », de se donner des marges de manœuvre, d'élargir leur portefeuille d'activités et d'intervenir à plusieurs étapes du cycle des politiques publiques. Il insiste sur le rôle que les ADOSS pourraient jouer dans le portage et l'explication des politiques conduites dans une perspective de communication publique afin de valoriser et légitimer l'activité des OSS. Les compétences accumulées en termes de savoir et de savoir-faire stratégiques offrent aux OSS et aux ADOSS l'opportunité de contribuer à l'élaboration de politiques<sup>484</sup>, à l'évaluation et à la formulation de propositions d'innovations et d'améliorations<sup>485</sup>, en vue de faire évoluer les compétences juridiques des OSS et de s'affirmer comme « contributeur discret à l'élaboration des politiques publiques qu'il doit mettre en œuvre »<sup>486</sup>. Pour ce faire, M. Bauer met en lumière les ressources des ADOSS en termes de connaissance des territoires, des partenaires locaux, des habitants, des bases de données des OSS mais aussi de savoirs spécialisés en gestion du risque, dans la définition de problèmes sociaux, l'élaboration de solutions et la capacité d'expérimentation, garantissant *a priori* leur faisabilité. Il souligne que les ADOSS jouissent d'une image de neutralité politique, leur permettant d'être reconnus comme interlocuteurs légitimes des collectivités territoriales et disposent de circuits courts pour atteindre les pouvoirs publics tant au niveau local que national.

Cet ancien chercheur proche de P. Viveret, devenu consultant<sup>487</sup>, explicite le rôle d'élite d'OSS que pourraient jouer les ADOSS dans l'action publique et auprès des élites politiques et administratives. Ses travaux, basés sur des pratiques de dirigeants, révèlent certains positionnements empiriques et contribuent à formaliser un discours construit sur

---

<sup>483</sup> Par exemple, par la compréhension de l'environnement pour donner du sens à l'action tout en explicitant des problèmes non posés, l'innovation passant par une logique de service et entrepreneurial social, l'évolution de l'identité des OSS, la structuration d'une observation sociale par le biais des bases de données des OSS, la régulation des politiques publiques par l'élaboration et l'évaluation de politiques pour mieux les articuler et les conduire au niveau local et national.

<sup>484</sup> Entendue comme l'émergence et construction d'un problème public, la recherche et la formulation de solution, la construction d'un instrument, la définition d'un plan d'action, le lancement et la mise en œuvre d'une expérimentation évaluée.

<sup>485</sup> Entendue comme l'évaluation ex-ante et ex-post, la remontée d'informations sur les difficultés de mise en œuvre, l'évaluation des effets produits et la formulation de proposition d'amélioration ou de correction.

<sup>486</sup> Michel Bauer, *op. cit.*, p. 34.

<sup>487</sup> Sur le lien entre expertise, chercheurs et action publique plusieurs travaux se sont intéressés à l'imbrication entre ces différents milieux et au rôle des consultants comme « entrepreneurs de cause » jouant un rôle dans la production de connaissance sur un champ et contribuant à le légitimer par la construction d'une forme de diagnostic ou d'image collective. Voir notamment les travaux portant sur les consultants et experts dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la prospective. Laurent Devisme et Pauline Ouvrard, « Acteurs intermédiaires de la mobilisation territoriale : les enseignements des démarches de prospective-action », *Lien social et Politiques*, vol. 73, 2015, p. 73-93. Ou encore Laurence Dumoulin, Stéphane La Branche, Cécile Robert[et al.], *Le recours aux experts, raisons et usages politiques*, PUG, Grenoble, 2005, 479 p.



le rôle politique des ADOSS et des OSS. En tant qu'acteur extérieur reconnu<sup>488</sup>, M. Bauer structure un cadre cognitif d'acteur politique qu'il introduit par le haut (auprès de la direction de la Sécurité sociale, de l'EN3S et de l'UCANSS) et qui sera diffusé auprès des ADOSS<sup>489</sup>. Dans le cadre des entretiens conduits, plusieurs ADOSS se réfèrent d'ailleurs aux rapports Bauer comme élément de légitimation extérieure de leur positionnement d'acteur politique. D'autres, au contraire, s'y opposent en arguant qu'il faut d'abord être efficace en termes de gestion de la production (payeur conforme) avant d'investir le plan politique. Ces différents positionnements sont révélateurs de la marge de manœuvre des acteurs dans la définition de leurs fonctions et d'une controverse de fond autour des missions des OSS et du rôle des ADOSS. Ces clivages d'identité professionnelle sont très présents dans les entretiens conduits :

*« Il y en a qui le vivent vraiment juste comme exécutant simplement sur un rôle un peu..., un peu de mise en œuvre et très sur ce que l'on appelle « la production » dans le jargon. C'est-à-dire simplement les flux, les stocks et tout ça, qui sont des choses très importantes aujourd'hui dans le contexte actuel. Et puis il y en a qui ont une vision avec un peu plus de hauteur de leur rôle. C'est pas conflictuel dans le réseau mais enfin on sent ça, il y a des sensibilités différentes. »<sup>490</sup>.*

*« Il y en a qui sont vraiment que des gestionnaires et puis il y en a qui sont de vrais entrepreneurs publics et qui essaient de transformer les choses [...] pour simplifier à l'extrême, il y en a qui sont plutôt tournés vers l'interne et puis d'autres qui ne sont jamais dans leur caisse et qui sont tout le temps sur leur territoire en train d'essayer de faire bouger les choses et ils ont un bon adjoint qui fait tourner la machine. Il y a des conceptions du métier qui peuvent être très très différentes selon les directeurs. [...] si on est particulièrement efficace sur une politique qui n'est pas pertinente ça ne sert quand même pas à grand-chose »<sup>491</sup>.*

En partant des travaux de M. Bauer<sup>492</sup> et de nos propres analyses, nous proposons une typologie de positionnement professionnel et politique des ADOSS pour dévoiler deux différents modèles d'identités professionnelles ainsi que les cadres cognitifs et les logiques d'action qui les sous-tendent. Il s'agit de tendances plus ou moins affirmées par les acteurs que l'on définit ici d'« opérateurs publics » et d'« acteurs politiques ».

---

<sup>488</sup> M. Bauer a d'ailleurs été sollicité à plusieurs reprises par des caisses nationales et des caisses locales (principalement CPAM) pour travailler sur leur rôle politique ou le positionnement de certains projets.

<sup>489</sup> Par le biais de présentations auprès des ADOSS, par la diffusion des rapports et la publication de plusieurs articles dans des revues d'OSS comme la revue *Regards*.

<sup>490</sup> Entretien conduit avec un agent de direction de l'EN3S (avril 2014)

<sup>491</sup> Entretien conduit avec un spécialiste de la Sécurité sociale (juillet 2014)

<sup>492</sup> Les travaux de M. Bauer différencient les opérateurs de premier type qu'il appelle aussi des payeurs conformes, et les opérateurs de deuxième type dits investisseurs sociaux.



### 2.2.3.1. Les opérateurs publics : des gestionnaires du social

Les ADOSS qui s'inscrivent dans une identité professionnelle d'« opérateurs publics » se représentent essentiellement leurs missions comme gestionnaires et managériales. Majoritaires au sein de la Sécurité sociale, ils sont dans une logique d'action administrative et bureaucratique<sup>493</sup> de mise en application des politiques de protection sociale et de gestion des prestations telles que définies par les pouvoirs publics. Ils ont une approche technique et légaliste de leurs fonctions d'ADOSS où la maîtrise du droit est envisagée comme une « référence »<sup>494</sup>, une « Raison » juridique incarnant l'autorité dans un modèle de régulation *top-down* où le pouvoir politique ordonne la société. Ils s'inscrivent dans une perspective de *loyalty*<sup>495</sup> envers les pouvoirs publics et investissent les marges de manœuvre que la Caisse Nationale leur donne sans jouer de leur position sociale et de leurs ressources pour endosser un rôle politique.

Face à la contrainte financière, les opérateurs publics se centrent principalement sur des préoccupations de gestion interne de leur caisse, sur ce que les organismes de contrôle attendent d'eux et sur l'atteinte des objectifs fixés dans le cadre de la COG (valorisées dans le corps professionnel). Ils s'engagent dans l'optimisation des coûts de gestion, la conformité et la performance pour assurer le paiement des prestations, principale préoccupation des usagers. Cette priorisation des missions de gestion laisse peu de place (en termes de temps et de moyens) à l'analyse de l'évolution des besoins des usagers et à l'adaptation des politiques sociales locales. Ils tendent d'ailleurs à penser qu'ils déploient des dispositifs et des prestations et non pas des politiques en tant que telles. Ces ADOSS fondent principalement leur légitimité sur leurs compétences managériales (autonomie de gestion locale et efficacité de la production) et techniques, notamment leur capacité à interpréter et à mettre en œuvre les règles juridiques.

### 2.2.3.2. Les acteurs politiques : des experts du social

Les ADOSS qui s'inscrivent dans une identité professionnelle d'« acteurs politiques » partagent également les préoccupations des « opérateurs publics » en termes de gestion, de management et de mise en application des politiques de protection sociale.

---

<sup>493</sup> Telle que décrite par Michel Crozier, *op. cit.*

<sup>494</sup> On se réfère ici au cadre analytique du modèle de *légalité duale* développée par Jacques Commaille, « À quoi nous sert le droit pour comprendre sociologiquement les incertitudes des sociétés contemporaines ? », *SociologieS*, 2016.

<sup>495</sup> Albert Otto Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, 1970.



Minoritaires au sein des OSS, ils sont dans une logique d'action bureaucratique, mais aussi volontariste, d'adaptation aux besoins des territoires. Ils ont une approche technique et politique de leurs fonctions d'ADOSS où la maîtrise du droit est envisagée non pas seulement comme une « référence » mais aussi comme une « ressource » à disposition, un instrument d'action pour faire émerger des problèmes publics et proposer des innovations réglementaires dans une mode de régulation *polycentrique*<sup>496</sup>. Conscients de la prégnance *top-down* de la mise en œuvre des politiques, ils tentent de réintroduire une perspective plus *bottom-up* d'élaboration des politiques en étant force de proposition, en investissant leur marge de manœuvre<sup>497</sup>, au-delà des attentes de la Caisse Nationale et de leurs partenaires<sup>498</sup>, dans une perspective de *voix*<sup>499</sup> (voir encadré 9).

#### **Encadré 9 : Un directeur acteur politique et critique**

Voici un propos de directeur qui se positionne comme acteur politique et qui critique le manque d'engagement politique des opérateurs publics et plus généralement des orientations de la Sécurité sociale.

*« Vous aurez peut-être les directeurs que vous souhaitez ; à coup sûr ceux que vous méritez. Des directeurs consciencieux, un brin craintif, qui penseront carrière, ce qui est estimable. Des affidés parfois. Mais peut-être que la Sécurité sociale obtiendrait plus de ceux qui considèrent qu'elle est avant tout un moyen de pallier les défaillances d'une société qui dérape. De ceux qui croient encore que travailler dans le social, ce n'est pas qu'une question de gestion ou de carrière. Qu'on n'y entre pas par hasard. Qu'à Lille, Nice, Clermont-Ferrand ou ailleurs on peut avoir autant de pouvoir qu'à Paris (et souvent plus, si on sait s'y prendre). On rencontrera alors quelques directeurs et quelques conseils d'administration qui auront certes quelques velléités de résistance, en souhaitant détenir des pouvoirs locaux plus larges pour positionner leur institution face à des partenaires territoriaux de plus en plus puissants, dans un contexte de décentralisation que les lois et les faits renforceront nécessairement. [...] L'institution y gagnerait : on ne s'appuie bien que sur ce qui résiste ».*<sup>500</sup>

<sup>496</sup> On se réfère ici encore une fois au cadre analytique du modèle de *légalité duale* développée par Jacques Commaille, *op. cit.* Les travaux de M. Weber soulignent également que l'ordre juridique peut être appréhendé non pas seulement comme un ensemble d'impératifs mais aussi comme une ressource. Max Weber, *Sociologie du droit*, PUF, Paris, 1986, 242 p. P. Lascoumes et E. Serverin invitent aussi à aborder le droit comme un « système de potentialité à partir duquel se déploient les activités spécifiques de mobilisation des règles » où le pouvoir appartient à ceux qui maîtrisent les ressources juridiques, les règles du jeu interactif et les modalités de règlement possibles. Pierre Lascoumes et Evelyne Serverin, « Le droit comme activité sociale: pour une approche wébérienne des activités juridiques », *Droit et Société*, vol. 9, 1988, p. 171-193.p.174

<sup>497</sup> Cf. Annexe 4 : divergence entre acteur politique et opérateur public : le cas du non recours au RSA.

<sup>498</sup> Lorsque l'on interroge ce type d'ADOSS sur la marge de manœuvre dont ils disposent, ils répondent qu'ils définissent eux-mêmes leur propre marge de manœuvre, comme le montre cet extrait d'entretien « celle qu'ils déterminent eux-mêmes. Donc là je ne peux pas vous dire là, c'est une façon d'aborder son métier, c'est une façon d'organiser son temps, ses partenariats, rien n'interdit des partenariats locaux [...] il y en a qui vont vous dire oui je fais ça, un peu et puis d'autres non j'ai pas le temps, c'est pas ma priorité, après vous allez avoir des visions qui ne sont pas les mêmes » (ADOSS de la CNAF, février 2012).

<sup>499</sup> Albert Otto Hirschman, *op. cit.*

<sup>500</sup> Luc Diservi, « La gouvernance des organismes de Sécurité sociale », *Revue Regards de l'EN3S*, vol. 36, 2009, p. 218-222.



Face à la contrainte budgétaire, ils investissent dans l'optimisation des coûts de gestion, la conformité et la performance pour assurer le paiement des prestations mais la contrainte est appréhendée – dans le discours – comme une opportunité de travailler dans une perspective d'innovation, d'adaptation aux besoins des usagers et des territoires comme l'illustre ce propos d'ADOSS de l'EN3S : (avril 2014)

*« Vous ne pouvez plus être aujourd'hui simplement dans l'application c'est pas possible. Pourquoi ? Parce que la réduction des moyens considérable depuis quelques années fait que l'on est obligés d'être innovants [...] il n'y a plus de frontière entre être opérateur et être acteur, si vous voulez être un opérateur pertinent il faut être l'acteur de la politique que vous mettez en place ».*

Ces ADOSS cherchent à investir leur position sociale, leur multipositionnalité et les ressources dont ils disposent pour développer une dimension politique de leur métier à travers l'innovation et l'expérimentation pour proposer des actions concrètes, en fonction des objectifs des politiques nationales. Ils s'inscrivent de manière plus prégnante dans les jeux d'acteurs locaux et nationaux pour conduire des activités d'intermédiaires (voir encadré 10), donner du sens au service public et influencer les politiques.

#### **Encadré 10 : De l'initiative locale à la politique nationale : les acteurs politiques dans des activités d'intermédiaires courtiers**

Dans le cadre d'un entretien une directrice de CAF (Présidente de l'association ADIRCAF) explique avoir développé une initiative locale « les promeneurs du net »<sup>501</sup> visant à former des intervenants sociaux à l'accompagnement de jeunes et à l'animation de projets éducatifs par le biais d'Internet. Du fait de sa multipositionnalité, elle a conduit un travail d'entrepreneur politique auprès d'élus locaux et nationaux mais aussi de la CNAF pour « publiciser » ce projet jusqu'à ce qu'il soit saisi par le ministère et développé au niveau national. Dans les faits, elle s'est impliquée dans des activités d'intermédiaire courtier<sup>502</sup> où elle part d'une expérience concrète, liée à sa légitimité de terrain, pour défendre un projet de généralisation de cette initiative qui au final s'inscrit dans une potentielle politique numérique d'accompagnement éducatif des jeunes. Par-là, elle s'inscrit dans une posture d'acteur politique, de contributrice à l'élaboration des politiques sociales et familiales de la Branche. Elle cherche à porter ce rôle politique au sein du réseau des ADOSS comme de l'association qu'elle préside.

Pour une directrice de CAF (Présidente de l'ADIRCAF) :

*« On ne peut pas porter une politique, en tant que telle, on n'a pas la légitimité pour le faire. Par contre on peut porter des initiatives locales, des expérimentations, parce*

<sup>501</sup> Il s'agit d'une initiative importée d'une expérience suédoise. Voir <http://www.promeneursdunet18.fr/>

<sup>502</sup> « L'activité du « courtier » qui consiste à rechercher des solutions acceptables entre des groupes éloignés qui peuvent trouver un avantage à coopérer même s'ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs et n'ont pas les mêmes intérêts (c'est la dimension stratégique de la médiation). » Olivier Nay et Andy Smith, *op. cit.*, p. 13.



*qu'on a une légitimité de terrain. On peut faire du lobbying à droite à gauche auprès des élus, mais encore une fois c'est du volontarisme. [...] pour la généralisation ça peut aboutir à la définition d'une politique » (février 2016).*

Ces ADOSS fondent leur légitimité non seulement sur des compétences managériales et techniques, mais aussi sur leur expertise du social et sur leur rôle d'acteur politique. Ils insistent tout particulièrement sur leur connaissance du terrain, des besoins des territoires et des publics, leur maîtrise des rouages de la mise en œuvre et leur capacité d'expérimentation. Face aux caisses nationales qui tendent à recentrer leur pilotage et à les renvoyer vers leur mission gestionnaire, leur rôle d'exécution et de mise en œuvre des politiques, ces ADOSS cherchent à affirmer voire à amplifier leur marge d'autonomie afin d'éviter la technicisation de leur métier. Il s'agit de se baser sur leur légitimité technique et leur l'expertise de terrain pour porter des projets par le biais de l'exemplarité afin de se positionner comme acteurs compétents pour contribuer à l'élaboration et à l'évaluation des politiques qu'ils déploient. Ils ne peuvent pas porter ces projets comme des politiques en tant telles, du fait de leur statut, mais ils les défendent dans l'ombre d'activités d'intermédiaires courtiers.

#### 2.2.4. Des positionnements liés à une diversité de variables

Une grande partie des ADOSS rencontrés dans le cadre d'entretiens associent ces différents positionnements professionnels à l'existence de différentes « générations de directeurs ». Ces générations sont à la fois associées à l'âge des ADOSS, à leur période de formation, à leur durée d'activité au sein d'OSS et en particulier au sein d'un poste spécifique de direction, mais également à leur perspective de carrière : volonté d'évoluer vers des postes à plus haute responsabilité ou de s'affirmer au même poste<sup>503</sup>. Les plus anciens directeurs, restés longtemps dans les mêmes fonctions, semblent disposer de plus de marge de manœuvre et s'inscrire dans une vision plus politique<sup>504</sup>, là où les directeurs les plus jeunes sont plus dans une approche managériale d'application des

---

<sup>503</sup> Pour un spécialiste de la Sécurité sociale : *« Les anciens, leur carrière est derrière eux, donc ils vont moins chercher à plaire à la Caisse Nationale, donc ils peuvent se donner plus de liberté »* (juillet 2014)

<sup>504</sup> Comme le montre ces deux extraits d'entretien avec deux agents de direction de l'EN3S : (avril 2014)  
*« c'est plus comme hier, ce n'est plus comme les gens qui sont directeurs depuis 25 ans, et il y en a encore à la tête de certains organismes, ils avaient le sentiment d'être un peu des potentats [...] ils n'ont pas d'ordres à recevoir du national, ils sont légitimés intuitu personae. Qui peut fonctionner aujourd'hui comme ça? Personne. Bien sûr que c'est générationnel et que c'est politique ou syndical ». « On a parlé pendant des années, notamment en Branche famille, de barons et de baronnie, c'est-à-dire des gens qui s'affranchissaient des politiques nationales et de la Caisse Nationale ».*



directives pour assurer leur évolution de carrière<sup>505</sup>. Les évolutions des attentes de la caisse nationale et de l'environnement entrent aussi en jeu comme l'explique une ADOSS de CAF, directrice évaluatrice, (février 2014)<sup>506</sup>:

*« Avant vous aviez des directeurs traditionnels qui dirigeaient leur boîte hiérarchiquement avec des modes de fonctionnement ancien. Notre génération à nous<sup>507</sup> c'est une génération qui s'est beaucoup intéressée à [...] la direction de l'entreprise, deuxièmement au partenariat politique au développement de la caisse, alors pas tous [...] nous étions une génération qui avions des opinions. C'est plus du tout bien vu d'avoir des opinions en tant que directeur... maintenant la génération d'après ils s'autocensurent tout seuls, en plus ils ne sont pas formés à ça ».*

Cette variable générationnelle peut être liée à l'évolution des orientations et du contenu des formations dispensées à l'EN3S<sup>508</sup>, mais aussi à l'absence de cadre cognitif partagé sur le rôle politique du métier d'ADOSS. Il ne s'agit pas uniquement de question de génération car de jeunes ADOSS s'inscrivent aussi dans une posture d'acteurs politiques. D'autres variables entrent en jeu. Les dirigeants se construisent leur propre identité professionnelle en fonction de leur parcours de formation<sup>509</sup>, du positionnement des intervenants de l'EN3S et des équipes de direction avec lesquels ils travaillent au fil de leur parcours professionnel, de la nature des missions qui leur sont confiées (position hiérarchique, marge de manœuvre, fonction administrative ou politique<sup>510</sup>, longévité à ce poste), mais aussi de leurs réseaux de socialisation et de leur expérience. L'identité professionnelle dépend également leurs aspirations personnelles et professionnelles<sup>511</sup>,

---

<sup>505</sup> Un spécialiste de la Sécurité sociale souligne que *« les directeurs qui ont 35 ans ont été choisis récemment par la Caisse Nationale, qui, elle, privilégie plutôt les gens qui suivent leurs instructions donc s'il s'était montré, si ce n'est contestataire, du moins porté sur la réflexion et l'analyse critique peut être qu'on ne l'aurait pas choisi pour être directeur ».* (juillet 2014)

<sup>506</sup> Une recherche-action conduite par des étudiants de l'EN3S associe surtout les différentes générations de directeurs à l'évolution du contexte historique d'intervention et de gouvernance des OSS. Ils différencient et caractérisent plusieurs périodes : *« l'ère des commis »* de 1945 à 1960 où les ADOSS sont très fortement contraints par les orientations du Conseil d'Administration ; *« l'ère des patrons »* de 1960 à 1996 qui crée une rupture entre la filière politique (le Conseil d'Administration) et la filière technocratique (professionnalisation des ADOSS en gestion) marquée par la mise en place de nouvelles relations entre le local et le national et la persistance de pratiques locales, issues de directeurs implantés et autonomes ; *« l'ère des délégués »* de 1996 à nos jours, marquée par la contractualisation, le renforcement des caisses nationales et l'autonomie contrainte des ADOSS qui *« ont vocation à être des vecteurs opérationnels des orientations stratégiques définies par les caisses nationales »* (p.42) Nicolas Demesse, Manon Fournier, Pierre Gallet[et al.], *« La place et le rôle des directeurs locaux au sein des nouvelles organisations des organismes de Sécurité sociale »*, Saint- Etienne, 2012, 116 p.

<sup>507</sup> Le « nous » indique que l'ADOSS s'associe à un des directeurs de la CAF de la Gironde. Celle-ci précise qu'ils sont « très copains » et qu'ils faisaient partie de la même promotion (1976).

<sup>508</sup> Comme le suggère ce passage d'entretien avec un agent de direction de l'EN3S : *« si on raisonne sur l'histoire des agents de direction et l'histoire du CNESS-EN3S, je pense qu'il a eu une grande période où ça devait être plutôt des acteurs de l'action publique qui étaient vraiment des gens qui pensaient les problèmes sociaux. Et puis il y a eu un grand reflux gestionnaire. Et puis aujourd'hui on remet le curseur vers plus d'action publique, en se disant que la gestion il en faut mais ce n'est pas suffisant ».* (avril 2014)

<sup>509</sup> Il a été possible d'observer que les ADOSS passant par une formation de science politique semblent plus enclins à affirmer leur rôle politique.

<sup>510</sup> Certaines missions sont en effet plus tournées vers les relations extérieures, le partenariat et l'élaboration des politiques locales, comme par exemple les missions de direction de l'action sociale, là où les missions centrées sur des questions internes comme la gestion administrative laissant moins de place à la structuration d'un rôle politique des ADOSS.

<sup>511</sup> Les travaux de J. Damon et P. Mathiot, portant uniquement sur les ADOSS de la Branche famille, soulignent que 59 % des ADOSS répondants adoptent une posture résolument professionnelle par rapport à leur fonction là où 32 % d'entre eux



de ce pourquoi ils ont choisi ce métier, en fonction notamment du parcours de vie, de leur engagement politique ou social<sup>512</sup> ainsi que de leur capacité à structurer un discours et à peser dans les négociations et les décisions.

Comme nous l'étudions par la suite avec le cas de la CAF de la Gironde, le parcours historique des modalités d'intervention d'un organisme influence aussi le positionnement des acteurs. Une équipe de direction ayant structuré au fil du temps un fort positionnement politique sur le territoire peut amener les ADOSS à s'inscrire dans ce rôle politique attendu par les partenaires. Et *a contrario*, quand ce rôle n'a jamais été investi, un ADOSS aura plus de difficultés à se positionner face à ses partenaires<sup>513</sup>. Il y a une dépendance au sentier<sup>514</sup> liée à la dynamique d'intervention locale développée par l'équipe de direction d'un organisme dans le temps mais aussi au profil des ADOSS recrutés<sup>515</sup>.

De ces différents cadres cognitifs d'opérateur public ou d'acteur politique découlent des logiques d'action et la structuration de priorités en fonction des marges d'autonomie<sup>516</sup> (missions, allocations de ressources, indicateurs de performance à privilégier), des représentations, intérêts et ambitions des ADOSS<sup>517</sup>. Là où les opérateurs publics cherchent à être reconnus comme de « bons gestionnaires d'OSS », les acteurs politiques tentent de se positionner comme des élites de la Sécurité sociale, experts de terrain, potentiellement mobilisés et mobilisables par les élites locales ou nationales pour contribuer à l'élaboration et à l'évaluation des politiques, défendre les intérêts des OSS, asseoir leur légitimité voire servir leurs propres intérêts<sup>518</sup>. Ces cadres cognitifs et ces

---

considèrent que leur métier implique un engagement politique (au sens d'engagement dans la vie de la Cité). Julien Damon et Pierre Mathiot, *op. cit.*

<sup>512</sup> Certains travaux révèlent qu'une partie des ADOSS sont particulièrement marqués par un *habitus* orienté « social » et une volonté d'amélioration de la société. Ils soulignent l'existence d'une culture personnelle réceptive aux missions et valeurs de l'organisation, une appétence pour les problématiques de solidarité et l'action du fait d'un héritage social. Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron, *Les héritiers : les étudiants et la culture*, Minuit, Paris, 1964. In Bruno Cuvillier[et al.], *op. cit.* Plusieurs ADOSS rencontrés ont un engagement associatif au sein d'associations caritatives ou socioculturelles.

<sup>513</sup> Un agent de direction de l'EN3S explique qu'il existe « une vraie difficulté à porter un discours sur un territoire parce qu'ils n'ont pas pris cette habitude et ils l'ont laissée à leurs élus pendant longtemps et après il faut le jouer avec les élus donc là c'est un jeu politique au sens du système d'acteur local qui rend les choses un peu compliquées » (avril 2014).

<sup>514</sup> Paul Pierson, *op. cit.*

<sup>515</sup> L'observation participante au sein de la CAF de la Gironde a permis d'observer que l'arrivée d'une direction se positionnant plutôt comme « opérateur public » dans un organisme majoritairement ancré dans une approche d'« acteur politique » a fait l'objet de plusieurs départs d'ADOSS partant rejoindre la direction précédente au sein d'une autre caisse du fait notamment de divergences quant à la conception du métier.

<sup>516</sup> Ils peuvent, soit chercher à être conformes aux indicateurs de qualité de service inscrits dans la COG et concentrer leurs efforts dans ce sens, soit s'intéresser également aux effets de leur action sur les territoires. Pour autant, comme le souligne un spécialiste de la Sécurité sociale, « un directeur ne peut pas passer complètement outre les indicateurs d'intéressement parce que bien évidemment le climat social de sa caisse s'en ressentirait un petit peu, mais il peut très bien justifier que voilà on a un intéressement minimum et pour le reste on fait des choses qui ont du sens » (juillet 2014).

<sup>517</sup> Cf. Annexe 5.

<sup>518</sup> Par exemple en vue d'être nommé dans une plus grande CAF, de devenir notable ou élu local.



logiques d'action d'ADOSS laissent plus ou moins de place au portage de l'évaluation de politiques mais il importe de saisir dans quelle mesure ils peuvent être incités au développement de cette pratique.

### **2.3. L'absence de portage et d'incitation à la conduite d'évaluation**

Il convient d'étudier dans quelle mesure les ADOSS peuvent être incités ou freinés dans la conduite d'évaluation de politiques dans leur environnement politico-administratif. Nous montrons en quoi les exigences formulées par les hauts fonctionnaires tendent à contraindre les ADOSS à des fonctions gestionnaires, générant des positionnements d'alignement et de défiance quant au rôle politique que certains entendent jouer dans la définition des politiques (2.3.1). Puis nous mettons en évidence l'absence d'incitation managériale, l'existence de freins structurels et les différents positionnements d'ADOSS quant à l'évaluation de politiques au sein des OSS (2.3.2.).

#### **2.3.1. Les ADOSS face aux élites du *Welfare*: entre alignement et défiance**

Le système politico-administratif français est caractérisé par le rôle prépondérant joué par les « grands corps » de l'État, notamment en ce qui concerne l'expertise et le contrôle mais aussi la définition des politiques<sup>519</sup>. L'expertise étatique tend à rester étrangère à la construction d'une connaissance partagée avec la société civile puisque ces grands corps sont supposés incarner l'intérêt général<sup>520</sup>. Plusieurs travaux ont d'ailleurs mis en exergue le rôle inhibant des hauts fonctionnaires dans le développement de l'évaluation des politiques publiques<sup>521</sup>, qui pourrait potentiellement remettre en question leur place.

En ce qui concerne la protection sociale, quelques élites du *Welfare* jouent un rôle important dans la préparation des politiques mais également dans le fonctionnement des instances nationales de la Sécurité sociale. Certains interviennent au sein des ministères, d'autres à la direction de la Sécurité sociale et des caisses nationales. Le référentiel

---

<sup>519</sup> William Genieys et Patrick Hassenteufel, *op. cit.*

<sup>520</sup> Bruno Jobert, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42 / 2, 1992, p. 219-234.

<sup>521</sup> Ces travaux ont souligné que pour que l'évaluation se développe il faudrait que ces grands corps y trouvent un intérêt ou que le changement soit impulsé de l'extérieur. Vincent Spenlehauer, *op. cit.*. Steve Jacob, *op. cit.*. Jean-Claude Barbier, *op. cit.*



d'action des hauts fonctionnaires<sup>522</sup>, se traduit essentiellement par une dynamique de normalisation de l'activité des caisses par le déploiement d'un pilotage de la performance, de management par la qualité et de contrôle de gestion, dans une perspective d'efficacité, de reddition des moyens et de certification des comptes<sup>523</sup>. Pour les ADOSS, notoirement dépendants des décisions de hauts fonctionnaires pour leur évolution de carrière, ce référentiel se décline de la manière suivante : « *dans une période de forte contrainte budgétaire, il convient de s'assurer (et de rassurer les pouvoirs publics) de la bonne gestion des prestations et des organismes à moindre coût, du déploiement de stratégies d'adaptation des politiques sociales locales en fonction des besoins des publics et des territoires* ». L'accroissement des attentes des pouvoirs publics (et notamment des hauts fonctionnaires) en termes de gestion et de standardisation des missions des OSS est associée, pour les ADOSS à une crainte de la réduction de leur marge de manœuvre notamment dans l'investissement d'un rôle politique. Comme l'explique un ADOSS de l'EN3S, ces mutations :

*« ont tendance me semble-t-il à heurter, j'emploie ce mot à dessein, pas mal de capacité d'initiative ou d'innovation en local. [...] Dans un sens il y a plutôt des tendances d'organisation des réseaux d'organismes qui, me semble-t-il, réduisent un peu la part du politique pour privilégier la part du gestionnaire chez les dirigeants. [...] évidemment la priorité donnée aux performances de gestion, à l'efficacité, à la reddition des moyens, patati patata, et au maintien parallèle de la qualité de service qui peut être rendu, je pense, peut réduire la place qui est accordée à l'impact politique, au rôle politique qu'un dirigeant peut jouer en local. »* (avril 2014)<sup>524</sup>.

En dehors de l'alignement des ADOSS au référentiel d'action et aux attentes gestionnaires des élites du *Welfare*, il existe une certaine forme de défiance face aux hauts fonctionnaires d'État, bien souvent très présente chez les ADOSS revendiquant un rôle d'acteur politique. Lors d'un entretien, un ancien élève de l'EN3S souligne qu'« *il existe un certain mépris pour les Enarques qui «ne comprennent rien au réel, et qui sont déconnectés du terrain* »<sup>525</sup>. Il y a là une volonté de légitimation voire de repositionnement des ADOSS et de leur rôle face à celui des hauts fonctionnaires, une forme de frottements où de « lutte des places » entre ces deux fonctions théoriquement

---

<sup>522</sup> Pour rappel «pour préserver la Sécurité sociale, il faut l'adapter à la contrainte financière en renforçant le rôle de pilotage de l'État et en ciblant les prestations sociales vers les plus démunis» William Genieys et Patrick Hassenteufel, *op. cit.*, p. 46.

<sup>523</sup> Cf. Chapitre 1

<sup>524</sup> La présidente de l'ADIRCAF s'inscrit dans la même optique. Pour elle, le rôle politique du métier est partagé et revendiqué par la plupart des directeurs mais le poids de la contrainte (pression en termes de moyens et d'objectifs de gestion) tend à replier les acteurs sur l'interne et à faire du développement d'initiatives locales des démarches «volontaristes».

<sup>525</sup> (élève 2, juin 2014)



administratives, mais empiriquement proches des décisions politiques : au niveau national pour les hauts fonctionnaires, au niveau national pour les ADOSS de caisse nationale, au niveau local pour les ADOSS d'organismes locaux.

Les entretiens conduits révèlent que les hauts fonctionnaires tendent à considérer les ADOSS comme des opérateurs de service public, des « gestionnaires » d'OSS. Ils insistent bien souvent sur leur rôle de mise en application des politiques sans leur attribuer des compétences en termes de contribution à l'élaboration des politiques, sans doute pour préserver leur rôle et leurs intérêts d'*élite du Welfare*. Pour un haut-fonctionnaire, ancien directeur de la Sécurité sociale, directeur de l'EN3S :

*« Les gestionnaires des caisses ont vocation à devenir, peut-être plus qu'avant, des acteurs de la mise en œuvre des politiques publiques. De la mise en œuvre, c'est-à-dire, j'insiste sur ce terme, ce n'est pas à eux de définir ces politiques publiques puisque je porte l'idée que ces politiques publiques sont définies par l'État et les autorités légitimes au sein de l'État en la matière »* (avril 2014).

Face à cela, les ADOSS s'inscrivent dans une recherche de légitimité qui passe par : l'affirmation d'une expertise de terrain et du management d'une organisation de service public de proximité<sup>526</sup> (pour les opérateurs publics) ; mais aussi par la mobilisation de cette expertise et l'investissement de ressources pour affirmer leur capacité de contribution à la définition, à l'adaptation et à l'évaluation des politiques sur les plans local et national<sup>527</sup> (pour les acteurs politiques). Cet extrait d'entretien avec une ADOSS de l'EN3S est révélateur du regard porté aux haut-fonctionnaires et de la volonté de positionnement des ADOSS:

*« Les pouvoirs publics et donc nos dirigeants de caisses nationales, qui sont, vous le savez bien évidemment, des hauts fonctionnaires, et non pas des dirigeants issus de l'école, hein, ils sont tous sortis de l'ENA [...]. C'est pas un hasard si on les mets là, c'est bien pour déployer et mettre en œuvre une politique et puis se garantir que ces gens-là vont tout faire pour servir les ambitions du gouvernement ou des pouvoirs publics en place, et qu'on voudrait que les dirigeants d'organismes de Sécurité sociale soient des gestionnaires [...] donc ce que l'on espère c'est justement qu'ils n'aient pas d'avis sur le sujet, c'est-à-dire qu'ils soient de bons experts, de bons techniciens, et*

---

<sup>526</sup> Comme le relate cet extrait d'entretien avec un agent de direction de l'EN3S « quand vous discutez avec des Enarques ils vous disent que c'est ce qui fait la différence entre l'ENA et l'EN3S. L'ENA ne forme pas au management mais l'EN3S si on est beaucoup plus outillé que l'ENA sur le management. » Les travaux de Eymeri confirment cette tendance du côté des hauts fonctionnaires Jean-Michel Eymeri, « Pouvoir politique et haute administration. Une comparaison européenne », Maastricht, 2001, p. 22 p.. Jean-Michel Eymeri, *op. cit.*

<sup>527</sup> Comme le révèle ce propos d'entretien avec un ADOSS de la CNAF « la protection sociale et singulièrement les caisses de Sécurité sociale ne sont pas inertes, ce ne sont pas simplement des courroies de transmissions d'une politique décidée du sommet, pas du tout » (octobre 2013).



*qu'ils ne se posent pas de questions. Alors je pense que du côté de la performance on arrivera à quelque chose d'assez efficace [...] on est plutôt bons, mais on passe à côté d'une responsabilité qui est aussi de dire, et certaines fois un certain nombre de dirigeants d'OSS n'osent pas ou pensent qu'ils n'ont pas à le faire, ben de dire à nos dirigeants, donc directeur de Caisse Nationale mais attention vous ne pouvez pas faire les choses comme ça ».*

Ces positionnements des uns par rapport aux autres révèlent des tensions autour des contours des champs de compétences de chacun et de leurs intérêts notamment en termes d'influence politique<sup>528</sup>. D'un côté, les hauts fonctionnaires occupent une place d'influence et de préparation des politiques nationales, sur la base de leur propre expertise de science du gouvernement mais aussi de l'expertise de terrain des ADOSS des caisses locales ou nationales. Ils sollicitent les ADOSS dans un cadre formel par exemple pour la préparation de prestations<sup>529</sup> ou pour disposer de données de référence pour la préparation de dossier pour le ministère<sup>530</sup>, mais aussi dans un cadre informel pour discuter de réformes<sup>531</sup>. D'un autre côté, certains ADOSS acteurs politiques portent des propositions d'actions et conduisent des activités d'intermédiaires auprès d'élus et de hauts fonctionnaires pour généraliser des dispositifs qui finalement s'inscrivent dans le cadre d'une politique nationale. On pourrait s'interroger sur le fait que l'imposition d'exigences et de contraintes de gestion, de la part des hauts fonctionnaires, ne soient pas également un moyen de maintenir l'attention des ADOSS sur des préoccupations managériales, afin de contenir leurs potentielles rivalités ou ambitions d'influence politique. Si les ADOSS disposent d'un pouvoir d'influence politique au niveau local, les hauts fonctionnaires ne seraient-ils pas les perdants d'une « trop » forte affirmation du rôle politique des dirigeants d'OSS dans l'élaboration et l'évaluation des politiques ? Il importe de saisir en quoi l'appropriation de l'instrument d'évaluation par les ADOSS pourrait être de nature à redistribuer les cartes du jeu, face aux hauts fonctionnaires peu prompts au développement de cette pratique dans les organismes locaux.

---

<sup>528</sup> Ces acteurs se saisissent de cette recherche pour affirmer leurs positionnements et leurs arguments voire tenter de les voir légitimés dans le cadre d'un travail académique.

<sup>529</sup> Exemple rapporté par un ancien directeur de la CNAF (octobre 2013) qui explique « *La plupart des prestations qui sont versées par la Sécurité sociale ont été conçues originellement par le monde socioprofessionnel, pas par le législateur* ».

<sup>530</sup> Exemple rapporté par un président du Haut conseil à la famille (juillet 2014) qui explique avoir fait appel à la CAF de la Gironde pour obtenir des informations dans le cadre de la préparation d'un dossier pour le premier ministre.

<sup>531</sup> Situation rapportée par deux directeurs de la CAF de la Gironde.



### 2.3.2. L'absence d'incitation et l'existence de freins structurants

Si la conduite d'évaluation de politiques est présente dans les COG, le développement de sa pratique au sein des organismes locaux n'est pas porté par les hauts fonctionnaires qui dirigent les organismes nationaux et de formation des ADOSS. Tout d'abord, l'inutilité de l'évaluation de politiques sur la prise de décision exprimée par certains hauts fonctionnaires de la Sécurité sociale, décrédibilise cette démarche. Ce propos du directeur de l'EN3S, ancien directeur de la Sécurité sociale<sup>532</sup> en témoigne

*« Le vrai sujet pour moi c'est vraiment à quoi sert l'évaluation des politiques publiques? Est-ce que ça sert à quelque chose? Enfin je veux dire ça sert à quelque chose que si ça peut impacter de façon positive la décision publique. [...] Finalement on est assez peu enclin encore aujourd'hui dans le processus de décision à faire des choix en fonction d'une analyse de la pertinence de la dépense publique ». (avril 2014)*

On rejoint ici les analyses d'autres auteurs quant au scepticisme des hauts fonctionnaires par rapport au développement de l'évaluation de politiques<sup>533</sup>. Ce type de positionnement, de la part d'un acteur influent sur les ADOSS, tend clairement à freiner l'institutionnalisation de cette pratique au sein des OSS. Pour lui l'évaluation :

*« C'est pas au niveau de la caisse de base. Elle doit être pilotée au niveau national, je pense qu'il n'y a que là qu'il y a des outils suffisants pour mener des évaluations de niveau correct [...] vocation à interroger la pertinence des politiques qu'ils mettent en œuvre ? je trouverais ça trop ... peut-être brutal presque comme formulation, en tout cas certainement pas publiquement [...] par leur réflexion au sein de la Branche, participer à enrichir la connaissance et l'évaluation des politiques publiques oui, apporter quelque chose [...] mais ils n'ont pas à remettre en cause ou se poser en contempteurs [...] Il faut trouver la bonne articulation avec l'État, avec les services qui au sein de l'État s'occupent des mêmes sujets».*

On peut émettre l'hypothèse d'une posture stratégique de scepticisme face à l'évaluation afin de maintenir ses propres prérogatives et notamment sa capacité d'influence politique d'élite du *Welfare*, là où, des évaluations de politiques conduites au sein d'OSS et portées par un ADOSS pourraient potentiellement les concurrencer.

L'absence de portage des hauts fonctionnaires et de cadre cognitif partagé sur l'évaluation de politiques au sein des OSS se traduit en pratique par une absence

---

<sup>532</sup> Il s'agit de l'ancien directeur de la Sécurité sociale, devenu directeur de l'EN3S.

<sup>533</sup> Vincent Spenehauer, *op. cit.*. Steve Jacob, « La volonté des acteurs et le poids des structures dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 2005. Steve Jacob, « L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en France », 2001. Jean-Claude Barbier, *op. cit.*. Steve Jacob, *op. cit.*, p. 853.



d'incitation organisationnelle à conduire ce type de démarches. L'évaluation de politique ne fait pas partie de la hiérarchie des priorités, comme l'explique un ADOSS de l'EN3S : (avril 2014)

*« Il y a quand même l'idée qu'une part de l'activité de nos dirigeants c'est bien de mettre en œuvre une politique nationale. Donc, dès lors, il n'y a pas à faire preuve de grande créativité ou il y a pas forcément des attentes phénoménales sur l'évaluation de l'impact, etc. [...] Dans le même temps, l'idée que le directeur est responsable de ce déploiement dans son territoire elle existe quand même sauf que c'est là où je vous dis est-ce qu'il y a une vision qui serait écrite quelque part, du rôle que joue un dirigeant sur son territoire avec une capacité soit d'adaptation de la politique publique à son territoire, une capacité à faire de l'innovation, une capacité à faire de l'éval et des propositions à mon sens ça n'existe pas ça. C'est pas écrit et c'est pas partagé ».*

Si l'évaluation est évoquée dans le référentiel métier, elle ne constitue nullement une exigence et encore moins un facteur discriminant dans l'évaluation des ADOSS et n'est pas prise en compte dans l'intéressement financier des ADOSS, essentiellement centré sur des indicateurs de gestion. Pour un ADOSS de CAF *« il n'y a pas d'incitation à l'évaluation en tant que telle, c'est-à-dire que l'on ne vous emmerdera jamais si vous n'avez pas fait d'évaluation. Là où on vous emmerdera c'est quand vous n'avez pas atteint vos objectifs »* (mars 2014). Il s'agit tout au plus d'un « bonus » qui peut être valorisé lorsque les autres missions prioritaires sont accomplies. Cette initiative dépend de démarches volontaristes ou stratégiques d'ADOSS bercées par l'*illusio*<sup>534</sup> de l'intérêt de l'évaluation. Plusieurs ADOSS acteurs politiques considèrent que l'absence d'incitation et de sanction quant à la conduite d'évaluation, induit un faible positionnement dans la hiérarchisation des priorités<sup>535</sup>, voire tend à questionner la légitimité de cet instrument dans les OSS. Les opérateurs publics, s'inscrivant dans une posture légaliste<sup>536</sup> et d'alignement relatif par rapport aux attentes des hauts fonctionnaires, considèrent qu'ils ne sont pas vraiment légitimes pour questionner la

---

<sup>534</sup> Pierre Bourdieu, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Seuil, Paris, coll. Points, 1996.

<sup>535</sup> Pour une directrice évaluatrice, ADOSS de la CNAF (février 2014): *« la vision que le job lié à l'évaluation, à la nécessité de prévoir des propositions d'amélioration. Tant qu'on n'affirme pas et qu'on ne dit pas que ça fait partie des attentes vers les dirigeants [...] ils doivent avoir des compétences dans le domaine et par conséquent les voies de formation doivent intervenir tout ça. Tant qu'il n'y a pas ça, il est évident que c'est un handicap, un obstacle tout à fait réel à cette dynamique. [...] Les dirigeants sont tellement focalisés sur des indicateurs internes de gestion, de solde, de machin que dans tous les cas au concret il n'y a pas la place quoi. Donc la seule façon de faire serait que 1- qu'on exprime cette vision et que l'on dise que ce sont bien des compétences attendues et 2- puisque l'on a des conventions d'objectifs et de gestion, ben que l'on fixe des objectifs et des attentes dans le domaine et à ce moment-là, comme par magie on trouvera une pertinence à la question.»*

<sup>536</sup> Un expert de la Sécurité sociale souligne que, face à l'évaluation des politiques, la culture professionnelle des ADOSS *« n'est pas antinomique, mais propice peut-être pas parce que il y a des exigences court-termes fortes en termes de performance et du coup prendre le temps du détour c'est compliqué, [...] il faut qu'il y ait un directeur qui dise à ses agents de direction c'est ça qu'il faut faire. [...] Il y a sans doute un élément culturel qui peut freiner ça, c'est la culture juridique, quand même c'est beaucoup de juristes et la culture juridique c'est l'importance de la réglementation, donc spontanément on évalue moins que si on avait fait de la socio ou de la science politique ».* (juillet 2014)



pertinence des politiques qui leurs sont confiées et qui sont définies par l'État ou par le Parlement. Les acteurs politiques ont une approche plus stratégique du rôle que peut jouer l'évaluation et projettent la possibilité de positionner les OSS et les ADOSS comme des interlocuteurs légitimes des tutelles, en capacité de porter une analyse sur la pertinence et les impacts des politiques, tout en proposant des réorientations. Ce discours d'ADOSS de CAF illustre à quoi peut servir l'évaluation :

*« Tout simplement être un interlocuteur légitime pour la tutelle. Si vous n'êtes pas en capacité de montrer la pertinence de votre action d'un point de vue économique et social, [...] vous n'êtes pas légitime. Et si vous n'êtes pas légitime, vous êtes mort. C'est-à-dire qu'il faut occuper le terrain. Si vous n'occupez pas le terrain, un autre organisme le fait et c'est lui qui vous dicte les conditions [...] L'évaluation c'est une arme, c'est un outil, c'est une technique ».* (décembre 2011)

Il s'agit alors de légitimer leur expertise pour peser auprès des décideurs et tenter d'influencer les politiques qu'ils auront à déployer, tout en affirmant leur rôle d'acteur politique notamment dans une perspective de pérennisation des OSS. Ces ADOSS déplorent le manque d'implication des OSS dans la remontée d'information et l'évaluation des politiques<sup>537</sup>. Ils soulignent l'importance de clarification des objectifs politiques et le temps nécessaire à l'installation des pratiques évaluatives. Pour un ADOSS acteur politique de l'EN3S (avril 2014) :

*« 1 - je suis frappé par l'absence de mise à disposition des données des caisses à des fins d'études, d'évaluation [...] Difficile de pénétrer les organismes [...] c'est compliqué et ça c'est très problématique. [...] ils détiennent nécessairement des données utiles à l'analyse et donc au paramétrage des politiques publiques. 2 - la capacité à évaluer l'impact local de l'action, on ne le fait pas assez. [...] parce que, évidemment, alors est-ce que c'est prioritaire, pas prioritaire, c'est chronophage, ça demande beaucoup de partenariats... il y a de bonnes raisons pour pas trop le faire ».*

Certains ADOSS émettent des doutes quant à l'intérêt l'évaluation de politiques. Ils soulignent que *« ça peut faire peur aux gens [...] c'est tout de suite des méthodes, des techniques »*, *« il faut se méfier de l'évaluation parce que l'évaluation on lui fait dire ce que l'on veut »*<sup>538</sup>. Il y a des craintes que la démarche soit instrumentalisée à des fins politiques ou encore n'ait aucun effet sur la décision. Face à la contrainte budgétaire et aux nombreuses missions qui leur incombent, les ADOSS évoquent fréquemment le manque de moyens et de compétences dont ils disposent pour conduire des évaluations

---

<sup>537</sup>

<sup>538</sup> Extraits d'entretien avec un ADOSS de CAF (juin 2013)



de politiques au niveau local. Cela implique des choix budgétaires et une responsabilité pour laquelle ils attendent des rétributions tangibles et démontrables. Or, pour conduire des évaluations « *Il faut des compétences et de l'appétence. Vous savez l'évaluation c'est une remise en cause. C'est se placer dans une situation très inconfortable* »<sup>539</sup>. Si les ADOSS craignent une remise en question de leur action, leurs partenaires et élus locaux appréhendent des résultats qui pointeraient des insuffisances dans le déploiement ou la pertinence de l'action publique, et seraient de nature à compromettre leurs potentiels futurs mandats. La mise en place d'évaluation de politiques au niveau local est donc freinée ou favorisée par l'intérêt des ADOSS pour l'affirmation d'un rôle d'acteur politique et pour l'évaluation (*illusio*) mais aussi de leur capacité à tisser des relations de confiance auprès de leurs partenaires dans le temps.

---

<sup>539</sup> ADOSS de CAF (décembre 2013)







## Conclusion du Chapitre 2

Sélectionnés par une école qui se veut prestigieuse, les ADOSS suivent une formation pour être dirigeants d'OSS et conduire les politiques de protection sociale en interaction avec les pouvoirs politiques. Ce corps professionnel, relativement homogène, est marqué par un fort réseau d'interconnaissance et de socialisation entre acteurs qui poursuivent leur carrière au sein de la Sécurité sociale dans des fonctions dirigeantes locales et/ou nationales. Ils partagent un référentiel commun de leur secteur d'intervention et une culture professionnelle imprégnée des cadres cognitifs et des instruments du NMP dont ils sont porteurs au sein des OSS. Si les exigences sont claires en termes de gestion de la performance, elles le sont beaucoup moins quant au rôle politique des ADOSS en termes de contribution à l'élaboration et à l'évaluation des politiques dont ils ont la responsabilité. Face à la contrainte financière, à la technicisation et à la dépolitisation des politiques sociales, mais aussi à la standardisation de l'activité des caisses, des clivages de positionnement politique et professionnel apparaissent entre les ADOSS. Certains s'inscrivent dans une posture technique et légaliste d'opérateur public et s'investissent dans la mise en application conforme des directives dans une perspective *top-down* ; là où d'autres sont dans une posture technique et politique de déploiement des politiques *top-down*, tout en investissant de leur position sociale et leurs ressources pour jouer un rôle d'acteur politique, contributeur légitime de la définition et de l'évaluation des politiques dans une optique *bottom-up*. Ces deux tendances d'identités professionnelles s'inscrivent dans des cadres cognitifs qui impliquent des logiques d'action et des registres de légitimation structurant le rôle qu'ils entendent jouer.

Les ADOSS acteurs politiques présentent les caractéristiques d'une élite sectorielle et cherchent à s'établir comme des élites de la Sécurité sociale. Pour jouer ce rôle d'influence politique, ils peuvent mobiliser leur ressource organisationnelle et leur expertise du terrain pour développer des propositions sur la base d'expérimentations locales dont ils défendent la généralisation par le biais d'activités d'intermédiaires. Du fait de leur multipositionnalité, ils disposent de ressources relationnelles pour faire passer des idées et tenter d'influencer les politiques au niveau local voire national. S'ils sont proches des cercles de décisions départementaux et s'inscrivent dans le cercle fermé des notables locaux, ils restent plus éloignés des décideurs nationaux. Les élites du *Welfare*, quant à elles, ont des ressources relationnelles et positionnelles plus



développées auprès des décideurs nationaux, mais moins d'informations de terrain, ressources cognitives et opérationnelles, qu'ils vont chercher auprès des ADOSS des caisses nationales et locales. À la direction des caisses nationales, des ministères et des instances de gestion des carrières d'ADOSS, les hauts fonctionnaires renforcent leurs exigences en termes de gestion, de qualité de service et de maîtrise des coûts et déploient des dispositifs d'intéressement à l'atteinte de ces objectifs. La contribution à l'élaboration et à l'évaluation des politiques ne fait pas l'objet d'attentes claires de la part des élites du *Welfare*, mais d'une norme floue portée par des ADOSS acteurs politiques et laissée à l'appréciation de chacun. Et pour cause, d'une part les ADOSS tendent à être assimilés à des directeurs d'administration publique qui n'ont statutairement pas vocation à jouer un rôle politique. D'autre part, il s'agit pour les hauts fonctionnaires de ne pas (trop) laisser de place (légitime) à des acteurs en capacité de remettre en cause (par l'« expertise du terrain ») la pertinence des politiques décidées par les élites gouvernementales, mais plutôt de les maintenir à distance dans un rôle d'opérateur de service public.

Dans ce contexte, sans incitations descendantes autres que leurs réseaux de socialisation, leur identité professionnelle et leurs ambitions personnelles, certains ADOSS s'investissent dans un rôle d'acteur politique et d'influence des politiques locales voire nationales. Du fait de leur marges d'autonomie, ce sont les acteurs en mesure de s'approprier et de porter l'évaluation de politique au sein de leur organisme. Néanmoins, l'absence de cadres cognitifs partagés et les différents freins relevés révèlent un manque de légitimité de cet instrument technique et politique dans les OSS. À cela s'ajoutent des exigences de performance qui tendent à concentrer l'attention sur l'atteinte d'objectifs de gestion, inhibant la prise en considération du manque de lisibilité sur les effets des politiques sociales dans la réponse aux besoins des usagers. Le développement de l'instrument d'évaluation par les ADOSS relève d'une démarche d'appropriation volontariste et/ou stratégique qui s'inscrit dans le temps, marquée par *l'illusio* de son intérêt, pour s'inviter à la table des décideurs et transformer les politiques. Dans un environnement contraint, il s'agit de savoir dans quelle mesure les ADOSS se saisissent concrètement de l'évaluation et comment elle s'organise au sein des OSS, pour comprendre en quoi ils portent ou freinent son développement.



## **Chapitre 3 : L'évaluation des politiques à la CAF: norme floue et investissement stratégique**

Dans un contexte de mutation de la Sécurité sociale marquée par le déploiement du nouveau management public, la prégnance de la gestion et la tendance à la dépolitisation des politiques sociales, les agents de direction adoptent des postures d'opérateurs publics ou d'acteurs politiques laissant plus ou moins de place au développement de l'évaluation de politiques. Etudions en quoi cela joue sur la manière dont cette pratique s'institutionnalise au sein des CAF<sup>540</sup>. En ce sens, nous analysons en quoi le NMP fait émerger des programmes de qualité et d'efficience à la direction de la Sécurité sociale ainsi que des instances ayant vocation à contribuer à l'évaluation de politiques mais qui tendent à s'y substituer (3.1). Puis, nous analysons le développement de l'évaluation de politiques au sein de la Branche famille à travers les textes, l'élaboration d'un cadre cognitif et les pratiques de la CNAF, pour montrer qu'elles s'inscrivent dans une logique de conformation, de légitimation et de positionnement stratégique pour influencer les politiques sans en interroger la pertinence (3.2.). Enfin, nous mettons en évidence que, si le réseau des CAF dispose potentiellement de moyens et d'une certaine légitimité pour conduire des évaluations, cette pratique n'est pas organisée et n'est que très peu appropriée par les ADOSS (3.3.). Les dirigeants des CAF restent plus centrés sur l'atteinte des objectifs de gestion que sur le déploiement de moyens visant à questionner les effets des politiques sur les situations sociales des usagers. Il s'agit de montrer en quoi le contexte organisationnel, directorial et politico-administratif d'intervention d'une CAF est structurant sur le (non) développement de l'évaluation au sein de ces organisations.

### **3.1. Les démarches « objectifs-résultats » de la Sécurité sociale**

Tout d'abord, étudions comment l'évaluation des politiques prend place au sein de la Sécurité sociale (3.1.1.) et des hauts conseils et organismes de contrôle (3.1.2.). Nous mettons en évidence que les outils de gestion tendent à se substituer à l'évaluation des politiques de protection sociale, influençant par-là même les OSS.

---

<sup>540</sup> En ce sens, dans le modèle d'analyse des processus développé par A. Mendez, nous étudions les moteurs du processus d'institutionnalisation de l'évaluation dans la Branche famille et identifions ses étapes de développement au sein de la Branche famille. *Processus. Concepts et méthode pour l'analyse temporelle en sciences sociales, op. cit.*



### 3.1.1. Les programmes de qualité et d'efficience

Le développement du NMP au sein de la Sécurité sociale introduit des changements dans la manière de conduire l'action publique sur le plan organisationnel et politique. Il implique subséquemment un investissement particulier en termes de gestion de la performance afin de rendre compte de la qualité des prestations fournies, de favoriser la satisfaction des usagers, et ce, dans une optique d'efficience de la dépense publique et de légitimation des politiques publiques. Cette dynamique est souvent présentée comme favorisant, *a priori*, le développement de l'évaluation des politiques publiques qui vise à apprécier les effets des politiques. Mais qu'en est-il concrètement ? Les OSS mettent en œuvre des politiques sociales, mais ont-ils également vocation à évaluer ces politiques ? L'évaluation des politiques n'est pas intégrée aux activités des organismes au même titre que le contrôle de gestion. Les métiers de chargés de statistiques et de chargés d'études – les professionnels qui pourraient potentiellement conduire des évaluations – ne représentent que 0,7%<sup>541</sup> de la totalité des effectifs de la Sécurité sociale.

La direction de la Sécurité sociale dispose d'une sous-direction aux études et prévisions financières constituée de plusieurs services dont un service d'études et évaluation<sup>542</sup>. Dans le cadre de nos recherches, nous n'avons pas trouvé de publications de rapports publics d'évaluation de politiques émanant de la direction de la Sécurité sociale ou de ce service<sup>543</sup>. Lorsque l'on interroge le directeur de l'EN3S et ancien directeur de la direction de la Sécurité sociale sur la conduite d'évaluation, il évoque comme préalable la mise en place de Programmes de Qualité et d'Efficience (PQE), dont il est à l'origine<sup>544</sup>. Présentés en annexe du PLFSS<sup>545</sup>, les PQE<sup>546</sup> ont pour vocation de définir

---

<sup>541</sup> Source: Le personnel des organismes de Sécurité sociale, UCANSS, 2013, 42 p.

<sup>542</sup> Dans le cadre de cette recherche, il n'a pas été possible de rencontrer la sous-direction aux études et prévisions financières de la Sécurité sociale pour faute de réponse des interlocuteurs (contactés à trois reprises), en étant recommandée par la direction des statistiques, des études et de la recherche (DSER) de la CNAF.

<sup>543</sup> Nous avons effectué un travail de veille sur la publication d'évaluation de politiques sociales sur une durée de 4 ans, une exploration régulière du site internet de la Sécurité sociale ainsi que de sa base documentaire sans trouver de rapport d'évaluation de politiques au nom de la direction de la Sécurité sociale.

<sup>544</sup> Ce haut-fonctionnaire, nommé conseiller d'État en 2012, a occupé plusieurs postes au sein de la Sécurité sociale notamment en tant que sous-directeur du financement et de la gestion de la Sécurité sociale de 1995 à 2002 et directeur général de la Sécurité sociale de 2002 à 2012. Il maîtrise donc son fonctionnement, ses priorités et son cadre d'intervention. Il a été à l'initiative de la mise en œuvre des PQE : « *mon seul petit apport par rapport à ce sujet (l'évaluation des politiques) c'est d'essayer de favoriser la notion d'objectif et c'est ce que je voulais faire avec « les programmes qualité-efficience » que j'ai créé donc en annexe au PLFSS. De dire si on dépense tant, voilà on vote des objectifs, on fait voter au Parlement des objectifs financiers mais qu'est ce qu'on met derrière ? [...] C'est quoi qu'on vise ?* » (avril 2014).

<sup>545</sup> Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale.

<sup>546</sup> Voir à ce titre cet article, issu de chargés de missions de la direction de la Sécurité sociale qui donne une idée du regard normatif porté aux PQE Laurent Caussat et Olivier Chemla, *op. cit.*



les grands objectifs assignés aux politiques conduites par chacune des Branches notamment en termes de redressement des comptes (voir encadré 12).

### **Encadré 11: Le PQE de la Branche famille**

Pour la Branche famille, le PQE précise qu'il s'agit de contribuer à la compensation financière des charges de famille, d'aider les familles vulnérables, de faciliter la conciliation vie familiale et vie professionnelle et de garantir la viabilité financière de la Branche famille<sup>547</sup>. Pour suivre l'atteinte de ces objectifs, les PQE définissent un certain nombre d'indicateurs de cadrage qui visent à dresser un état des lieux et à observer les évolutions sociales ainsi que l'offre de service déployée par la Branche famille<sup>548</sup>. D'autres indicateurs « objectifs-résultats » suivent l'atteinte des grands objectifs de la politique familiale<sup>549</sup>.

Les PQE et les indicateurs de suivi apportent une certaine lisibilité sur les effets des politiques déployées par la Branche, l'évolution des situations sociales des familles, de l'offre de service et de son coût. Cependant, ils ne permettent pas d'observer les effets inattendus des politiques, d'analyser les difficultés rencontrées dans leur déploiement ou d'interroger leur pertinence comme pourrait le faire des démarches d'évaluation de politiques<sup>550</sup>. Ils s'inscrivent plutôt dans une perspective de clarification des objectifs, de suivi systématique des politiques et de leurs effets attendus. L'instigateur des PQE souligne bien qu'il ne s'agit pas d'une évaluation de politique à proprement parler :

<sup>547</sup> Projet de loi de financement de la Sécurité sociale - PLFSS 2013, annexe 1, Programmes de qualité et d'efficience Famille, 110 p.

<sup>548</sup> Pour illustrer voici quelques indicateurs de cadrage du PQE de la Branche famille : le nombre de naissances et indice conjoncturel de fécondité ; l'évolution de la masse des prestations familiales en faveur du logement ; le caractère redistributif des prestations familiales, des allocations logement et des minima sociaux ; l'évolution du nombre de places auprès des assistants maternels ; l'évolution du nombre de places agréées en établissements d'accueil de jeunes enfants (EAJE) et du nombre de places actives ; la capacité théorique d'accueil par les modes de garde formels (accueil collectif, crèches familiales, crèches parentales, assistants maternels, salariés à domicile, écoles préélémentaires) ; le coût des différents modes de garde formels pour les finances publiques ; l'évolution du nombre de bénéficiaires et des montants versés au titre des trois principales allocations logement ; le nombre de bénéficiaires d'aides à la réduction partielle ou totale d'activité professionnelle (Complément de libre choix d'activité - CLCA et complément optionnel de libre choix d'activité) et proportion de femmes parmi ces bénéficiaires ; la proportion de femmes en emploi après un CLCA ; le nombre de bénéficiaires et taux de recours au congé de paternité ; la protection sociale et le gain à l'emploi, etc.

<sup>549</sup> Pour donner quelques exemples de ces indicateurs « objectifs-résultats » de la Branche famille : (on ne reprend pas ici les indicateurs qui concernent la conciliation vie familiale et vie professionnelle ni la viabilité financière de la Branche famille)

En ce qui concerne la contribution à la compensation financière des charges de famille (redistribution horizontale), les indicateurs déployés sont : le niveau de vie des ménages avant et après impôt sur le revenu, prestations familiales, aides au logement et minima sociaux, en fonction de la configuration familiale.

En ce qui concerne l'aide aux familles vulnérables (redistribution verticale et lutte contre la pauvreté), les indicateurs sont : l'impact redistributif du quotient familial, des prestations familiales, des minima sociaux et des allocations logement pour des ménages de même composition familiale ; le nombre d'enfants de moins de 18 ans vivant dans des familles dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté ; la proportion de famille vivant dans une famille où les parents sont sans emploi ; l'impact des prestations familiales, des minima sociaux et des aides au logement sur le taux de pauvreté monétaire des enfants, en fonction de la configuration familiale ; le taux d'effort médian des ménages titulaires d'une allocation logement, en fonction de la configuration familiale et du type de parc.

<sup>550</sup> Bien que particulièrement optimiste sur l'apport des PQE sur l'évaluation des politiques, un article de la direction de la Sécurité sociale souligne, entre autres, que *« l'approche objectifs/résultats est donc loin d'épuiser la démarche d'évaluation des politiques de Sécurité sociale, et elle doit assurément être croisée avec des travaux davantage analytiques, comme des informations portant sur la perception par les bénéficiaires eux-mêmes de l'incidence des politiques qui leur sont destinées. »* Laurent Caussat et Romain Roussel, *op. cit.*, p. 41-42.



« Je ne prétendrai absolument pas que les PQE sont eux-mêmes une évaluation des politiques publiques. [...] c'est pas une évaluation en tant que telle. Et ensuite je ne suis pas spécialiste, encore une fois, de ces concepts d'évaluation et on met beaucoup de choses différentes derrière ». (directeur de l'EN3S, avril 2014)

Néanmoins de plusieurs ADOSS soulignent que la question de l'évaluation commence à prendre sens au sein de la Sécurité sociale, pour un ADOSS de l'EN3S (avril 2014)

« Depuis le début des années 2000 on commence à se soucier très fortement de l'évaluation, on va essayer de mesurer l'impact des politiques, chose qui auparavant n'était pas du tout dans la culture de la Sécurité sociale [...] On est vraiment dans l'approche de commencer à évaluer. [...] on ne peut pas évaluer les politiques sanitaires et sociales sans avoir en tête leurs objectifs et les objectifs sont ces PQE ».

Le nouveau management public prend forme à travers les Conventions d'objectifs et de gestion (COG) et les Programmes de qualité et d'efficience (PQE) introduisant un nouveau mode d'administration du social. Ce tournant fait face à de nombreuses critiques liées à des formes de dogmatisme des indicateurs<sup>551</sup>, éloignés des réalités sociales des usagers, privilégiant la performance comptable et financière. Pour A. Supiot « le concept de gouvernance porte à considérer le chiffre non comme un cadre, mais comme le but de l'action, ou plus exactement comme un moteur de la réaction puisque chaque acteur privé ou public est censé non plus agir, mais rétroagir aux signaux chiffrés qui lui parviennent afin d'améliorer sa performance »<sup>552</sup>.

Ces modes de gouvernance ont le souci de mobiliser le lexique et les outils de l'évaluation de politiques, sans pour autant en adopter la méthodologie et les finalités d'interrogation des effets sociaux des politiques. Les délais imposés, les objectifs de réduction budgétaire et les procédures déployées s'apparentant plutôt à des démarches d'audit, d'inspection ou de contrôle<sup>553</sup>. Ces démarches « voisines » de l'évaluation de politique, particulièrement portés par les dirigeants, sont en concurrence pour l'influence sur la réforme de l'État. L'évaluation s'inscrit alors dans plusieurs « réseaux

---

<sup>551</sup> De nombreuses travaux analysent l'intérêt, les limites et les implications politiques de la centralité des indicateurs de suivi et de performance dans la conduite et la remise en question des politiques, et ce, dans différents secteurs de l'action publique et dans différents pays. Voir notamment les travaux de P. Hoggett, *op. cit.*. Peter Knoepfel et Frédéric Varone, « Mesurer la performance publique : méfions-nous des terribles simplificateurs », *Politiques et management public*, vol. 17 / 2, 1999, p. 123-145. Christopher Hood, « The Risk Game and the Blame Game », *Government and Opposition*, vol. 37, 2002, p. 15-37. Alain Desrosières, « Décrire l'État ou explorer la société : les deux sources de la statistique publique », *Genèses*, n°58, 2005, p. 4-27. Michel Blay, « L'évaluation par indicateurs dans la vie scientifique : choix politique et fin de la connaissance », *Cités*, vol. 37 / 1, P.U.F., mars 2009, p. 15. Robert Salais, *op. cit.*. Anne-Marie Brocas et Franck Von Lenep, *op. cit.*. Danilo Martuccelli, « Critique de la philosophie de l'évaluation », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 128-129 / 1, 2010, p. p.27-52.

<sup>552</sup> Alain Supiot, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Seuil, Paris, 2010, 184 p., p.84.

<sup>553</sup> Pierre Lascoumes et Clément Lacouette-Fougère, *op. cit.*



d'expertise »<sup>554</sup>, et se trouve en quelque sorte «*remplacée*» ou assignée à des tâches spécifiques»<sup>555</sup>.

### 3.1.2. Les hauts conseils et les organismes de contrôle

De nouvelles structures comme les Hauts Conseils ou Hautes autorités<sup>556</sup>, souvent dirigées par des hauts fonctionnaires, sont supposées contribuer à l'analyse et à l'évaluation des politiques<sup>557</sup>, comme le prétend cet ADOSS de l'EN3S :

*« La nouveauté dans l'évaluation des politiques sur les vingt dernières années ça a été en grande partie l'émergence des Hauts Conseils et notamment du haut conseil de la famille, institution récente. Là effectivement il y a la reconnaissance d'une instance qui produit des travaux que l'on peut appeler évaluation [...] produit des analyses tout ça pour les partager et essayer d'influencer les décisions publiques ».* (avril 2014)

Le Haut Conseil à la Famille (HCF) publie un certain nombre de bilans et de rapports faisant l'objet de propositions concernant les politiques de la Branche famille<sup>558</sup>. Ces travaux ne sont cependant pas présentés comme des évaluations de politiques publiques, ni assumé en tant que tel par le Président du HCF, mais plus comme des rapports d'experts.

Le code de la Sécurité sociale précise que « l'autorité compétente de l'État exerce sur les organismes de Sécurité sociale un contrôle destiné à évaluer l'efficacité de l'action de ces organismes au regard des objectifs fixés par eux-mêmes et par l'État »<sup>559</sup>. Dans les textes réglementaires comme dans le discours des hauts fonctionnaires, le terme « évaluation » est bien souvent utilisé de manière générique et associé au contrôle de conformité interne<sup>560</sup>. La Cour des comptes, l'IGAS ou la mission d'évaluation et de

---

<sup>554</sup> Philippe Bezes, *op. cit.*, p. 267.

<sup>555</sup> Jean-Claude Barbier, *op. cit.* p.34

<sup>556</sup> Ils sont particulièrement développés au sein de la Branche maladie avec : le Haut Conseil de la Santé Publique (HCSP), la Haute Autorité à la Santé (HAS) ainsi que l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Produits de Santé (AFSSAPS).

<sup>557</sup> Ces acteurs sont supposés « plus proches » de la société civile et de ses aspirations. Rolande Ruellan, « La Sécurité sociale: gouvernement par l'État-puissance publique », in Michel Borgetto, Michel Chauvière, (éds.). *Qui gouverne le social?*, éds. Michel Borgetto et Michel Chauvière, Dalloz, Paris, coll. « Thèmes et commentaires », 2008, p. 193-199.

<sup>558</sup> Ils traitent de thématique comme l'accueil des jeunes enfants, les ruptures familiales (2014), la réduction du taux d'efforts abusifs supportés par les locataires modestes ou encore les aides aux familles (2013).

<sup>559</sup> Il s'agit du le chapitre 3 bis « contrôle a posteriori et évaluation » du code de la Sécurité sociale (Article 1153-10)

<sup>560</sup> « Le caractère de service public de l'activité prise en charge, la nature publique des fonds maniés par les organismes de Sécurité sociale [...] justifient à l'évidence l'intervention de la puissance publique. Ce contrôle est destiné à vérifier que la gestion est effectuée dans les limites des conditions posées par la loi, dans le respect des textes pris pour son application et conformément aux règles de bonne gestion des deniers publics. » Rolande Ruellan, « La Sécurité sociale du contrôle à l'évaluation », *DREES, Echanges santé-social*, vol. n°103, 2001, p. 65-70, p. 65.



contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale (MECSS)<sup>561</sup> interviennent essentiellement dans le contrôle des OSS et notamment l'atteinte des objectifs de la COG. Il s'agit d'évaluations de type managérial qui n'interrogent pas ou peu la pertinence des politiques étant donné que, comme le souligne un agent de direction de l'EN3S, les objectifs des COG sont « *plutôt des objectifs de performance de gestion plutôt que des objectifs de politiques publiques* ». Quelques évaluations de politiques de Sécurité sociale sont menées par l'IGAS ou la Cour des comptes<sup>562</sup>, mandatées par le ministère ou l'Assemblée nationale et impliquent les services d'études des caisses nationales.

Pour ce qui est de la Sécurité sociale, nous rejoignons ici les analyses de F. Varone qui mettent en évidence que la mise en place d'un important système de suivi et de contrôle n'implique pas forcément le déploiement de démarches d'évaluation de politiques voire tend à s'y substituer<sup>563</sup>.

### **3.2. L'évaluation des politiques au sein de la Branche famille**

La mise en œuvre du NMP tourné vers la gestion de la performance ne va pas forcément de pair avec le développement de l'évaluation des politiques publiques car « *ces deux outils de pilotage de l'action publique ne sont pas toujours compatibles dans la réalité politico-administrative* »<sup>564</sup>. Dans ce contexte, il convient de saisir en quoi le contexte structurel du NMP et sa traduction organisationnelle (Cf. chapitre 1) influencent, conditionnent voire contraignent la conduite d'évaluation de politiques au sein de la Branche famille. Nous présentons l'émergence de l'évaluation de politiques au sein de la Branche pour montrer que son développement s'inscrit dans une perspective de conformation et de positionnement politique pour peser sur les décisions (3.2.1). Nous étudions l'appropriation de l'évaluation par le service de recherche et statistique pour se positionner face à la « dérive gestionnaire » (3.2.2.) et explorons la conduite d'évaluation de politique s'inscrivant dans une perspective de légitimation de la Branche

---

<sup>561</sup> Issue des députés de l'Assemblée nationale, cette mission intervient essentiellement sur l'organisation et le coût de gestion des Branches de la Sécurité sociale et commandite des rapports auprès de la Cour des comptes.

<sup>562</sup> Pour aller plus loin sur la place de la Cour des comptes dans l'évaluation des politiques de protection sociale et son influence politique voir notamment Louise Hervier, « Le rôle des organismes de contrôle en matière d'évaluation », *Informations sociales*, vol. 150 / 6, 2008, p. 44-55.

<sup>563</sup> « *Un contrôle et un suivi accrus des services administratifs et de leurs prestations tendent à se substituer à une réelle évaluation des résultats et des effets finaux des politiques publiques.* ». Frédéric Varone, *op. cit.*

<sup>564</sup> *Ibidem.*



(3.2.3.). L'instrument d'évaluation permet de s'imposer comme acteur légitime jouant un rôle dans définition des politiques dans un cadre contraint par les modalités d'intervention de l'organisation et des acteurs qui la compose (3.2.4). Cela éclaire le processus d'institutionnalisation de l'évaluation au sein des CAF (3.4).

### 3.2.1. L'émergence et l'affirmation de l'évaluation au sein de la Branche famille

L'analyse des études de la DSER et l'enquête auprès des acteurs de la CNAF révèlent que la première contribution<sup>565</sup> de la CNAF à une évaluation de politique publique était celle du RMI entre 1989 et 1991<sup>566</sup>. Il s'agit d'une des premières « grandes » évaluations conduite en France, contemporaine à la genèse de cette pratique au sein de l'État. La première COG de la Branche famille (1997-2000) fait apparaître l'évaluation de l'atteinte des objectifs<sup>567</sup> et présente la nécessité de développer des indicateurs d'évaluation et de pilotage, dans une perspective d'évaluation de la performance.

En 1999 un groupe projet, essentiellement composé d'ADOSS de CAF et de la CNAF, travaille sur l'élaboration d'un document cadre sur l'évaluation des politiques<sup>568</sup> et une journée est organisée sur la question au sein du réseau des chargés d'études de CAF nommé Perspicaf<sup>569</sup>. Partant de travaux élaborés par le conseil scientifique de l'évaluation, par des administrations publiques et l'État, en France et à l'étranger, mais aussi d'expériences conduites au sein des CAF, ce document de cadrage interne pose les bases méthodologiques de l'évaluation au sein de la Branche famille. Il est diffusé aux ADOSS par le biais d'une circulaire signée de la directrice de la CNAF précisant que « *les CAF sont invitées, à leur niveau, à mettre en œuvre des processus évaluatifs pour que la culture de l'évaluation que je résumerai rapidement comme la volonté de comprendre pour agir, se développe dans l'ensemble de l'Institution* »<sup>570</sup>. Un second

---

<sup>565</sup> Quelques acteurs soulignent que la toute première serait l'évaluation de l'allocation de soutien familial en 1986 mais que la plus marquante reste celle du RMI.

<sup>566</sup> *RMI, le pari de l'insertion*, éd. Pierre Vanlerenberghe, La documentation, Paris, Rapport de la commission nationale d'évaluation du RMI, 1992. Pour une analyse de ces évaluations voir Jacques Bouchoux, Yvette Houzel et Jean-Luc Outin, « L'évaluation du RMI de 1990 à 2002, la simplification de la démarche et ses enjeux », *Travail et Emploi*, vol. 106, 2006, p. 37-49.

<sup>567</sup> « *La dernière année couverte par la convention, l'État et la CNAF procèdent à son évaluation contradictoire. Cette évaluation vise à apprécier le degré d'atteinte des objectifs et les résultats obtenus et analyse les raisons des écarts éventuels entre les réalisations et les objectifs en faisant notamment la part des raisons internes et externes.* » COG 1997-2000 p.32

<sup>568</sup> *De l'évaluation des politiques publiques. Contribution méthodologique*, document CNAF, 1999, 91p.

<sup>569</sup> PERSPICAF pour Projet d'Etudes en Réseau Statistique du Potentiel d'Information des CAF. Nous le présentons par la suite.

<sup>570</sup> Lettre-circulaire n° 063-00, mars 2000, Annick Morel



groupe de travail<sup>571</sup> propose une version simplifiée du premier document de travail présenté sous le nom de « note de doctrine »<sup>572</sup> de l'évaluation des politiques en 2002. Relevons au passage l'ambigüité du recours sémantique au mot « doctrine » qui renvoie à une dimension idéologique, d'opinion, de croyances religieuses, philosophiques, politiques, économiques ou juridiques, assumant le côté doxique de l'évaluation et la production d'une norme.

Bien qu'elle soit peu connue des agents des CAF<sup>573</sup>, cette note de doctrine est révélatrice d'une volonté d'élaboration d'un cadre cognitif commun autour de l'évaluation des politiques. Elle donne un sens et une légitimité à la conduite d'évaluation au sein de la Branche famille et constitue un élément marquant de son processus d'institutionnalisation. Ce cadre cognitif vise non seulement à convaincre les ADOSS de l'intérêt de l'évaluation (*illusio*), mais aussi à leur fournir un argumentaire mobilisable pour légitimer leur intervention dans ce domaine afin qu'ils le portent dans leur organisation et auprès des partenaires. Comme en témoigne le préambule de la note de doctrine (voir encadré 13), l'instrument d'évaluation est présenté dans une perspective d'affirmation d'un positionnement d'acteur politique de la Branche et de ses acteurs, valorisant leur expertise et leur savoir-faire pour peser sur les décisions. Les ADOSS de la Branche se saisissent des nouvelles exigences du NMP pour impulser le développement de l'évaluation de politiques, non pas seulement dans une optique managériale de mesure de l'atteinte des objectifs<sup>574</sup> mais aussi dans une approche pluraliste<sup>575</sup>, impliquant les différents acteurs concernés dans une perspective de conduite du changement. Elle vise à être investie pour interroger les politiques et leur mise en application par l'organisation.

---

<sup>571</sup> Il s'agit du « Chantier institutionnel n°9 » du « plan d'action institutionnel » de la Branche famille issue la 1ère COG.

<sup>572</sup> *L'évaluation des politiques. Note de doctrine*, Chantier institutionnel n°9, CNAF, 2002, 7 p. Elle est supposée synthétiser, compléter et actualiser la note précédente.

<sup>573</sup> Les chargés d'études sociales de CAF de la Gironde ignorent l'existence de cette doctrine au moment de l'enquête, tout comme une partie des agents de direction.

<sup>574</sup> Comme elle se développe par la suite au sein de la Sécurité sociale (Cf. 3.1.). L'évaluation dite « managériale » est héritée du rapport Deleau. Patrice Duran et Éric Monnier, *op. cit.*

<sup>575</sup> L'évaluation dite « pluraliste » est présentée comme un héritage du rapport Viveret. *Ibidem.*

Pour d'autres auteurs il s'agit de l'évaluation dite de « quatrième génération » E. Guba et Y. Lincoln, *op. cit.*



## Encadré 12: Préambule de la note de doctrine

« L'évaluation des politiques constitue, pour la Branche famille de la Sécurité sociale, un important levier de changement pour les orientations des politiques qu'elle mène et pour optimiser les conditions de leur mise en œuvre. L'évaluation vise à améliorer la qualité de l'intervention de notre institution par une analyse partagée. C'est une démarche collective dans laquelle est impliqué en interne l'ensemble des échelons hiérarchiques et qui est menée avec nos partenaires s'il y a lieu. C'est une démarche, dont le principe est dans la COG<sup>576</sup>, qui doit permettre un retour sur l'action entreprise. Son développement s'inscrit dans le cadre d'un mouvement général des politiques publiques vers une logique de précision des objectifs et de mesure des résultats. Notre savoir-faire, notre expertise et notre capacité à peser sur la décision peuvent, grâce à l'évaluation des politiques, se trouver valorisés, vis-à-vis de l'ensemble de nos partenaires. L'objectif est de définir une démarche opérationnelle fondée sur des recommandations de méthode »<sup>577</sup>.

La note de doctrine explicite les questions auxquelles l'évaluation « doit » répondre<sup>578</sup> et définit ce qu'elle est pour l'organisation « L'évaluation est une démarche qui vise, à partir d'objectifs préalablement définis, à comprendre, de la manière la plus objective possible, les résultats obtenus pour permettre de les apprécier, d'en rendre compte et d'aider en cela aux décisions à venir ». Elle explicite également ce que n'est pas l'évaluation<sup>579</sup> afin de la différencier des domaines voisins fortement institutionnalisés, voire potentiellement concurrents, comme le contrôle ou l'audit de gestion. Les attendus de l'évaluation de politiques au sein de la Branche famille sont l'analyse de : l'efficacité des politiques, entendu comme « la clarté et le niveau d'atteinte des objectifs » ; l'efficience des politiques à savoir « l'adéquation des ressources affectées à l'atteinte des résultats attendus » ; des effets des politiques par « l'appréciation des résultats » et la mesure de la satisfaction des destinataires<sup>580</sup>. Il n'y a donc pas d'attentes particulières en termes d'analyse de la pertinence des politiques (capacité de la politique à répondre aux besoins identifiés) ou de ses impacts, alors que des effets secondaires peuvent apparaître, même si les usagers en sont satisfaits à des « scores parfois staliniens »<sup>581</sup>.

<sup>576</sup> Le recours à un « principe » inscrit dans la COG constitue un argument fort pour les acteurs de la Branche étant donné qu'il s'agit du document de référence particulièrement légitime.

<sup>577</sup> *L'évaluation des politiques. Note de doctrine*, Chantier institutionnel n°9, CNAF, 2002, 7 p.

<sup>578</sup> Les questions étant : que s'est-il passé? A-t-on bien fait? Comment mieux faire?

<sup>579</sup> La note souligne que l'évaluation n'est pas seulement un bilan quantitatif, un dispositif de suivi et de contrôle de gestion puisqu'elle s'intéresse à la politique qui la sous-tend, et ne doit pas se confondre avec un audit ou une recherche universitaire.

<sup>580</sup> *L'évaluation des politiques. Note de doctrine*, Chantier institutionnel n°9, CNAF, 2002, 7 p.

<sup>581</sup> Jérôme Minonzio, *op. cit.*, p. 16.



D'une part, les enjeux du développement de l'évaluation au sein de la Branche famille sont associés, plus généralement, à la conduite de l'action publique, aux exigences croissantes de rationalité, de transparence, de maîtrise budgétaire, de concertation et de partenariat mais aussi de justification de la légitimité des interventions et des dépenses publiques de la Branche. Cette dernière préoccupation normative de légitimation des actions ressort également assez nettement dans les entretiens conduits où il s'agit de défendre les budgets et les intérêts de la Branche famille et tout particulièrement de l'action sociale. D'autre part, ces enjeux s'inscrivent dans une volonté d'agir sur les politiques de prestations légales déployées par les CAF en étant force de proposition auprès des décideurs publics sur la base d'évaluations. Il s'agit aussi d'améliorer la lisibilité et l'élaboration des politiques d'action sociale sur lesquelles la Branche est plus directement décisionnaire, même si, dans les faits, elle dépend des collectivités dans leur mise en œuvre. L'évaluation est également considérée comme un enjeu managérial dans la mesure où elle a vocation à associer les agents afin de favoriser :

« une meilleure appropriation du sens des actions menées et des performances dans la perspective de la démarche objectifs/résultats et dans la dynamique de qualité de service »<sup>582</sup>.

La note de doctrine présente des normes et des recommandations sur la manière de conduire les démarches d'évaluation de politiques au niveau méthodologique (exigence d'objectivité de fiabilité des données et de transparence, temps d'évaluation) et organisationnel (responsable du projet, instance d'évaluation, évaluateurs et les missions de chacun, communication, suites à donner). Soulignons par ailleurs, qu'un premier numéro spécial de la revue *Informations Sociales* paraît quelques temps plus tard sur l'évaluation des politiques publiques (n°110 de 2003).

Avec l'arrivée de la LOLFSS (2005), l'évaluation des politiques devient un principe pour l'action publique dans une perspective objectifs-résultats et s'inscrit dans l'axe de la COG 2005-2008. La contribution à l'évaluation des politiques sociales et familiales devient alors l'une des missions de la Branche famille, et doit faire l'objet d'une

---

<sup>582</sup> Pour chacun des éléments soulignés il est fait référence à des articles de la COG (2001-2004) afin de favoriser stratégiquement son acceptation par les acteurs de la Branche : pour les prestations légales art. 3 (associer la CNAF à l'élaboration de la réglementation) et art. 4 (évaluer l'impact des modifications importantes de la réglementation), pour l'action sociale art.13 (mieux évaluer la mise en œuvre et les effets des interventions de l'action sociale familiale) et pour le management art.16 (renforcer la politique des ressources humaines notamment par la reconnaissance des qualifications et des efforts collectifs art. 16.3).



programmation<sup>583</sup>. En 2005, la DSER forme ses professionnels à l'évaluation des politiques publiques (par le CREDOC<sup>584</sup>), puis propose une formation spécifique aux chargés d'études et aux fonctions de direction du réseau des CAF à partir de 2006. Cette même année une troisième note est élaborée sur l'évaluation des politiques dans la Branche famille, dans la continuité de la note de doctrine de 2002. Elle sollicite la participation des CAF, précise les politiques qui font l'objet de demandes récurrentes d'évaluation<sup>585</sup> et prévoit un pilotage par le biais d'un comité d'évaluation (DPFAS-DSER) en charge de répertorier et de sélectionner les demandes afin d'établir une programmation, un suivi et une valorisation. Elle souligne que les demandes d'évaluation peuvent émerger des services de la CNAF, de l'État ou du Conseil d'Administration.

La COG 2009-2012 met l'accent sur la participation de la Branche à l'élaboration et à l'évaluation des politiques par le renforcement « *des capacités d'observation, d'expertise et de recherche sur les politiques mises en œuvre* » et des « *capacités à évaluer et à assurer le suivi des politiques* »<sup>586</sup>. Les activités d'études et de recherche de la DSER sont assimilés à des éléments contributifs de l'évaluation, par la connaissance des évolutions des structures familiales, des besoins des familles et de l'environnement d'intervention des CAF ainsi que par le suivi financier des politiques. La COG précise que l'évaluation doit constituer une part importante du programme de la DSER et intégrer notamment l'évaluation des expérimentations avant de statuer sur la généralisation<sup>587</sup>. Elle amorce une programmation d'évaluations à conduire sur le RSA, l'accompagnement des familles et la politique d'accueil du jeune enfant ainsi que le développement d'outils d'évaluation<sup>588</sup>. Soulignons par ailleurs que la CNAF adhère à la Société Française de l'Évaluation (SFE)<sup>589</sup> à partir de 2010 et que c'est le seul OSS à y adhérer avec la CAF de la Gironde (de 2001 à 2012).

---

<sup>583</sup> L'article 2 précise qu'un programme d'évaluation sera établi. L'article 14 souligne la nécessité d'évaluer l'impact sur l'ensemble des interventions d'action sociale. L'article 37-4 affirme le développement de la fonction d'évaluation des politiques (COG 2005-2008).

<sup>584</sup> Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de vie.

<sup>585</sup> Les prestations légales, toute nouvelle mesure, chacun des dispositifs d'action sociale et des types d'équipement.

<sup>586</sup> COG 2009-2012 en particulier les articles 7 et 8.1.

<sup>587</sup> Il s'agit d'une prise de position de la CNAF suite à l'expérience des expérimentations du RSA pour lesquelles la généralisation a été votée avant que le rapport d'évaluation final ne soit publié. Les acteurs de la DSER impliqués dans l'évaluation ont, à plusieurs reprises, souligné leur déception face à cette situation d'instrumentalisation. Nadia Okbani, *op. cit.*

<sup>588</sup> Il s'agit en particulier de suivi de panels d'allocataires pour conduire des analyses longitudinales et d'outils statistiques pour le suivi des politiques d'action sociale sur la base de données de gestion.

<sup>589</sup> Créée en 1999, la SFE est une association (loi 1901) de professionnels de l'évaluation. Elle ne représente pas pour autant l'ensemble des acteurs concernés par l'évaluation des politiques, certains acteurs restent sous-représentés notamment dans le secteur des politiques sociales et d'éducation. Une « *Charte de l'évaluation des politiques publiques et des programmes publics* »



La COG 2013-2017, quant à elle, souligne que « *face à une complexité croissante, à la double nécessité de mieux maîtriser la dépense publique et de mieux évaluer les besoins sociaux, l'objectif est de renforcer le rôle de propositions de la Branche pour contribuer à l'élaboration et à l'évaluation des politiques familiales et de solidarité* »<sup>590</sup>. La contribution de la Branche à l'évaluation s'inscrit dans une volonté d'accroître sa capacité de participation et de proposition dans la construction des politiques familiales et sociales<sup>591</sup>. Cette affirmation en tant qu'acteur politique passe par le renforcement des compétences en matière d'évaluation de politiques, d'expertise et d'outils statistiques, par leur mise à disposition et leur valorisation<sup>592</sup>. Dans la présentation d'actions centrales pour la Branche on peut lire en filigrane les dispositifs ou politiques susceptibles d'être évalués sur la période à venir<sup>593</sup>. L'évaluation de la performance fait l'objet d'une attention importante en termes de gestion<sup>594</sup>. À chaque action prévue sont associés des « *indicateurs et dispositifs d'évaluation* » qui ne correspondent pas réellement à des démarches d'évaluation telles que définies dans la doctrine.

Le développement de l'évaluation de politique dans la Branche famille s'inscrit, d'une part, dans une perspective de « conformation » aux changements liés au NMP qui modifient les exigences dans la manière d'élaborer et de conduire l'action publique. Dans ces mutations, l'évaluation est jugée pertinente et appropriée (*logic of appropriateness*)<sup>595</sup> par certains ADOSS et chargés d'études qui s'en saisissent, avant même qu'elle soit imposée de l'extérieur. D'autre part, la Branche famille, et plus particulièrement la CNAF, entend se positionner sur la conduite d'évaluation de

---

a été formulée par la SFE puis revisitée en 2006 pour énoncer les lignes directrices éthiques et professionnelles des parties prenantes d'évaluation en France. Voir à ce titre Jean-Claude Barbier, *op. cit.*, p. 35. Nicolas Matyjasik, *op. cit.*

<sup>590</sup> COG 2013-2017, p.21.

<sup>591</sup> Comme le souligne ce passage de la COG 2013-2017 « *La Branche famille s'est vue reconnaître par les textes la possibilité de formuler des propositions sur l'élaboration des politiques familiales et sociales. [...] Elle est présente dans les lieux où s'élaborent et se décident ces politiques publiques. [...] La Branche famille est en mesure, tant au niveau national que local, de pouvoir fournir aux décideurs une vision globale et cohérente des besoins, des offres et des modes d'intervention les plus efficaces. Elle dispose des ressources et des compétences pour recueillir les faits et les chiffres, obtenir des données comparatives, proposer des analyses, simuler les impacts financiers, apprécier les risques. Elle a également démontré sa capacité à expérimenter et à évaluer de nouveaux dispositifs.* » P.21

<sup>592</sup> Cela se traduit dans la COG par un renforcement de la qualité des processus de production de données statistiques, leur rationalisation et leur diffusion. Il s'agit aussi d'optimiser et de promouvoir les capacités d'observation et d'expertise de la Branche famille vers les décideurs et les opérationnels et le développement d'expérimentations et leurs évaluations. La COG prévoit aussi le renforcement de l'expertise statistique sur l'accueil des jeunes enfants et leurs conditions de vie, le paiement à bon droit et la relance d'une enquête de satisfaction (voir fiche n°19 et Axe 2 de la COG 2013-2017).

<sup>593</sup> Le travail social, l'aide à domicile, l'accueil du jeune enfant, l'aide au financement du BAFA, la politique de soutien à la parentalité, la réforme des rythmes scolaires, politique d'animation de la vie locale, etc.

<sup>594</sup> Comme souligné précédemment, les performances liées à la gestion interne font l'objet d'une attention accrue il s'agit de « *Se doter d'outils de pilotage et d'évaluation de la qualité de la production* » par exemple dans la politique de maîtrise des risques (lutte contre la fraude), la qualité de production et les mutualisations. (COG 2013-2017)

<sup>595</sup> Logique de justesse développée par James G. March et Johan P. OLSEN, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, The Free P, New York, 1989.



politiques afin d'affirmer son expertise<sup>596</sup> des politiques sociales et familiales, d'accroître sa capacité de propositions et sa légitimité pour peser sur les décisions, maintenir ses prérogatives et ses budgets.

### 3.2.2. De la recherche à l'évaluation

La direction des statistiques des études et de la recherche (DSER) de la CNAF est le service qui porte la majorité des évaluations de politiques au sein de la Branche famille. Il importe de revenir rapidement sur son évolution, ses acteurs et ses outils.

Dans le cadre de ses missions, la Branche famille détient des bases de données<sup>597</sup> importantes qui n'ont cessé de s'affiner avec le développement des outils informatiques. En effet, le paiement des prestations implique la récolte d'une quantité d'informations conséquente servant à la gestion des droits<sup>598</sup>. Elles permettent aussi de caractériser les situations socio-économiques et familiales des allocataires aux niveaux national, départemental ou infra départemental<sup>599</sup>. Ces données peuvent être utilisées dans le cadre de diagnostics et d'études statistiques pour analyser les évolutions sociales mais également pour les démarches d'évaluation de politiques<sup>600</sup> ou pour mener des enquêtes auprès des allocataires. Elles constituent une richesse, pour l'action publique comme pour la recherche, et sont fortement attendues par l'État et les collectivités territoriales pour préparer les politiques mais également par les observatoires et instituts statistiques. L'accroissement des demandes de données statistiques<sup>601</sup> a donné naissance, dès le début des années 1960 à la structuration d'un service dédié, ainsi qu'au développement de

---

<sup>596</sup> La recherche de légitimité par l'expertise passe aussi par la politique de recherche. Julien Damon, « Recherches et politiques sociales et familiales à la CNAF », *Recherches et prévisions*, vol. 68 / 1, 2002, p. 160-165. Jérôme Minonzio, *op. cit.*

<sup>597</sup> Ces données sont issues des registres administratifs conçus initialement à des fins de gestion interne. Elles reflètent les rouages des activités de la Branche, les catégories réglementaires et visent plutôt à décrire la mise en œuvre de l'action publique et son organisation, plutôt qu'à explorer la société. Alain Desrosières, *op. cit.*

<sup>598</sup> Il s'agit, par exemple, d'informations sur la composition familiale, l'âge des parents et des enfants, la situation professionnelle des parents, les revenus annuels ou trimestriels, le lieu de résidence, la taille du logement et le prix du loyer ainsi que les différentes prestations délivrées par la CAF.

<sup>599</sup> Ces données sociales, basées sur des données de gestion, sont utilisées par la Branche famille dans le cadre du versement des prestations mais aussi plus généralement dans le pilotage de la performance et de la qualité comme dans le suivi des charges de travail des CAF.

<sup>600</sup> Pour une analyse du rôle des statistiques dans l'évaluation des politiques voir Annie Fouquet, « L'usage des statistiques : de l'aide à la décision à l'évaluation des politiques publiques », *Revue française des affaires sociales*, vol. 1-2, 2010, p. 307-322.

<sup>601</sup> Pour A. Desrosières cette augmentation de demandes de données statistiques est liée à la construction européenne, à la décentralisation et aux réformes de gestion des services publics induisant des procédures d'évaluation quantifiée de l'efficacité. Alain Desrosières, *op. cit.*, p. 6. Cela a contribué à développer et à légitimer cette fonction dans la Branche famille.



métiers spécifiques, qui prennent de l'ampleur dans les années 1980-1990<sup>602</sup> pour devenir par la suite la DSER<sup>603</sup>.

D'une part, pour l'exploitation des bases de données, des outils de prévisions et de simulation, ce service est composé de statisticiens et d'économistes<sup>604</sup>. D'autre part, la DSER est investie d'une mission d'études socio-économiques et de recherche<sup>605</sup> confiées à des chargés d'études dont la plupart sont en lien avec la recherche académique ou docteur<sup>606</sup>. L'investissement dans la recherche varie au fil du temps mais comme le souligne le directeur de la DES « *il y a toujours une tradition dans la Branche d'avoir un secteur de recherche, mais c'est très ancien* »<sup>607</sup>. De nombreux travaux de recherche sur la famille et la pauvreté ont été financés dans une interaction entre l'administration et la recherche autour de problématiques de la Branche famille<sup>608</sup>. Ces travaux font notamment émerger des problématiques sociales, qui ne sont pas encore prises en compte par l'action publique, contribuant à mettre à l'agenda de nouvelles politiques ou actions<sup>609</sup>. Cela passe par l'organisation d'événements scientifiques, la publication de travaux de chercheurs et la valorisation des études, recherches et évaluations conduites par la Branche par le biais des différentes revues de la DSER : *Politiques sociales et familiales*<sup>610</sup>, *Informations sociales*, ou encore les *dossiers d'études*<sup>611</sup>. La valorisation de

---

<sup>602</sup> Cela a été fortement porté par Bertrand Fragonard, directeur de la CNAF de 1980 à 1989.

<sup>603</sup> Un ancien responsable de la DSER enquêté a souligné qu'au moment de sa création « *La DSER à l'époque on se posait la question, c'était de savoir si c'était la direction des statistiques des études et de la recherche ou la direction des statistiques de l'évaluation et de la recherche* » (octobre 2013).

<sup>604</sup> Le service de la DSER a presque toujours été dirigé par des administrateurs ou professionnels issus de l'INSEE. Plusieurs pôles composent le service en fonction des méthodes et des bases de données qu'il traite, notamment sur les bases de données des prestations légales, les bases de données d'action sociale et la gestion de la performance.

<sup>605</sup> Mission fortement développée par Pierre Strobel, militant du lien entre les services publics et la recherche. Il joue un rôle de développement de la recherche au sein de la CNAF (1992-1999) et de la Mission Recherche (MiRe), de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques au ministère de l'Emploi et de la Solidarité (DREES). Cf. sa biographie, Jacques Commaille, « Pierre Strobel », *Revue française des affaires sociales*, vol. 1, 2007, p. 3-5.

<sup>606</sup> Parmi ceux-ci on peut citer Jean-Claude Barbier (Centre d'économie de la Sorbonne), Antoine Math (IRES), Julien Damon (Ladys et Science po Paris), Cyprien Avenel, Gilles Nesozi (Pacte), Sandrine Dauphin (laboratoire Genre, travail et mobilité au sein du Cesppa-CNRS).

<sup>607</sup> Direction de l'évaluation et de la stratégie (avril 2013). Un article écrit par l'un des fondateurs de la Sécurité sociale atteste de l'ancienneté du lien entre recherche et administration au sein de la Branche famille. Il met en évidence l'importance de s'interroger sur les effets de l'action sociale: Pierre Laroque, « Les études et recherches dans les organismes sociaux », *Informations sociales*, vol. 21 / 1, 1967, p. 129-140. Voir aussi Julien Damon, *op. cit.* Jérôme Minonzio, *op. cit.*

<sup>608</sup> Pour J. Minonzio « *L'ancienneté et l'intensité de cet engagement (dans la recherche) ont permis à la Caisse Nationale des allocations familiales (CNAF) de jouer un rôle clé dans la structuration d'un champ de recherche autonome et pluridisciplinaire sur la famille et les politiques sociales* ». Dans son article, il développe en quoi les résultats de travaux de recherche sont intégrés au processus de décision et comment les besoins politiques et administratifs peuvent structurer les problématiques de recherche. Il analyse notamment le rôle de médiation et d'interface des acteurs de la DSER entre le milieu académique et administratif. *Ibidem.* p.395. Sur les questions de contribution des sciences sociales à l'action publique voir Max Weber, « Le savant et le politique », Union Génée, Paris, 1919, p. 186. Luc Rouban, *L'État et la science: La politique publique de la science et de la technologie*, Paris, Editions du CNRS, 1988, 248 p.. *La fonction recherche dans les administrations sous la Ve République*, eds. Philippe Bezes, Michel Chauvière, Jacques Chevallier, Nicole De Montricher et Frédéric Ocqueteau, Paris, La Découverte, 2005, 384 p.. Vincent Spenlehauer, *op. cit.*. Vincent Spenlehauer, « Intelligence gouvernementale et sciences sociales », *Politix*, vol. 12 / 48, 1999, p. 95-128.

<sup>609</sup> Par exemple sur familles recomposées ou du non-recours aux droits. Antoine Math et Wim Van Oorschot, *op. cit.* Voir notamment les actions conduites sur ces questions dans les COG 2001-2004, 2005-2008 ou 2013-2017.

<sup>610</sup> Il s'agit de l'ancienne revue *Recherches et prévisions* créée en 1985 et renommée *politiques sociales et familiales* en 2009. La première partie de la revue est soumise à un comité de lecture.



la politique de recherche de la CNAF s'inscrit plus généralement dans une stratégie de légitimation de son expertise afin d'affirmer le positionnement de la Branche face aux ministères et d'assurer la pérennité des CAF<sup>612</sup>.

Le développement de l'évaluation de politiques poursuit ce même objectif. Il est impulsé par des acteurs de la DSER et des ADOSS, militant pour une approche qui ne soit pas uniquement centrée vers la gestion et le quantitatif, mais qui permette également d'investir le qualitatif et les effets sociaux des politiques. Si la conduite d'évaluations contribue à légitimer le service de la DSER et ses compétences, elle suscite néanmoins des résistances de la part de certains chargés d'études<sup>613</sup> très proche des normes professionnelles de recherche. Plusieurs travaux soulignent les réticences de statisticiens ou de chercheurs face au caractère normatif de l'évaluation conduisant à porter un jugement sur la politique et à formuler des préconisations<sup>614</sup>.

Les acteurs de la DSER sont à la fois dans une posture d'appropriation de l'évaluation de politiques et à la fois dans la défense de leur cœur de métier face notamment à d'importantes demandes de la DES en termes de données de gestion de la performance<sup>615</sup>. Cela génère des tensions entre acteurs dans l'appropriation et le développement de l'évaluation (voir encadré 13).

---

<sup>611</sup> Jérôme Minonzio, *op. cit.* Il existe également une revue électronique *l'Essentiel* qui synthétise en quatre pages des travaux conduits par la Branche plus particulièrement en direction des professionnels.

<sup>612</sup> Comme l'explique cet extrait « *La politique de recherche est une des ressources qui permet à la CNAF de compenser, au moins en partie, sa position institutionnelle subordonnée par rapport à ses ministères de tutelle (Affaires sociales, Budget). Les recherches qu'elle impulse constituent un réservoir de connaissances mobilisables pour soutenir ou tempérer les choix ministériels. La politique de recherche doit permettre à la CNAF d'affirmer son rôle central et incontournable [...] L'affirmation de cette expertise est d'autant plus essentielle que les CAF pourraient être à l'avenir en situation de concurrence, plus que de partenariat, avec les collectivités locales dans la gestion des politiques sociales. La fonction recherche occupe ainsi une place essentielle dans la stratégie de communication de la CNAF* », *Ibidem*, p. 405-406. Lors d'échanges informels, plusieurs chargés d'études de la DSER soulignent que la vocation de recherche tendait à « *tomber en désuétude* ».

<sup>613</sup> Un acteur de la direction de la DSER souligne que « *dans le bureau de la recherche l'évaluation n'était pas considérée comme de la recherche au sens noble et donc ça a été la bagarre [...] s'ils veulent faire de la recherche il faut qu'ils aillent au CNRS ou à l'université* ». (octobre 2013)

<sup>614</sup> Vincent Spenlehauer, *op. cit.*. Vincent Spenlehauer, *op. cit.*. Patrice Duran, Éric Monnier et Andy Smith, « *Evaluation à la française: Towards a New Relationship between Social Science and Public Action* », *Evaluation*, vol. 1 / 1, janvier 1995, p. 45-63. Jean-Claude Barbier, *op. cit.*

<sup>615</sup> Dans le cadre des entretiens plusieurs chargés d'études et responsables de la DSER soulignent l'importante charge de travail que représente les demandes de la DES.



### **Encadré 13 : Stratégie d'acteur de la DSER face à la tension entre évaluation de la performance et évaluation des politiques<sup>616</sup>**

#### **Défendre une certaine définition de l'évaluation pour éviter de se la faire imposer**

Au moment de l'élaboration de la note de doctrine de l'évaluation ce responsable de la DSER ayant un statut d'ADOSS cherche à défendre sa vision de l'évaluation de politiques face à d'autres conceptions concurrentes. Il explicite « *tout le monde était d'accord pour dire il faut faire de l'évaluation des politiques. [...] Les uns voyaient l'évaluation des personnels de la GRH<sup>617</sup>, les autres voyaient l'évaluation des organismes. [...] l'évaluation des politiques [...] l'une des acceptions qui est plus intellectuelle, science politique, ça n'avait rien à voir avec ce qu'attendait en réalité la plupart des dirigeants de la caisse et des tutelles. Et de dire pondez-nous des tableaux de bord et dites-nous quel est votre niveau d'efficacité, de productivité et combien d'emploi on peut vous récupérer, c'est quand même ça qui est en trame de cette affaire. Il y avait l'évaluation des services [...] Et il y avait l'évaluation des produits : à quoi servent les allocations familiales ou le RMI, puis le RSA [...] qui n'était pas le sujet prioritaire, et très loin de là, de la Branche famille, si ce n'est à travers de tableaux de bord absolument délirants* ». Il explique « *je devais être la plume du truc. En tous cas j'étais le plus pervers, c'est-à-dire que je savais ce que je voulais mettre et c'est ce qui est sorti. Et après vous aviez plein de directeurs de caisse qui m'expliquaient combien ils étaient formidables localement, il devait y avoir [nom du directeur de la CAF de la Gironde] dans l'affaire bien sûr. [...] Mon grand truc c'était de dire il faut surtout sortir du blabla de l'action sociale pour faire des choses carrées, posées, parce que si on ne le fait pas on sera bousillé par le côté sombre de la force qui est [nom du directeur de la DES]* »

#### **Se trouver des alliés dans l'organisation et « normaliser » l'évaluation de politiques face à la « dérive gestionnaire »**

Il explique qu'il trouve des alliés ADOSS pour défendre ce projet dont un ADOSS de la CAF de la Gironde s'inscrivant dans une posture d'acteur politique et en capacité de présenter des expériences locales. Il cherche également à mobiliser les chargés d'études de la CNAF et des CAF sur cette question, pour les rallier à sa cause et porter le développement de cette pratique : « *[nom du directeur de la DES] voulait les choper pour faire des tableaux de bord et nous on voulait les choper pour faire de l'évaluation des politiques* ». Sa stratégie est alors « *de vendre ça au Conseil d'Administration de la CNAF comme une des activités de la CNAF* » pour contrer ce qu'il appelle « *la dérive gestionnaire* » qui menace le service de la DSER « *c'était vraiment une période où on en prenait plein la tronche [...] on était vraiment pris pour des nuls, pour des cons, enfin c'était insultant. [...] [nom du directeur de la DES] le mépris qu'il avait, c'était un mépris pas de dédain parce que comme j'étais agent de direction, je ne sais pas pourquoi mais dans ce genre de caste tout ceci compte* ». Pour lui il s'agit de

<sup>616</sup> Nous reprenons ici plusieurs extraits d'entretien avec le chef de projet du groupe de travail sur l'évaluation des politiques qui a abouti à l'élaboration de la doctrine sur l'évaluation. L'idée est de mettre en évidence la stratégie déployée par cet acteur de la direction de la DSER face aux tensions avec la DES. (octobre 2013)

<sup>617</sup> Gestion des Ressources Humaines



*« reconquérir le cœur des administrateurs sur cette affaire. Je vous ai dit qu'ils ne servaient pas à grand-chose mais précisément sur des sujets qui sont secondaires en termes de financement, sur lesquels ils ont un peu de prise, ils souhaitent être mieux associés ». Mobilisé sur cette question, le Conseil d'Administration, sent un potentiel instrument de pouvoir et tente de se l'approprier : « L'évaluation des politiques ils pensaient que c'étaient à eux de la produire, [...] en tant que représentant de la société civile ». Le responsable de la DSER conduit donc un travail institutionnel auprès de ces acteurs non seulement pour imposer sa vision de l'évaluation, mais également pour positionner son service et le faire valider par le Conseil d'Administration. Il explique « J'allais faire la tournée des popotes, j'allais tous les voir et discuter et on a pu apaiser des problèmes importants [...] sous le terme « évaluation » je pense qu'on a glissé deux choses, l'ensemble des études quand même et une petite doctrine simple qu'on a pas réussi à vendre intégralement ».*

L'évaluation de politiques intervient à l'interstice d'attentes politiques (DPFAS) et gestionnaires (DES), et de compétences statistiques et de recherche (DSER). La définition et la conduite d'évaluations de politiques sont donc marquées par des jeux et des stratégies entre ces acteurs qui défendent des intérêts propres à leur métier et à leurs fonctions au sein de la CNAF.

Face à la diversité d'attentes d'ADOSS et aux confusions de ce qui relève/ou pas de l'évaluation de politiques, cette démarche d'institutionnalisation formelle de l'évaluation par l'élaboration d'une doctrine vise à clarifier et à normaliser cette pratique en l'intégrant aux activités de l'organisation. Il s'agit de défendre une certaine définition de l'évaluation, de positionner le service de la DSER et le réseau de chargés d'études des CAF pour les re-légitimer face à la « dérive gestionnaire » par l'appropriation d'un instrument de pouvoir.

### **3.2.3. La conduite d'évaluation de politiques par la CNAF**

L'analyse de la conduite d'évaluation de politique au sein de la CNAF pourrait en tant que telle faire l'objet d'une thèse. Nous présentons ici quelques éléments pour caractériser en quoi les pratiques évaluatives de la DSER peuvent influencer les CAF.

Dans le registre social marqué par une individualisation croissante des dispositifs, la complexité de la « question sociale » nécessite un apport de connaissance et une



meilleure compréhension des processus à l'œuvre. Dans le registre économique, les obligations européennes de la France en matière de maîtrise de la dépense publique justifient la démarche évaluative dans une optique de rationalisation budgétaire. Dans le registre politique, la pression croissante des citoyens pour davantage d'information, de transparence et de participation dans les décisions et l'action publique constitue un vecteur dynamisant de la pratique évaluative. La DSER est sollicitée pour conduire des évaluations de politiques par des commanditaires tels que l'État (à travers les ministères), les organismes de contrôle<sup>618</sup>, la direction de la Sécurité sociale mais aussi par ses services internes, tout particulièrement la DPFAS<sup>619</sup>.

D'une part, la DSER conduit de nombreuses évaluations *ex ante* (avant la mise en œuvre) passant par des outils de micro-simulation pour tester et préparer des réformes ou des modifications réglementaires afin d'aider à la décision<sup>620</sup>. Il s'agit là, bien souvent, d'évaluer le nombre de bénéficiaires (qui perd et qui gagne) et les coûts induits par le biais d'outils économétriques<sup>621</sup>. Ces évaluations, constituent une part importante des travaux de la DSER. Elles se font en chambre et ne font que rarement l'objet de publication<sup>622</sup> afin d'éviter de compromettre ou de dévoiler les explorations et tâtonnements du gouvernement, pouvant faire l'objet de controverses politiques.

D'autre part, la DSER s'investit dans des évaluations de politiques *ex post* (après la mise en œuvre d'un dispositif) de trois manières différentes. Premièrement, elle contribue à des évaluations initiées par des partenaires, des tutelles ou des organismes de contrôle, en fournissant des données statistiques ou en proposant de travailler sur des axes spécifiques qui la concerne plus directement, comme dans le cas du RSA<sup>623</sup>. Deuxièmement, la DSER conduit directement des évaluations de politiques, pour les aides financières individuelles<sup>624</sup> par exemple. Troisièmement, elle externalise des

---

<sup>618</sup> La directrice de la DSER souligne que « C'est une part vraiment très très importante de notre activité la réponse à de la demande des corps d'évaluation et des corps de contrôle » (décembre 2012). (l'IGAS et la Cour des comptes)

<sup>619</sup> Des demandes d'évaluation peuvent aussi être formulées par la direction de la CNAF, par le Conseil d'Administration ou encore émerger de questionnements locaux.

<sup>620</sup> Cela s'inscrit dans la dynamique observée par J.-C. Barbier « pour les politiques sociales, le gouvernement s'est tourné de façon croissante vers l'évaluation économique, en particulier pour l'évaluation *ex ante*. » *Ibidem*, p. 42.

<sup>621</sup> Sur les méthodes d'évaluation économétriques voir Denis Fougère, *op. cit.*

<sup>622</sup> Il a été impossible de les explorer dans le cadre de ces recherches. Parmi les rares publications voir Muriel Pucci et Céline Marc, « Une nouvelle version du modèle de microsimulation Myriade : trimestrialisation des ressources et évaluation du revenu de Solidarité active », *Dossier d'études CNAF*, vol. 137, 2011, p. 59.

<sup>623</sup> L'évaluation du RSA généralisé a été conduite de manière partenariale, la DSER dirigeait le groupe de travail « lutte contre la pauvreté » et a rédigé une part importante du rapport. Comité National d'évaluation du RSA, « Comité national d'évaluation du RSA Rapport final », 2011, p. 150.

<sup>624</sup> Pauline Domingo, « Les Aides Financières individuelles : quelles configurations locales, pour quels effets ? », *Dossier d'études CNAF*, vol. 119, 2009, p. 106.



évaluations de politiques auprès d'instituts, de cabinets de conseil et d'évaluation<sup>625</sup> ou de chercheurs<sup>626</sup>. Au fil du temps et des différentes COG<sup>627</sup>, le nombre d'évaluations conduites augmente significativement (voir tableau 4<sup>628</sup>). S'il y en a deux dans le cadre de la COG 1997-2000, on en identifie onze dans la COG 2001-2004, quatorze dans la COG 2005-2008, et enfin dix-sept dans la COG 2009-2012.

Les évaluations conduites portent plus particulièrement sur des dispositifs ou des programmes plutôt que sur la totalité d'une politique<sup>629</sup>. La prépondérance d'évaluation de politiques d'action sociale s'affirme au fil du temps et certains dispositifs font d'ailleurs l'objet de démarches récurrentes comme par exemple la médiation familiale, l'aide au départ en vacances, les centres sociaux ou encore les aides financières individuelles (extralégales). Ces évaluations, souvent à l'initiative de la Branche, s'inscrivent dans une perspective de justification et de valorisation des politiques et de ses effets afin de « défendre » le budget d'action sociale.

Les entretiens conduits auprès des acteurs de la CNAF révèlent que les évaluations de prestations légales sont à l'initiative de la tutelle politiquement responsable du dispositif et conduites en partenariat ou sous son mandat. Si la majorité des prestations de service d'action sociale ont fait l'objet d'évaluations, ce n'est pas le cas pour les vingt-sept prestations légales versées par les CAF. Ainsi, les aides au logement, les allocations familiales ou l'allocation adulte handicapé n'ont pas été évaluées par la DSER. Cette nécessité d'être mandaté pour évaluer des prestations représente une norme tacite et partagée par les acteurs de la CNAF du fait de son positionnement dans l'environnement politico-administratif.

---

<sup>625</sup> Par exemple l'IFOP, le CREDOC, l'Institut CSA-TMO, l'Observatoire des Vacances et des Loisirs des Enfants et des Jeunes, Cabinet CIRESE pour en citer quelques uns.

<sup>626</sup> Par exemple Jean-Pierre Bonafé-Schmitt (GLYSI, Université Lyon II) pour l'évaluation de la médiation familiale, Claude Martin (CNRS-ENSP) pour les modes d'accueil du jeune enfant, Joël Zaffran (Centre Emile Durkheim) sur les centres sociaux.

<sup>627</sup> Pour un acteur de la direction de la CNAF au cœur de l'élaboration des COG *« Les COG ont joué un rôle essentiel dans cette dynamique d'évaluation, qu'il s'agisse d'ailleurs l'évaluation des politiques ou de l'évaluation de la performance. Cela a été un levier de développement de l'évaluation très important. »*

<sup>628</sup> Ce tableau présente l'évolution du nombre d'évaluations conduites et leur objet. Il se base sur des croisements de données entre les programmes d'évaluation annuel de la DSER, les bilans des évaluations conduites et le dossier d'études consacré à l'évaluation des politiques, Réseau Perspicaf, *op. cit.* Il est possible qu'il ne soit pas exhaustif mais il n'existe pas, à notre connaissance de document qui répertorie toutes ces informations.

<sup>629</sup> Nous n'entrons pas ici dans l'analyse des méthodologies d'évaluation déployées par la DSER. Plusieurs travaux sur l'évaluation en explorent déjà les enjeux Jean-Claude Barbier et Nicolas Matyjasik, « Évaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 5 / 1, 2010, p. 123-140. Agathe Devaux-Spatarakis, *op. cit.*



**Tableau 4: Répertoire des évaluations de la CNAF au fil des COG**

Evaluation CNAF		Année	Thématique d'évaluation de politique	
		1986	Allocation de Soutien Familial	
		1988-1991	Contribution à l'évaluation du RMI	
COG 1997 - 2000			2000	Allocation de logement temporaire (ALT)
			2001	Contrat Temps libres, guide méthodologique –diagnostic-évaluation
COG 2001 - 2004	Prestations légales, réglementation	2002	Livret de paternité	
			Prime pour l'emploi	
		2003	Allocation de Présence Parentale	
		2004	Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE)	
	Action sociale	2005	Réforme du Revenu Minimum d'Insertion	
		2001	Des différents outils des politiques publiques des vacances	
			Centres sociaux (guide méthodologique)	
			Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants	
	Transformations du service public	2005	Services de médiation familiale	
		2004	Impact des 35 heures sur les CAF	
			Expérimentation des nouvelles notifications écrites	
			Enquête de satisfaction allocataires	
COG 2005 - 2008	Prestations légales, réglementation	2004-2007	Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE)	
		2006-2007	Décentralisation du Revenu Minimum d'Insertion	
		2007-2008	Participation à l'évaluation des expérimentations RSA	
	Action sociale	2007	Relais Assistantes Maternelles	
			Politique de temps libre, contrats enfance-jeunesse	
			Accompagnement des CAF dans les opérations de relogement	
			Expérimentations petite enfance	
			Aides financières individuelles	
			Politique de médiation familiale menée dans les CAF	
			Travail social des CAF	
			Lieux d'Accueil enfant-parent	
			Centres sociaux	
			Coût de l'accueil du jeune enfant	
	Autre	2007	Enquête nationale de satisfaction	
	COG 2009 - 2012	Prestations légales, réglementation	2009-2011	RSA généralisé
			2009-2012	Allocation de Soutien Familial
		Action sociale	2007-2010	Offre de Service Petite Enfance
				2010
			2009-2010	Lieux d'accueil enfants parents
Médiation familiale				
Travail social dans les Caf				
Logement - Impayés de loyer				
2009-2011			Convention territoriale Globale	
2011-2012			Aides financières individuelles	
			Réseaux d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement aux Parents	
			Politique de temps libre (CEJ et vacances)	
		Expérimentations Adolescents		
		Expérimentation « Premières pages »		
Autre		2009-2010	Complémentarité des prestations légales et de l'action sociale	
	2010	Plan espoir banlieue		
	2011	Enquête nationale de satisfaction		



L'évaluation est particulièrement investie sur les thématiques sur lesquelles la Branche est la plus légitime<sup>630</sup> pour positionner son expertise et être impliquée dans la prise de décision. En ce qui concerne les dispositifs d'action sociale, l'évaluation s'inscrit dans une démarche partenariale, impliquant les parties prenantes de la conduite de l'action. Par exemple pour l'évaluation de la médiation familiale, la DSER sollicite la Fédération Nationale de la Médiation Familiale pour co-évaluer le dispositif mais aussi des ADOSS et des chargés d'études de CAF pour disposer cas concrets potentiellement généralisables. Toutefois, les chargés d'études de CAF soulignent être plus impliqués dans une posture de relais d'informations ou d'éclairage local, que dans la globalité du processus et notamment dans la définition des questions évaluatives<sup>631</sup>. Le manque de compétences du réseau *Perspicaf* en termes d'évaluation de politiques perçu (préssumé ou avéré) par les acteurs de la DSER, fait que les chargés d'études de CAF sont peu mobilisés en amont, mais plutôt en aval, dans la déclinaison locale d'une grille d'évaluation, préalablement élaborée par la CNAF. Cette faible implication et intégration des chargés d'études de CAF dans les processus évaluatifs peut en partie expliquer pourquoi ils ne se sentent pas compétents en la matière.

Les évaluations conduites par la DSER s'intéressent particulièrement à l'efficacité et à l'efficience des dispositifs comme l'explique la directrice du service (décembre 2012) :

*« Il y a un certain nombre d'évaluations qui consistent à regarder combien cela coûte, [...], et qui cela touche. Est-ce qu'il y a des gens qui ont gagné ? Est-ce qu'il y a des gens qui ont perdu ? [...] on s'intéresse de plus en plus aussi aux effets secondaires, aux dommages collatéraux [...] (l'évaluation) va davantage s'axer sur la réponse à la question posée, en termes d'atteinte des objectifs. C'est vraiment le sujet des objectifs qui me semble le plus important ».*

La maîtrise de la statistique et des bases de données de la DSER se traduit par une capacité de quantification qui constitue un argument politique fort, qu'il s'agisse de données de gestion ou d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers. La DSER légitime

---

<sup>630</sup> Pour le directeur de l'EN3S, anciennement directeur de la Sécurité sociale, « sur un objectif politique qui serait l'égalité d'accès à la garde d'enfant, moi je pense que la Branche famille est tout à fait légitime à partir d'analyses qu'elle peut faire de préconiser tel ou tel levier pour atteindre cet objectif, que ce soit dans la contractualisation avec les collectivités locales ou dans l'évolution des différents moyens qu'elle met en œuvre au sein du FNAS » (avril 2014).

<sup>631</sup> Ce discours est particulièrement présent chez les chargés d'études sociales de la CAF de la Gironde. Ils considèrent être mobilisés comme informateurs, devant remplir des tableaux d'appréciation, et non pas comme co-évaluateurs contribuant à l'élaboration du cahier des charges et apportant une analyse plus fine de l'objet évalué. Ils soulignent le manque de considération de la DSER pour leurs compétences d'évaluateurs, sans doute lié, du côté de la DSER à leur perception du réseau *Perspicaf* peu prompt à initier des évaluations.



également le recours à l'évaluation comme répondant à une norme de réajustement de la place de l'usager et de la qualité de service en fonction des besoins des allocataires<sup>632</sup>.

Au sein de la CNAF, la pratique de l'évaluation et ses usages sont marqués par le besoin de rendre compte aux pouvoirs publics de la mise en œuvre de l'action publique par les CAF. Il s'agit de mesurer l'atteinte des objectifs par rapport aux budgets dédiés afin de les légitimer et d'éviter d'éventuelles coupes budgétaires qui réduiraient l'ampleur de l'intervention de la Branche. Si les évaluations contribuent à remettre en question l'opérationnalité des dispositifs dans une perspective gestionnaire, très peu portent sur la pertinence ou l'utilité des dispositifs pour répondre aux problèmes sociaux identifiés.

### 3.2.4. L'évaluation entre exigences gestionnaires et instrument d'influence politique

Les attentes de l'État et des organismes de contrôle amènent la CNAF à conduire une politique d'évaluation afin, d'une part, de rendre des comptes aux pouvoirs publics, d'apporter de la lisibilité sur les actions conduites et l'atteinte des objectifs demandés. Dans un contexte de restriction budgétaire<sup>633</sup>, il s'agit de valoriser la conformité de gestion des finances publiques tout en défendant stratégiquement le budget de la branche, notamment en termes d'action sociale. D'autre part, l'évaluation est investie par certains acteurs comme un instrument de positionnement stratégique de l'expertise de la CNAF dans l'environnement politico-administratif. Il s'agit de mobiliser l'évaluation pour entrer dans le jeu politique, pour intervenir, non pas seulement dans la mise en œuvre, mais contribuer à influencer la mise à l'agenda des politiques, la formulation, l'évaluation et ses réajustements<sup>634</sup>.

Lors de la préparation de politiques gouvernementales, les services de la DPFAS et de la DSER sont fortement sollicités par les ministères pour réaliser des évaluations *ex-ante*, préparer la formulation des réformes et les opérationnaliser. Pour un ancien directeur de

---

<sup>632</sup> Pauline Domingo, «la place de l'usager dans l'évaluation», *Colloque évaluation des politiques sociales*, Amiens, les 5 et 6 avril 2012

<sup>633</sup> Pour le directeur du réseau « La RGPP, MAP obligent à faire des évaluations beaucoup plus fines, ça c'est clair, de toutes façons, on cherche 50 milliards d'euros il faut bien les trouver quelque part » (mars 2014).

<sup>634</sup> On retrouve ici plusieurs étapes du modèle de cycle des politiques publiques proposé par Charles O. Jones notamment dans la mise sur agenda (*agenda-setting*), la formulation (*policy formulation*), la mise en œuvre (*implementation*), évaluation (*policy evaluation*) qui intègre aussi la décision et la terminaison que l'on n'étudie pas ici. Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Duxbury Pr, Belmont, 1970.



la CNAF « *La plupart des prestations qui sont versées par la Sécurité sociale ont été conçues originellement par le monde socioprofessionnel, pas par le législateur* »<sup>635</sup>. L'influence politique passe par leur maîtrise technique du calibrage et du fonctionnement des dispositifs, la connaissance des publics ainsi que leur capacité à élaborer des simulations permettant d'estimer le nombre de bénéficiaires, les conditions d'éligibilité et les implications financières en jeu<sup>636</sup>. La directrice de la DSER explique « *On va faire les simulations [...], les chiffrages qu'on nous demande. On s'arrête rarement juste à la réponse à la question. En principe on attire l'attention sur les effets secondaires. C'est-à-dire que quand on met en place une mesure, il va y avoir des effets comportementaux pas forcément évaluables de façon chiffrée mais quand même prévisibles de par l'expérience qu'on a d'autres mesures proches, donc ça on alerte toujours là-dessus. [...], on peut attirer l'attention sur d'autres choses possibles, donc on est finalement quand même un peu dans la proposition même si elle est moins affichée comme telle* ». (décembre 2012).

La CNAF joue donc un rôle d'expert et de conseiller auprès des ministères dans l'émergence de problèmes sociaux comme dans la formulation de politique par le biais d'évaluations ou de travaux de recherche. Le directeur du réseau (ADOSS) souligne par exemple que « *la mise sous condition de ressources des allocations logements, c'est intéressant de voir comment l'évaluation qui a été faite par la DSER a contribué à la décision* ». Elle gère déploiement et la mise en œuvre des politiques sociales et familiales à travers son réseau de CAF (formulation de circulaires sur la base des décrets d'application, suivi de la montée en charge des politiques, etc.). En ce sens la CNAF peut mettre en exergue les limites ou les difficultés rencontrées par la mise en œuvre d'une politique spécifique ou ses effets par le biais d'évaluation *ex-post* et proposer des solutions ou adaptations auprès des élites politiques et administratives de l'État<sup>637</sup>. Ils peuvent alors s'en saisir pour tenter d'intégrer certaines questions sociales à l'agenda politique, notamment sur la base de l'expertise fournie par la CNAF, voire d'expérimentations locales. Pour une directrice évaluatrice :

« *Le lobbying c'est expliquer les choses, de toute façon la CNAF et la Branche famille n'a pas de pouvoir pour faire voter une loi. Par contre, quand elle est appelée, très très souvent, devant les différentes commissions parlementaires, il n'y a rien qui l'empêche de s'exprimer* » (février 2014).

---

<sup>635</sup> Extrait d'entretien (octobre 2013)

<sup>636</sup> On peut par exemple souligner le travail conduit dans la préparation du RSA (et notamment l'éviction de sa mensualisation jugé ingérable sur le plan de la gestion par la DPFAS) ou de la fusion de la PPE et du RSA.

<sup>637</sup> Pour reprendre un exemple cité par un directeur du réseau, la CNAF « *peut agir sur des éléments de politique un peu fondamentaux, par exemple lorsque Daniel Lenoir (actuel directeur de la CNAF) dit qu'il faut mettre en œuvre des schémas territoriaux enfance jeunesse, ça c'est un acte politique* ». (mars 2014) Ceux-ci ont effectivement été mis en place.



La quasi-totalité des entretiens conduits révèlent que les acteurs considèrent que la CNAF joue un rôle politique important, non pas par son Conseil d'Administration<sup>638</sup>, mais du fait de l'expertise technique et sociale de ses acteurs. Pour un de ses anciens directeurs, la CNAF, sa direction et ses services jouent un rôle politique :

*« Elle n'en a plus guère les moyens à travers son Conseil d'Administration. En revanche elle continue à en avoir les moyens, mais de façon indirecte, à travers son rôle d'expertise, sa légitimité d'experte et de metteur en œuvre. [...] Donc c'est côté direction de ses services (ADOSS), mais ça c'est beaucoup plus difficile à assumer en tant que tel. C'est plus un rôle de conseil, de contre-expertise, d'influence et donc dans les relations quotidiennes avec l'administration ou avec le cabinet ministériel on influe sur la prise de décision. Bon, on est, fort heureusement consultés, parce que, ne serait-ce que dans les scénarios que l'on nous demande tester, il y a des choses, ...<sup>639</sup> Donc on est consulté pour savoir si telle idée est intelligente, s'il faut plutôt faire ça que ça, etc. Mais ça c'est un rôle un peu de l'ombre. Et c'est le rôle de la direction de la CNAF mais elle peut difficilement l'assumer en tant que telle. D'abord parce que le directeur n'a pas la légitimité du Conseil d'Administration donc si le directeur s'exprimait publiquement sur certains sujets, il gênerait ou il froisserait son Conseil d'Administration et surtout, il froisserait le ministre. Parce que le porteur politique c'est le ministre. Le directeur a été nommé par le ministre. Le directeur il peut essayer, en étant habile, donc d'influencer le plus possible la prise de décision mais il ne peut pas se présenter comme celui qui fait la politique. [...] les équipes de la Caisse Nationale (dont beaucoup d'ADOSS) savent comment ça se passe, et quotidiennement influent sur la prise des décisions. Mais ce n'est pas visible, [...] pour le réseau qui a l'impression, souvent, que la CNAF effectivement est absente. [...] ce qui est fait dans l'ombre, dans l'arrière-boutique, on ne le voit pas. [...] j'expliquais ça aux directeurs. Qu'on pesait beaucoup sur la décision mais qu'on ne pouvait pas le dire, qu'on ne pouvait pas s'en prévaloir parce que ça gênerait le ministre. [...] ils étaient toujours à râler sur les nouvelles mesures qui étaient idiotes, trop compliquées etc. [...] Je leur expliquais toujours [...] Vous ne savez pas tout ce que l'on a réussi à vous éviter en expliquant que c'est inadéquat, que c'est stupide, que ça ne va pas avoir l'effet est voulu. [...] La direction a les moyens d'influer techniquement, mais elle n'a pas la légitimité pour parler politiquement ».*

Certains ADOSS soulignent cependant que ce rôle politique de contribution à la définition des politiques tend à se réduire au fil du temps<sup>640</sup> du fait notamment du

---

<sup>638</sup> Lors d'un entretien un ancien de la direction de la DSER souligne que le Conseil d'Administration a des difficultés à trouver un accord ou à être force de proposition et n'a que très peu d'influence « le conseil d'administration de la Caisse Nationale a de moins en moins d'importance, le plupart des textes qui lui sont présentés sont votés avec l'avis négatif du conseil d'Administration, voilà on passe, on s'en fout ». (octobre 2013)

<sup>639</sup> Son comportement et la manière dont il l'exprime sous-entend qu'il considère que certains scénarii proposés par le ministère sont inapplicables ou improbables.

<sup>640</sup> Une directrice évaluatrice (ADOSS) souligne « je vais tenir un discours complètement iconoclaste, la force de la CNAF et je dis bien de la CNAF dans les années 80-2000, [...] ça a été d'être le bureau de recherche et le bureau d'ingénierie de l'État. C'est des services de la CNAF que sont sorties les grandes idées sur la petite enfance, les contrats enfance, les contrats de



positionnement plus ou moins politique du directeur de la CNAF, de la tendance à l'uniformisation des activités des caisses et des contraintes de gestion.

Le cadre cognitif construit autour de l'intérêt de développer l'évaluation de politiques au sein de la Branche famille, s'inscrit dans cette perspective stratégique de positionnement en tant qu'acteur politique influent. L'évaluation est ainsi mobilisée par les acteurs pour affirmer l'expertise de la CNAF, sa capacité à s'interroger et à contribuer à la définition des politiques. Les entretiens révèlent qu'il s'agit de défendre les compétences de la Branche famille, ses politiques familiales et sociales et ses budgets, en donnant de la lisibilité sur leur mise en œuvre et sur leurs effets afin d'éviter d'éventuelles « coupes » budgétaires. Les acteurs de la CNAF cherchent à anticiper les demandes d'évaluation en fonction de l'évolution de l'agenda politique.

Ils soulignent que plusieurs organismes comme la Cour des comptes, l'IGAS, la DREES, MAP<sup>641</sup> ou MECSS peuvent conduire ce type d'évaluation et entrer en « concurrence » avec la CNAF dans la production de connaissance sur l'action publique<sup>642</sup>. Un ADOSS de l'EN3S étant passé par la CNAF explicite le dialogue avec la Cour des comptes « *ils en font aussi de l'évaluation, c'est leur rôle mais ils s'appuient déjà sur votre propre évaluation et d'ailleurs si vous n'évaluez pas vous vous faites allumer [...] vous avez parfois intérêt à répondre avant même que la question arrive* » (avril 2014). Il s'agit d'occuper ce terrain d'expertise et de couvrir les domaines peu ou pas évalués par les pouvoirs publics, afin d'orienter l'analyse d'éventuels organismes évaluateurs, d'y contribuer, ou au mieux, de s'y soustraire pour influencer les décisions politiques. Tout l'enjeu est d'être consultés et investis dans les décisions politiques, en vue de faire évoluer les politiques en proposant des changements à la marge, de défendre voire d'élargir les prérogatives de la Branche.

La DSER se positionne peu dans une perspective d'interrogation des politiques, des théories d'action qui les sous-tendent, de l'intérêt général ou des objectifs fondamentaux

---

*crèche, tout ça ce sont des productions de la Branche famille. La situation a bien évolué, pas dans le bon sens aujourd'hui [...] la CNAF a eu pendant 20 ans un rôle de prescripteur [...] c'est quand même Fragonard (ancien directeur de la CNAF) qui a porté le RMI qui a [...] qui a eu l'idée de l'API. [...] la CNAF a eu un rôle de porteur de projet très important qui n'est plus tout à fait celui-là aujourd'hui* » (février 2014).

<sup>641</sup> Modernisation de l'Action Publique

<sup>642</sup> Lors des entretiens, plusieurs acteurs ont souligné que la coopération de la CNAF avec d'autres organismes comme la DREES dans la production de données et d'analyse sur l'action publique était parfois marquée par des formes de concurrence. Comme l'illustre cet extrait d'entretien avec un ADOSS « *qui doit fournir les statistiques, est-ce que c'est la DREES ou la CNAF. Donc voilà ce genre de petites guéguerres.* ». Comme le souligne J.-C. Barbier « *plusieurs coalitions concurrentes et/ou complémentaires pratiquent l'EPP (évaluation de politiques publiques)* » Jean-Claude Barbier, *op. cit.*, p. 44.



de justice sociale de la Sécurité sociale. Le positionnement politico-administratif de la CNAF, ses acteurs et les intérêts qu'ils défendent (professionnels et de l'organisation) sont peu propices au développement de tels questionnements, du moins pas de manière directe. L'absence de préconisations dans la publication des rapports d'évaluations est à ce titre assez révélatrice. Elle constitue une norme partagée et portée par les chargés d'études de la DSER qui s'inscrit en cohérence avec la « neutralité » politique de la CNAF, établissement public administratif. Les évaluateurs interrogés soulignent pour autant que certaines préconisations peuvent apparaître en filigrane des conclusions ou être suggérées à l'oral, lors de la présentation des résultats. Contrairement aux différents standards d'évaluation de politiques<sup>643</sup>, les acteurs de la DSER considèrent que la publication des préconisations risque de compromettre l'identité professionnelle du service de recherche et de statistique par une trop forte implication normative. Ils expliquent qu'il s'agit pour la DSER de ne pas marcher sur les plates-bandes de la direction de la CNAF et de la DPFAS, chargés de prendre les décisions qui relèvent des politiques de la Branche. Et qu'il ne s'agit pas non plus de mettre la CNAF en porte à faux vis-à-vis des ministères de tutelle et des décideurs politiques. D'une certaine manière, ces normes prennent une certaine distance avec les usages démocratiques et politiques de l'évaluation supposés susciter du débat autour des conclusions mais aussi des préconisations<sup>644</sup>.

La Branche famille maîtrise sa gestion administrative interne et dispose de marge de manœuvre sur son budget d'action sociale (administration de mission). Son action reste dépendante de facteurs conjoncturels comme le contexte socio-économique. Une partie des politiques qu'elle met en œuvre (administration de gestion) relève de logiques d'action et de décisions d'instances politiques comme le Parlement ou le gouvernement. Comme le révèle F. Varone les responsables des programmes « *n'ont aucun intérêt stratégique à être redevables et responsabilisés sur les effets des politiques, mais uniquement sur les prestations administratives* »<sup>645</sup>. Ainsi, la Branche famille est en position délicate pour remettre en question la pertinence des politiques sur lesquelles elle est mandatée, et elle ne peut être tenue pour responsable de l'échec d'une politique qu'elle n'a pas élaborée. Cela explique en partie son investissement de l'évaluation pour

---

<sup>643</sup> Conseil Scientifique de l'Évaluation, *op. cit.*. Bernard Perret, *op. cit.*

<sup>644</sup> Rapport Viveret, 1989

<sup>645</sup> Frédéric Varone, *op. cit.*, p. 85.



mesurer la qualité du service rendu à moindre coût par rapport aux objectifs fixés. Travailler sur l'évaluation de la pertinence ou de l'impact des politiques amènerait à expliciter les théories d'action, à décortiquer les politiques pour identifier les populations ciblées et mettre en lumière les effets redistributifs des politiques, voire ses effets secondaires. D'une part, cela met en évidence les discriminations opérées par l'action publique entre les populations bénéficiaires (les gagnants) et celles qui ne le sont pas (les perdants), augmentant ainsi la « *conflictualité de la politique publique* » et complexifiant le consensus politique. D'autre part, cela apporte de la lisibilité sur les effets des politiques décidées par les pouvoirs politiques dont la CNAF dépend directement, pointant ainsi leur responsabilité politique face à la société civile. Les décideurs politiques n'ont pas toujours intérêt à préciser clairement ce qu'ils attendent de la politique qu'ils mettent en œuvre et sont peu incités à élaborer des indicateurs pertinents, qui permettraient d'évaluer facilement le succès ou l'échec de leur action<sup>646</sup>. Cela éclaire la tension entre le positionnement d'opérateur public et d'acteur politique mais aussi la prégnance de l'évaluation de la performance sur l'évaluation des politiques. En ce sens, les normes de conduite de l'évaluation de politiques au sein de la CNAF révèlent en quoi le système politico-administratif dans lequel intervient l'organisation, ses modalités de fonctionnement, ses acteurs et les intérêts qu'ils défendent (professionnels, organisationnels, politiques), influencent la manière dont cette pratique s'institutionnalise au sein de la CNAF et de la Branche famille. L'instrument d'évaluation est ainsi mobilisé pour légitimer l'action de la Branche et s'introduire dans le jeu politique. Il fait l'objet de rapports de force entre acteurs au sein de la CNAF mais aussi en dehors.

### **3.3. Le (non) développement de la compétence d'évaluation dans les CAF**

L'analyse du contexte politico-administratif et organisationnel de développement de l'évaluation au sein de la Sécurité sociale et de la CNAF apportent un éclairage sur ce qui influence et limite le déploiement de cette pratique dans les CAF et sur le rôle structurant que peuvent jouer certains acteurs dans la définition et les modalités de conduite de cette pratique. Les tensions et confusions qu'il existe entre performance de gestion et évaluation de politiques freinent le développement de cette compétence au

---

<sup>646</sup> Frédéric Varone, *op. cit.*



sein des CAF (3.2.1.). Si les CAF sont sollicités pour contribuer à l'évaluation de politiques locales (3.2.2.) et disposent potentiellement de moyens humains, les chargés d'études sont plutôt investis dans des fonctions de gestion de la performance que d'analyse socioéconomique et d'évaluation (3.3.3.). L'absence d'attentes claires de la CNAF, d'acteurs porteurs à la direction ou au niveau des chargés d'études ou encore la prégnance d'exigences de gestion permettent d'expliquer le faible développement d'évaluations de politiques au sein des CAF (3.3.4.). L'analyse des modalités de fonctionnement des CAF révèle quelques variables explicatives freinant l'institutionnalisation de l'évaluation au sein des CAF.

### 3.3.1. Des tensions structurelles entre évaluation et gestion dans les CAF

L'évaluation de politiques publiques au sein de la Branche famille s'est développée de manière contemporaine à la mise en œuvre du NMP dans une perspective *a priori* complémentaire. Cependant, ses prémices, issues de la mise en œuvre des premières COG, sont en partie antérieures à la LOLFSS et restent très influencées par celle-ci dans ses modes de légitimation de l'évaluation par le recours à la rhétorique de l'efficacité et de l'efficacité.

Le travail d'observation participante au sein de la Branche famille, les entretiens et l'analyse de documents amènent à constater qu'il existe au sein de la CNAF, des CAF, et des ADOSS<sup>647</sup>, une importante confusion entre la gestion de la performance qui relève du management public et vise à « *analyser les écarts* » ou la conformité avec ce qui était attendu– et l'évaluation de politique, qui elle, relève de l'analyse des politiques publiques et vise à analyser « *la perturbation* » qu'a généré la politique<sup>648</sup>. En effet, ces deux domaines sont fortement associés par les acteurs dans le cadre de la démarche objectifs-résultats, sans que ne soit précisé leur différence de nature sur le plan sémantique et pratique, alors même qu'ils ne répondent pas aux mêmes questions.

Beaucoup d'acteurs enquêtés (en dehors de la DSER) prétendent évaluer les dispositifs ou les actions sur la base d'indicateurs chiffrés prédéfinis. Toutefois, ces indicateurs ne

---

<sup>647</sup> Cf. 2.2.2 sur l'absence de cadres cognitifs partagés sur l'évaluation ou de formation en la matière.

<sup>648</sup> Patrice Duran, *op. cit.*



sont pas, à proprement parler, des indicateurs d'évaluation de politiques, du moins, ils n'ont pas été pensés comme tels<sup>649</sup>. Il s'agit plutôt d'éléments chiffrés de description de l'action publique conduite ou de performance visant à valoriser l'action de la Branche sans forcément être révélateurs de l'activité des CAF et de leur impact sur les usagers<sup>650</sup>. Dans les entretiens, les indicateurs de performance sont souvent présentés par les acteurs comme des éléments contributifs de l'évaluation des politiques. Ils partent du présupposé qu'ils sont pertinents en la matière sans les réinterroger. Cela permet, par-là-même, d'affirmer qu'ils contribuent à l'évaluation des politiques qu'ils déploient. La confusion entre ces deux domaines tend à orienter les évaluations vers de la gestion de la performance, interrogeant majoritairement l'atteinte des objectifs fixés sur la base d'indicateurs, sans questionner l'impact sur les bénéficiaires ou la pertinence de l'intervention publique. Elle révèle un manque d'acculturation des ADOSS qui se saisissent de la rhétorique de l'évaluation des politiques, et opèrent des luttes symboliques<sup>651</sup> autour de « ce que doit être l'évaluation » en fonction de leurs propres intérêts, contraintes gestionnaires et organisationnelles. Cela révèle que le cadre cognitif proposé dans la note de doctrine n'est pas partagé par les ADOSS.

Dans la pratique, les modalités de management de l'action publique des CAF génèrent des pressions en termes d'atteinte des résultats qui met au second plan le questionnement sur la normativité et la pertinence des indicateurs<sup>652</sup> cadrant « ce qui doit être fait ». Les CAF et les acteurs des politiques sociales et familiales sont ainsi tournées vers l'atteinte des objectifs fixés quitte à s'éloigner de leurs missions fondamentales par des stratégies

---

<sup>649</sup> Comme le souligne A. Desrosières « ce moment de la définition et de la mesure concrète des indicateurs n'était pas seulement une question technique, à sous-traiter à des spécialistes, mais une opération complexe, engageant toutes les philosophies du dispositif. » Alain Desrosières, *op. cit.*, p. 19.

<sup>650</sup> Pour prendre un exemple, la COG 2013-2017 prévoit l'organisation de 100 000 « rendez-vous des droits » pour favoriser l'accès au droit face à d'importants taux de non-recours aggravant les situations de pauvreté. Les « indicateurs et dispositifs d'évaluation » prévus pour cette action sont un indicateur de suivi portant sur le « nombre de rendez-vous des droits organisés ». Il n'interroge pas le nombre de droits ouverts à l'issue de ceux-ci, mais les comptabilise sans interroger leur effective utilité. Tout se passe comme si l'objectif de cette politique d'accès au droit n'était pas de favoriser l'ouverture de droits mais d'organiser 100 000 rendez-vous des droits, peu importe l'incidence pour l'accès au droit. Cela questionne l'intérêt cognitif de cet indicateur et du « dispositif d'évaluation » qu'il propose puisqu'il s'intéresse plus à la « cuisine » interne qu'à l'objectif de la politique tout en prétendant relever de l'évaluation. Comme l'explique Robert Salais « Dans le New Public Management, sous des formes diverses, l'évaluation de la performance quantifiée se trouve internalisée, à la fois comme référence et comme objectif, dans le processus de l'action. [...] La principale dérive est que les acteurs sont peu à peu convoqués et incités à un exercice nouveau qui consiste à chercher tous les moyens non pas d'améliorer les résultats des politiques engagées du point de vue de leurs objectifs fondamentaux, mais directement d'accroître la performance de ces politiques telles que mesurées par une batterie d'indicateurs. Une sorte de « court-circuit » se produit entre l'évaluation comme référence et la performance comme objectif, lequel conduit à des effets inattendus » Robert Salais, *op. cit.*, p. 132.

<sup>651</sup> Pour reprendre les termes de P. Corcuff « Les débats [...] sont portés par des acteurs et des groupes d'acteurs, avec des ressources et des identités pré-constituées, alors que dans le même temps les luttes symboliques et pratiques autour de l'évaluation contribuent à définir et/ou à redéfinir, à l'intérieur de ce secteur social en voie de constitution, des identités, des acteurs pertinents et des alliances entre ceux-ci ». Philippe Corcuff, *op. cit.*, p. 197.

<sup>652</sup> Anne-Marie Brocas et Franck Von Lenep, *op. cit.*



de détournement d'indicateurs<sup>653</sup> ou l'investissement de la fonction étude dans la gestion de la performance au détriment de l'analyse des besoins des publics et de l'impact des politiques<sup>654</sup>. L'évaluation de politique mise en œuvre par la Branche famille intervient comme un instrument d'action publique<sup>655</sup> en partie à visée managériale<sup>656</sup>, qui s'inscrit dans une perspective de rationalisation et de dépolitisation de l'action publique. L'attention des dirigeants est crispée sur la conformité d'indicateurs chiffrés d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience, évacuant les questions plus politiques de réponse aux besoins des usagers. Cela se traduit notamment dans la négociation de la COG comme l'explique le directeur de la DES :

*« Soyons quand même très clairs, dans les COG les points durs de la négociation sont des points qui concernent plutôt la gestion. [...] les points durs auxquels on doit faire face aujourd'hui c'est les coûts de gestion, quoi. C'est quels effectifs, quels budgets de gestion administrative. [...] D'ailleurs c'est toujours très intéressant de voir l'énergie déployée par la tutelle sur 3% de la dépense, qui sont des dépenses de gestion, alors que le vrai sujet c'est les 97% ».* (ADOSS, avril 2013).

Ce propos illustre la dépolitisation des questions éminemment politiques (lutte contre la pauvreté, l'action publique en direction des familles, etc.) par une focalisation sur l'appareil managérial laissant peu de place au débat sur ces questions controversées.

Par ailleurs, les entretiens conduits révèlent un manque de lisibilité des évaluations de politiques menées et leurs résultats pour la plupart des ADOSS de CAF voire de la CNAF. Une directrice évaluatrice explique concernant la programmation des évaluations : *« Interrogez tous les directeurs, quels qu'ils soient, même les plus accros, ils ne savent pas. Moi ça m'intéresse, j'ai pas lu ce qu'ils ont écrit, j'ai pas le temps. [...] les travaux de la DSER ne sont pas valorisés en interne, ils ne risquent donc pas d'être valorisés en externe »*<sup>657</sup>. Si une partie de la programmation des évaluations et des synthèses de rapports sont diffusées dans l'intranet des directeurs<sup>658</sup> les ADOSS n'en

---

<sup>653</sup> Cf. 1.3.

<sup>654</sup> On constate alors le même phénomène observé par Robert Salais dans son analyse de le NMP *« Disposant à l'avance de ses cibles quantitatives, lesquelles sont en même temps les critères par lesquels s'évalue la performance qui sera publiée et affichée, la décision publique et sa mise en œuvre se fixent peu à peu comme objectif d'améliorer directement leur score, tel que mesuré par les indicateurs. L'enjeu n'est plus d'améliorer réellement les situations (ce réel étant constaté par des méthodes d'enquête et de recueil de données qui privilégient une connaissance véritable des situations de vie et de travail), mais d'obtenir la performance quantitative souhaitée, quelle qu'en soit la méthode. »* Robert Salais, *op. cit.*, p. 135.

<sup>655</sup> Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *op. cit.*

<sup>656</sup> Pour un ADOSS de CAF *« l'évaluation elle va être, de fait, sur des éléments financiers, de moyens, d'ETP affectés, de sommes distribuées, de structures mises en œuvre, d'allocataires qui vont les fréquenter ».* (décembre 2013)

<sup>657</sup> (février 2014)

<sup>658</sup> Ce dernier diffuse des informations d'actualité sur les politiques familiales et sociales, nationales et européennes, les directives gouvernementales, les orientations de la Sécurité sociale, le déploiement des politiques de la Branche ou l'évolution de ses dispositifs et des indicateurs sociaux (taux de pauvreté, nombre de place en crèche, ...) les enquêtes de satisfaction des



prennent pas ou peu connaissance. À cela s'ajoute le fait que la note de doctrine de l'évaluation n'est pas partagée par les ADOSS. Dans ce sens, les ADOSS perçoivent pas ou peu ce que l'évaluation peut leur apporter concrètement dans la conduite de l'action publique au niveau local et freine le développement de cette pratique au sein des CAF.

### 3.3.2. Des sollicitations et de potentiels moyens à disposition

Du fait de leurs modalités d'intervention partenariales et de la richesse des bases de données dont elles disposent, les CAF sont de plus en plus sollicitées par leurs partenaires pour produire des données et des analyses territoriales notamment depuis la décentralisation de l'action sociale auprès des Conseils généraux. Un ancien responsable de la DSER explique (octobre 2013) :

*« Il y a une pression locale puissante [...] de la part des Conseils généraux : donnez-moi de l'info, dites-nous ce que l'on fait, participez au montage des différents schémas, que ce soit pour le logement des personnes défavorisées, la petite enfance et dans les démarches évaluatives locales qui comptent beaucoup pour les grandes villes [...] les chargés d'études étaient sollicités par l'extérieur, par l'intermédiaire de leur direction. Bien sûr, ça ne rigole pas... dans l'évolution de leur métier il y avait ça. Pas seulement produire de la donnée mais également participer localement à l'évaluation des politiques sociales ».*

Les collectivités territoriales prennent progressivement conscience des ressources que possèdent les CAF pour fournir des données de diagnostic et d'évaluation. Elles les mobilisent donc pour contribuer à la production de connaissance sur les territoires et sur l'action publique.

L'observation du métier de chargé d'études de CAF<sup>659</sup>, révèle la forte demande des collectivités et des élus en termes de données locales, sur lesquelles ils cherchent à communiquer pour montrer leur connaissance des territoires et leur prise en considération des besoins des usagers afin d'assurer leur réélection. Pour les instituts statistiques et les observatoires locaux, ces bases de données constituent également une ressource importante pour conduire des travaux statistiques thématiques ou territoriaux.

---

usagers ou des salariés sur les conditions de travail, l'actualité des études, recherches et évaluations de la DSER, les compte-rendu de réunion du Conseil d'administration, les actualités de la protection sociale dans la presse.

<sup>659</sup> Dans le cadre de l'ethnographie institutionnelle de la CAF de la Gironde et dans les échanges avec les chargés d'études du réseau *Perspicaf*.



Cette forte demande peut amener les CAF à développer leur compétence d'étude et d'expertise sociale locale, sachant qu'elles peuvent se positionner comme des partenaires politiquement neutres tout en influençant la décision. Ce contexte constitue une fenêtre d'opportunités pour le développement de la fonction étude des CAF et son positionnement dans la contribution voire l'impulsion de démarches d'évaluation de politiques sociales locales.

Dans les COG la conduite d'évaluation de politique s'installe progressivement comme faisant partie intégrante des activités<sup>660</sup>. Au niveau des CAF, certains ADOSS, se positionnent comme acteurs politiques et cherchent à produire un discours sur l'intérêt de contribuer à l'évaluation des politiques sociales locales. Le discours de cette directrice de CAF s'inscrit dans cette optique

*« Stratégiquement (localement et nationalement) l'évaluation correspond à la nécessité d'affirmer et de confirmer la capacité d'expertise des CAF et de la Branche famille. À ce titre le développement et la consolidation de la fonction étude et des observatoires sociaux sont des atouts majeurs pour le positionnement des caisses »<sup>661</sup>.*

Certains ADOSS et chargés d'études de la DSER mobilisent également des chercheurs dans le cadre de colloques pour les aider à légitimer la conduite d'évaluation au sein des CAF, comme J.-C. Barbier ou R. Epstein<sup>662</sup>.

Au niveau de la CNAF quelques ADOSS s'inscrivent également dans cette perspective. Ils soulignent qu'il en va de la légitimation et de la pérennité des CAF qui ont tout intérêt à apporter une plus-value à leur action en valorisant leur expertise, afin d'éviter qu'à l'avenir un opérateur privé puisse potentiellement se saisir de leur activité. Comme l'explique un directeur de la DES lors d'un entretien (avril 2013) :

*« Il faut surtout pas que l'activité d'une caisse soit réduite à servir les prestations, parce que, à la limite d'autres opérateurs pourraient faire cela pour moins cher [...]. Ce qui va justifier la légitimité d'une caisse c'est cette capacité justement à pouvoir contribuer à des politiques publiques. [...] Il faut savoir la créer cette valeur ajoutée et puis ensuite il faut l'évaluer, la mesurer et la communiquer. [...] l'évaluation c'est un enjeu de positionnement et levier pour l'action. ».*

---

<sup>660</sup> Cf. 3.2.1

<sup>661</sup> Compte-rendu de la journée Recherche/PerspicaF Sur l'évaluation des politiques (30/01/01) p.5.

<sup>662</sup> Compte-rendu de la journée Recherche/PerspicaF Sur l'évaluation des politiques (30/01/01) p.5. Nous sommes encore ici dans la stratégie de captation des chargés d'études des CAF sur des activités d'évaluation de politique développé précédemment.



Les discours des ADOSS s'inscrivant dans une posture d'acteur politique insistent souvent sur la nécessité d'apporter de la lisibilité sur l'action sociale conduite par les CAF, afin de la légitimer, notamment parce que son utilité est questionnée par l'État à chaque signature de COG. Plusieurs ADOSS soulignent qu'ils n'ont jamais réellement su faire ressortir la plus-value apportée par le travail social des CAF car « *le travail social ne se mesure pas comme on mesure des résultats économiques, en termes de transport ou en termes de production* »<sup>663</sup>. Ces discours d'ADOSS sur l'intérêt que de l'évaluation de politiques et ses usages potentiels (*illusio*), ne garantissent pas pour autant son développement au sein des CAF. Si la plupart des directions cherchent à répondre aux demandes de données des élus locaux, assez peu s'investissent dans la conduite d'évaluation à part en produisant des chiffres. Il s'agit cependant de saisir ce qui, intrinsèquement au fonctionnement d'une organisation comme la CAF peut freiner ou limiter le développement des pratiques évaluatives.

### **3.3.3. Des chargés d'études de CAF peu mobilisés et mobilisables sur l'évaluation**

Les CAF disposent de chargés d'études qui sont, dans les faits, des ressources latentes potentiellement mobilisables sur la conduite d'évaluation de politiques. Depuis 1994, la DSER anime un réseau d'environ deux cent chargés d'études de CAF<sup>664</sup>, il s'agit du réseau « *Perspicaf* »<sup>665</sup>. Ce réseau professionnel vise à créer du lien entre ces chargés d'études, parfois isolés au sein de leur structure<sup>666</sup> et inégalement répartis sur le territoire. La fonction étude des CAF est assurée par des agents dont les formations et les missions sont très hétérogènes et varient en fonction du nombre de chargés d'études, de leurs compétences et de l'existence éventuelle d'un pôle régional mutualisé. Certains chargés d'études sont spécialisés sur l'observation sociale, d'autres sur la gestion ou la maîtrise des risques. D'une part, les chargés d'études conduisent des missions similaires d'analyse statistiques et de tableaux de bord d'aide au pilotage, sur la base de commandes du national (CNAF) ou du local (CAF et partenaires). D'autre part, certains travaillent sur des études socio-économiques sur les publics, les dispositifs ou

---

<sup>663</sup> Extrait d'entretien avec un ADOSS de CAF (juin 2013).

<sup>664</sup> Source : lettre circulaire du 19 janvier 2009 relatif à l'organisation de la fonction Etude.

<sup>665</sup> Sur la genèse de ce réseau et ses missions voir notamment Julie Chabaud, *op. cit.*

<sup>666</sup> Ils sont parfois seuls à assurer cette mission d'étude au sein de leur CAF et ne font pas forcément partie d'une équipe structurée. Ce réseau leur permet d'être en contact avec des homologues pour poser des questions, avoir des conseils sur des travaux qu'ils conduisent et dont ils sont les seuls responsables.



thématiques spécifiques (le logement, la petite enfance, etc.). Ce métier vise à produire de la lisibilité sur les publics et les activités des CAF pour fournir des outils d'aide à la décision et des éléments contribuant à l'évaluation et à l'adaptation des politiques.

Le réseau *Perspicaf* propose des groupes de travail thématiques ou méthodologiques, des programmes de formation<sup>667</sup> et des séminaires<sup>668</sup>, dont certains portent sur l'évaluation de politiques. Il met à disposition un guide d'accueil du chargé d'études qui présente le métier, ses principales missions ainsi que les outils et bases de données dont ils disposent<sup>669</sup> afin de favoriser leur professionnalisation. Le réseau élabore des méthodes de travail, des « bonnes pratiques », des outils et des techniques d'analyse des bases de données pour faciliter la gestion du système d'information et les échanges de données avec les partenaires locaux. Il alimente un espace de travail commun (par le biais d'un intranet *Perspicaf*) pour diffuser les études conduites par les CAF et la DSER, notamment pour travailler en réseau.

L'observation participante de plusieurs activités du réseau révèle qu'il fonctionne un peu comme une communauté épistémique<sup>670</sup>, plus particulièrement marquée par la statistique que par la recherche ou l'évaluation. À travers ces interactions, les chargés d'études cherchent à affiner et affirmer leurs compétences pour défendre les spécificités de leur métier de statisticiens<sup>671</sup> en CAF (voir encadré 14). Face à une forte hausse de la demande d'extraction de données de gestion et de statistiques brutes, ces acteurs soulignent<sup>672</sup> une tendance à la baisse des études socio-économiques ou des projets partenariaux, par manque de temps. Ils insistent sur la sous-exploitation de leurs compétences « *la délicatesse d'interprétation des faits sociaux doit nous conduire à ne pas fournir des données brutes, sans précaution d'usage ni analyse* »<sup>673</sup>.

---

<sup>667</sup> Les formations proposées portent par exemple sur les méthodologies d'études statistiques et sur le logiciel SAS, sur le système d'information CAF (outils de production, de gestion et de pilotage ou d'aide à la décision), les publics cibles de la politique familiale, la cartographie et l'analyse territoriale, les méthodes d'enquête et d'échantillonnage, l'analyse des comportements et des caractéristiques des allocataires, la conduite et l'animation de projets, etc.

<sup>668</sup> Une rencontre du réseau est organisée tous les deux ans, il a été possible d'y participer à deux reprises. Elles font souvent l'objet de la publication d'un dossier d'études. Pour illustrer, en 2014, les thématiques abordées sont l'accès aux droits ; la satisfaction des allocataires et les démarches « écoute-client » pour évaluer la relation de service ; la diffusion de données, le secret statistique et la protection des données individuelles ; l'enfance, la parentalité et les territoires. Voir par exemple « Réseau Perspicaf Actes du séminaire des chargés d'études des CAF », *Dossier d'études CNAF*, 2011, 131p.

<sup>669</sup> Guide d'accueil du chargé d'études, décembre 2012, 91p.

<sup>670</sup> Sur cette notion voir Peter Haas, « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International organization*, vol. 46 / 1, 1992, p. 1-35.

<sup>671</sup> Si dans le « référentiel métier » des CAF le chargé d'études relève d'une formation en statistiques, en science économique ou en science humaine, la plupart des professionnels sont issus d'une carrière de statisticien. Ils sont beaucoup moins à l'aise avec les méthodes des sciences sociales telles que la conduite d'entretien ou l'observation.

<sup>672</sup> Lors des séminaires, d'entretiens, de forum ou encore dans le cadre de rapports internes.

<sup>673</sup> Extrait issu de la Lettre circulaire du 19 janvier 2009, relatif à l'organisation de la fonction étude.



#### **Encadré 14 : Des chargés d'études en mal de reconnaissance**

*Il y a une très forte recherche de reconnaissance de la part des chargés d'études. Ils insistent sur le fait que leur métier ne doit pas devenir uniquement l'extraction de données statistiques ou gestionnaires, qui pourtant semble leur prendre beaucoup de temps. Ils soulignent l'importance de pouvoir fournir des analyses car ils observent bien souvent que les données brutes qu'ils transmettent sont mal interprétées par les acteurs de terrain qui parfois les recourent, les retravaillent sans vraiment savoir de quelle manière elles ont été construites et leurs limites intrinsèques. Ils cherchent à affirmer leurs compétences et à se construire une identité spécifique face aux autres métiers des CAF et face à la DSER avec laquelle ils semblent parfois avoir du mal à travailler. Là aussi, il y a des formes de rapports descendants de la DSER envers les chargés d'études qui veulent valoriser leurs travaux locaux. [...] Ils sont inquiets de l'avenir et de la pérennité de leur métier, notamment les plus anciens qui visiblement ont connu d'autres types d'activités plus analytiques et plus centrées sur l'approche socio-économique et l'exploration des publics et des comportements.*

*Extrait du carnet de terrain<sup>674</sup>. 18/11/2012*

S'apercevant de la mobilisation croissante des chargés d'études de CAF sur le contrôle de gestion et la livraison de tableaux de bord, la DSER lance une enquête en 2012, afin de mieux saisir l'ampleur de l'évolution de leurs missions et les attentes des directeurs en termes d'études<sup>675</sup>. Elle révèle que « *Les chargés d'études notent l'évolution des thématiques de leurs travaux, avec notamment une réorientation du service de l'externe vers l'interne [...] et corrélativement une moindre part des travaux socio-économiques au profit de travaux sur la performance et/ou la gestion de la maîtrise des risques* »<sup>676</sup>. 60 répondants sur 99 expriment passer plus de temps qu'avant sur « *la production d'indicateurs de mesure d'activité, de gestion, de pilotage de la performance* »<sup>677</sup>.

Les statistiques de la Branche famille, issues de registres administratifs et de procédures de gestion, révèlent les objets que l'administration voit, mais également la manière dont elle les voit (par des cadres réglementaires et des prestations) parce qu'elle agit sur eux. A. Desrosières, souligne que ces statistiques « *reflètent par nature une action déjà*

---

<sup>674</sup> Eléments issus de l'observation participante de réunions et de séminaires du réseau, de relations formelles et informelles.

<sup>675</sup> Il s'agit d'une enquête en ligne menée en 2012 par la DSER. Elle interroge les directeurs de caisses sur leurs attentes en termes d'études (études statistiques, socio-économiques, évaluation, recherche, gestion) et questionne les chargés d'études sur l'évolution de leurs missions et la répartition de leurs activités. DSER, « Premiers résultats de l'enquête sur l'organisation des expertises d'études socio-économiques et de gestion dans le réseau des CAF », Paris, 2012, 54 p.

<sup>676</sup> Pour A. Desrosières la constitution d'une fonction statistique « *repose notamment sur la construction d'un corps de connaissances générales indépendantes d'un usage gestionnaire* » Alain Desrosières, *op. cit.*, p. 8. R. Salais souligne que « *l'appareil statistique et de recherche doit disposer de l'autonomie nécessaire pour fixer son agenda et décider librement de ses méthodes et outils.* » Robert Salais, *op. cit.*, p. 134.

<sup>677</sup> DSER, « Premiers résultats de l'enquête sur l'organisation des expertises d'études socio-économiques et de gestion dans le réseau des CAF », Paris, 2012, 54 p.



existante, et sont peu à même de traiter les questions nouvelles, ni même d'évaluer les effets des actions publiques. »<sup>678</sup>. L'intérêt croissant porté aux données chiffrées ne s'inscrit pas ou peu dans l'exploration de l'action publique et de ses effets sur les bénéficiaires. Ce témoignage d'un chargé d'études de CAF l'illustre :

*« Les CAF veulent « faire du chiffre », sans réfléchir aux causes et conséquences. J'explique cela par l'effet pervers des indicateurs COG qui entraînent les CAF vers des solutions purement quantitatives (comment répondre plus rapidement, comment produire vite, comment accroître le nombre de places en crèche, comment faire plus avec moins) au détriment du qualitatif (impact des nouvelles organisations de l'accueil ou du téléphone sur les allocataires les plus fragiles, comment répondre aux allocataires multi-contactants, de quoi les allocataires ont-ils besoin, impact de l'arrivée d'une micro-crèche, d'un multi-accueil sur un territoire et sur les modes de garde individuels, comment accompagner les collectivités locales vers le choix d'un mode de garde collectif ou individuel?). Cette évolution entraîne les fonctions études vers les nombres, chiffres et indicateurs (tableau de bord, de suivi, le volume) au détriment de la compréhension des phénomènes et de l'analyse (moins d'études !). Les chargés de la fonction études perdent la plus-value analytique qu'ils peuvent apporter au détriment de la simple fourniture de chiffres ; que peu de salariés peuvent véritablement interpréter ! »<sup>679</sup>.*

Les chargés d'études de CAF s'interrogent sur l'évolution de leur métier tout comme la direction de la DSER (décembre 2012) :

*« C'est une fonction que je perçois comme en danger actuellement, du fait de la pression d'autres fonctions qui mobilisent un certain nombre de compétences communes dont les compétences de requête. Et pour moi un chargé d'études, c'est pas quelqu'un qui fait que de la requête, ça n'est pas qu'un pisseur de chiffres. [...] Je ne cache pas qu'il y a, d'une certaine façon, il y a un petit conflit là-dessus [entre la DSER et la DES ou plus généralement entre la fonction étude et la gestion de la performance]. C'est à dire que nous, on est très soucieux de préserver la fonction socio-éco à un niveau local. [...] La DES ayant fortement intérêt, quant à elle, à développer des compétences de gestion parce qu'il y a beaucoup de demandes d'indicateurs de gestion et qu'il y a pas de réseau non plus formellement constitué de contrôleur de gestion ».*

L'absence de professionnels exclusivement dédiés à la conduite d'évaluation au sein du réseau de chargés d'études de CAF, l'augmentation des sollicitations en termes de gestion de la performance plutôt que sur des questions d'analyse sociale interrogent sur la difficulté de mobiliser ces professionnels sur la conduite d'évaluation et questionne l'institutionnalisation de cette pratique.

---

<sup>678</sup> Alain Desrosières, *op. cit.*, p. 25.

<sup>679</sup> DSER, *op. cit.*, p. 52.



Dans l'enquête de la DSER, sur 119 réponses de chargés d'études, seulement 20 disent contribuer régulièrement à des évaluations de politiques, 64 y contribuent occasionnellement et 35 ne l'ont jamais fait<sup>680</sup>. Pour la directrice de la DSER « *le réseau Perspicaf intervient beaucoup plus sur la partie purement statistique, sur la partie étude, mais pas forcément sur la partie évaluation* »<sup>681</sup>. Depuis 2007, le réseau *Perspicaf* propose une formation à l'évaluation de politiques qui diffuse clairement les normes de la doctrine d'évaluation de la CNAF<sup>682</sup>. Cependant, cette session de formation annuelle a été annulée à plusieurs reprises pour manque d'effectif<sup>683</sup>, ce qui illustre le peu d'intérêt ou de priorisation pour cette compétence au sein des CAF. Plusieurs journées d'études du réseau ont, toutefois, été organisées sur ce thème, faisant d'ailleurs l'objet de publications<sup>684</sup>. Les chargés d'études de CAF sont assez peu formés ou mal à l'aise sur les approches évaluatives et leur cœur de métier reste centré sur la statistique et l'exploitation des bases de données comme l'explique un responsable de pôle régional mutualisé de la fonction étude « *moi personnellement je n'y connais rien à l'évaluation, je ne sais pas vraiment ce que c'est, je suis statisticien* »<sup>685</sup>. Bien qu'ils considèrent qu'ils contribuent à l'évaluation de politiques par le biais de leurs analyses statistiques, ils sont très peu à considérer qu'ils sont en mesure, sur le plan méthodologique et technique, de conduire ce type de démarches. Dans la diversité des activités qui leur sont demandées, très peu de chargés d'études maîtrisent et se saisissent de l'évaluation de politique. Leur attention se porte plus sur l'analyse de la mise en œuvre des dispositifs que sur leur potentielle remise en question, impliquant une approche normative. Plusieurs acteurs de la CNAF ou de CAF enquêtés soulignent, par ailleurs, que les chargés d'études se gardent d'avoir une approche politique de ce qu'ils observent. Ils tendent plutôt à proposer un regard descriptif sans entrer dans l'analyse et l'interprétation. Pour un directeur évaluateur :

*« Les directeurs ont le souci de vouloir évaluer les choses. La question c'est souvent une question de moyens, soit financiers soit en personnel [...] on a des chargés d'études dans toutes les caisses quasiment aujourd'hui donc on doit être en mesure d'évaluer [...] ce qui pêche au niveau de nos chargés d'études c'est plutôt la partie analyse on est plutôt sur du constat que sur de l'analyse »* (février 2014).

---

<sup>680</sup> DSER, *op. cit.*

<sup>681</sup> (décembre 2012)

<sup>682</sup> L'analyse des supports de formation permet de le montrer.

<sup>683</sup> L'analyse des inscriptions aux formations de 2007 à 2013 révèle qu'une petite cinquantaine de chargés d'études ont suivi cette formation et que deux sessions de formation ont été annulées (en 2011 et en 2013).

<sup>684</sup> Réseau *Perspicaf*, *op. cit.*

<sup>685</sup> (juin 2013)



D'une part, les CAF sont fortement investies sur l'optimisation de leurs performances, afin de pouvoir faire face à l'augmentation des demandes, sans pour autant compromettre les indicateurs de qualité sur lesquels elles sont engagées et qui constituent la base de calcul de leur intéressement<sup>686</sup>. Les activités des CAF et les prises de décisions des acteurs opérationnels se tournent vers ce sur quoi elles sont attendues et convergent vers l'objectif d'atteinte des indicateurs considérés comme des critères de réussite, quitte parfois à trouver des stratégies pour les contourner. Comme le souligne la direction de la DES, « *la dictature de l'indicateur génère très automatiquement de la stratégie de l'indicateur* »<sup>687</sup>. L'intérêt se porte donc plus sur la qualité du service délivré telle que prédéfinie par une batterie d'indicateurs chiffrés, que l'impact effectif de ces politiques sur les usagers. Du fait du contexte socio-économique et du déploiement du NMP au sein des OSS, les normes, les règles et exigences de gestion de la performance sont prégnantes au sein des CAF. Les acteurs du contrôle de gestion prennent un poids central dans le management de l'action des CAF et conduisent un travail institutionnel d'implémentation et de conformation des autres services aux normes de gestion qu'ils définissent. Les acteurs de la DES au niveau national, les contrôleurs de gestion au niveau local, ont un intérêt au développement de ce pilotage de la performance, en partie imposé de l'extérieur (ministères et organismes de contrôle). Il leur apporte un certain pouvoir<sup>688</sup> de contrôle et de contrainte sur l'activité des organisations et sur les autres corps de métiers<sup>689</sup>. Les acteurs du contrôle de gestion ont tout intérêt à investir la fonction étude pour répondre aux exigences et aux normes qu'ils développent et pour tenter de structurer un réseau de professionnel leur permettant d'asseoir cette institution. L'instrument de gestion qu'ils institutionnalisent leur assure une position de pouvoir<sup>690</sup>, bien souvent proche de la direction, dans la définition de normes et le contrôle de l'activité des autres acteurs.

---

<sup>686</sup> Par exemple, en période de forte charge les CAF hésitent fortement à mettre en œuvre des démarches de communication voire de recherche de bénéficiaires potentiels pour favoriser l'accès au droit, une de leur missions centrales, car elles craignent « les appels d'air » générant de la charge de travail et risquant de dégrader les indicateurs de performance, comme cela a pu être mis en évidence dans le cas du non-recours au RSA. Nadia Okbani, *op. cit.*. Nadia Okbani, *op. cit.*

<sup>687</sup> (avril 2013)

<sup>688</sup> Le pouvoir étant entendu dans une perspective relationnelle comme « *la capacité de certains individus ou groupes d'agir sur d'autres individus ou groupes* » Philippe Bernoux, *La sociologie des organisations*, Seuil, Paris, 6ème édition (1985), 2014, 466 p., p. 178.

<sup>689</sup> Ce phénomène s'observe également des organismes tels que Pôle emploi. Voir à ce titre les stratégies déployées par les contrôleurs de gestion dans Jean-Marie Pillon, *op. cit.*

<sup>690</sup> « *La vie quotidienne de toute organisation est constituée de conflits de pouvoir. Ceux-ci ne sont pas liés seulement à des ambitions personnelles [...]. On constate que des individus et des groupes, différents de par leur formation et leur fonction, ont des objectifs qui ne coïncident jamais exactement. Chacun a sa vision des moyens nécessaires pour assurer le fonctionnement de l'ensemble. [...] On y rencontre des conflits entre services qui prennent la forme de conflit de pouvoir: chacun cherche à influencer en faveur de la solution qui a sa préférence* » Philippe Bernoux, *op. cit.*, p. 177.



D'autre part, la confusion entre la gestion de la performance (appelée aussi « évaluation de la performance ») et l'évaluation de politiques très présente chez les ADOSS<sup>691</sup>, révèle dans les faits une tension entre ces deux instruments. La culture professionnelle des ADOSS, très marquée par l'approche gestionnaire et peu acculturée à l'évaluation de politiques, amène ces acteurs à investir plus particulièrement la gestion. Du fait de leurs contraintes managériales, les ADOSS mobilisent la fonction étude sur le contrôle de gestion pour avoir une meilleure lisibilité sur la productivité, pour laquelle ils disposent de leviers d'action en interne.

Les exigences discursives légitimant la conduite d'évaluation et les tentatives de développement de cette pratique viennent se heurter à la concurrence et à la hiérarchie des normes, des règles et ses potentiels moyens. Les acteurs (les chargés d'études) sont donc prioritairement mobilisés sur des activités de gestion. Qu'ils s'inscrivent dans une optique d'opérateurs publics ou d'acteurs politiques, une part importante des ADOSS souligne que le contrôle de gestion contribue à évaluer les politiques. Il s'agit là, bien souvent, de pallier discursivement l'absence d'évaluations de politiques locales, en jouant avec cette confusion sans pour autant être en capacité de donner des exemples concrets de contribution à des démarches d'évaluation. D'autres ADOSS expliquent qu'ils font directement « remonter » les difficultés qu'ils rencontrent sur le terrain à la CNAF, et que cela contribue à évaluer les politiques. Il s'agit de discours de conformation aux demandes de la CNAF, en termes de contribution des CAF à l'évaluation des politiques qui peuvent être associé à des formes d'hypocrisies institutionnelles<sup>692</sup> ou encore d'une volonté d'apporter une réponse « positive » à une doctorante travaillant sur la question.

### 3.3.4. L'absence de priorité donnée à l'évaluation de politique et d'acteurs porteurs

La conduite d'évaluation de politiques est reconnue par les ADOSS comme faisant partie des missions de la Branche famille, les opinions sont plus divergentes et moins

---

<sup>691</sup> Cf. 3.3.1. Le rapport d'enquête de la DSER relève également cette confusion dans les réponses des directeurs : « difficiles à catégoriser, compte tenu d'une confusion entre pilotage des politiques et pilotage de la performance ».DSER, *op. cit.*

<sup>692</sup> Il s'agit de pressions qui amènent des acteurs à adopter un discours en décalage avec les pratiques de leur organisation pour répondre stratégiquement aux attentes de leur environnement. Voir Nils Brunsson, *The Organization of Hypocrisy. Talks, Decisions and Actions in Organizations*, Copenhagen Business School Press, 2003.



enthousiastes quant au développement de cette pratique à l'échelle de leur CAF. L'enquête de la DSER sur la fonction étude révèle que 63 des 85 ADOSS répondants sont « tout-à-fait d'accord » avec le fait que les CAF aient pour mission de conduire des évaluations sur leur politique d'action sociale, et 75 des 84 répondants considèrent que cela relève du national. Une minorité d'ADOSS (31 sur 73 répondants) sont « tout-à-fait d'accord » avec l'idée que les CAF doivent contribuer à l'évaluation *ex-post* des politiques des partenaires pour lesquelles la Branche famille est associée (pour 42 sur 75 répondants au niveau national)<sup>693</sup>. La contribution à l'évaluation est globalement perçue comme relevant plus de la CNAF que des CAF<sup>694</sup>. Face à cela, on peut cependant s'étonner du peu d'évaluations de politiques sociales locales conduites par les CAF<sup>695</sup>, comme le souligne le directeur du réseau de la CNAF :

*« La Branche famille manque d'un réseau solide d'experts socio-économiques. Alors il y a des poches, il y a une poche par exemple à Bordeaux mais qui fonctionne un peu toute seule, enfin moi c'est l'impression, il y a une poche à Paris, il y a une poche à Marseille<sup>696</sup>, mais après il y a tout le reste ».* (mars 2014)

Dans une dynamique générale de développement de l'évaluation des politiques dans l'environnement politico-administratif et face aux orientations de la COG, il est délicat pour les ADOSS de s'opposer clairement à l'idée que cette pratique fasse partie intégrante de leur mission. Une des directrices de la DSER souligne dans un échange informel que *« entre nous, je ne devrais pas le dire, mais les directeurs veulent des données gestionnaires de pilotage, mais ils ne peuvent pas dire que l'évaluation des politiques ne les intéresse pas »*<sup>697</sup>. Il y a, dans les faits, une forme de conformation (*compliement*) discursive à la norme d'intégration de cet instrument, même si cela ne se traduit pas nécessairement dans les pratiques. En effet, plus de la moitié des directeurs indiquent faire « trop peu » d'évaluation de leur politique d'action sociale (55 sur 85) ou de contribution à des évaluations de politiques partenariales (42 sur 85). S'il y a une forte adhésion des directeurs à l'idée d'un renforcement des missions de pilotage de la performance (61 sur 85), celle-ci est beaucoup plus nuancée en ce qui concerne le

---

<sup>693</sup> DSER, *op. cit.*

<sup>694</sup> La seule mission considérée comme toute aussi importante au niveau local que national est la réalisation de diagnostics locaux ou la production d'analyse sur les populations allocataires.

<sup>695</sup> Il n'a pas été possible répertorier les évaluations locales. La DSER n'a que peu de lisibilité sur ces travaux qui sont rarement transmis. Parmi les différentes CAF rencontrées aucune évaluation de politiques locales ne nous a été présentée.

<sup>696</sup> Nous avons enquêté auprès de ces deux CAF. À Paris le développement de démarche d'évaluation en est encore à ses balbutiements. Du côté de Marseille, le pôle régional mutualisé d'étude rencontré lors du séminaire Perspicaf a expliqué conduire de nombreuses études d'aide à la décision mais qu'il ne s'agit pas réellement d'évaluation de politiques.

<sup>697</sup> (décembre 2012). Un ADOSS (anonyme) souligne *« Les missions inscrites [...] contribuer à l'évaluation ex post [...] organiser des conférences [...] piloter des observatoires [...] ne constituent pas le cœur de métier de la CAF. »*. Ibidem.



renforcement des moyens d'aide au pilotage des politiques (41 sur 85), intégrant l'évaluation des politiques<sup>698</sup>.

L'enquête de la DSER et les entretiens menés, révèlent une absence de priorité donnée au développement d'évaluations de politiques au sein des CAF. Bien qu'ils perçoivent *a priori* l'intérêt de ce type de démarche, ils considèrent que cela relève plus du niveau national que du niveau local, à part dans le cadre d'évaluation d'expérimentation locale en lien avec des partenaires, sur des actions sur lesquelles ils sont directement décisionnaires, soit mandatés par le national pour produire une contribution. Pour un directeur de CAF interrogé (juin 2012) :

*« C'est pas à la CAF, sauf si j'ai une commande, de faire une évaluation sur ce que pensent les allocataires du RSA [...] ou de telle allocation logement. Puisque là c'est le gouvernement qui détermine les conditions d'attribution et c'est pas la CAF. Donc s'il y a une évaluation à faire c'est ou l'État qui le fait, ou qui sollicite quelques caisses ».*

Certains directeurs évoquent le manque de moyens dont ils disposent :

*« Ces fonctions, bien que nécessaires au sein d'une caisse, sont celles qui sont le plus souvent sacrifiées lorsqu'il y a besoin de rendre des postes. Il devient donc plus compliqué de faire face aux demandes en la matière »<sup>699</sup>.*

Certains ADOSS rencontrés soulignent qu'il s'agit d'un argument classique pour ne pas avoir à s'investir quand il y a de fait un manque d'intérêt ou de priorisation<sup>700</sup>. Les directions de CAF restent majoritairement centrées sur l'opérationnel, sur des préoccupations liées à la diversité de leurs missions (fonctions directes d'administration de gestion et d'administration de mission) et à l'atteinte des indicateurs de gestion<sup>701</sup>. Les ADOSS n'ont pas d'attentes prioritaires clairement formulées par la CNAF<sup>702</sup> concernant

---

<sup>698</sup> L'évaluation des politiques ressort très nettement dans les commentaires des ADOSS soulignant l'importance d'un renforcement des moyens dédiés à l'aide au pilotage des politiques comme ce verbatim de directeur *« Au plan local, les politiques d'action sociale étant pour l'essentiel partagées avec des collectivités territoriales (département, communes), cette co-définition des politiques impose de se donner les moyens de réaliser des diagnostics pertinents et approfondis d'une part, et d'évaluer les politiques conduites d'autre part »*

<sup>699</sup> *Ibidem*. Plusieurs directeurs soulignent que la fonction étude devrait plus faire l'objet de mutualisation afin de faire face à la réduction des moyens.

<sup>700</sup> Une ADOSS directrice évaluatrice s'inscrit dans cette perspective et souligne : *« Les caisses et les directeurs qui vous disent que c'est trop cher (de conduire des évaluations), d'abord il y a plein de combines pour trouver un moyen de les faire payer autrement, ça ils ne savent pas se débrouiller »* (février 2014).

<sup>701</sup> V. Boussard démontre la difficulté à se sortir de l'indicateur de stock pour proposer d'autres pistes de questionnement de l'action conduite. Valérie Boussard, « Les indicateurs de gestion comme construction sociale : l'exemple des CAF », Recherches et prévisions, vol. 54 / 1, 1998, p. 51-61, p. 58.

<sup>702</sup> Cet extrait de verbatim de directeur illustre ce propos *« L'absence de clarté dans les attentes institutionnelles au regard du pilotage des politiques (nationale ou locales) induit une absence de clarté par rapport aux outils, aux modalités et à l'organisation de ce pilotage »*. DSER *Ibidem*.



l'évaluation de politiques et restent très peu incités à développer ce type de compétences au sein de leur organisme<sup>703</sup>. Pour une directrice évaluatrice :

*« Vous interrogez des directeurs de la Caisse Nationale je suis sûre qu'ils vous répondent la main sur le cœur que la réponse est oui, moi je vous dis que la réponse est non. J'ai encore jamais eu de commande de personne. [...] c'est pas du tout une attente exprimée. [...] peut être que les gens que vous avez rencontrés vous ont dit en faire [de l'évaluation de politique], on se gargarise beaucoup dans les CAF sur ça. Mais dans la pratique, je ne sais pas, j'ai évalué entre 25 et 30 caisses, je connais la moitié des autres, j'ai été directeur 14 ans, je n'ai jamais vu diligenter une évaluation commandée toute seule ».* (février 2014)

Les CAF s'associent plus facilement à des démarches d'évaluation de politique dans le cadre du partenariat, voire sollicitent des cabinets extérieurs ou mobilisent des étudiants ou universitaires pour conduire ce type de démarches.

Au sein des CAF, il n'y a pas véritablement d'acteurs porteurs de l'évaluation de politiques. La direction de la CNAF ne cherche pas à structurer des attentes en la matière<sup>704</sup> auprès des CAF, malgré les quelques tentatives lancées par la DSER. Si les chargés d'études considèrent que leur expertise et leurs capacités analytiques sont sous-exploitées, ils n'investissent pas (ou peu) l'évaluation des politiques avec laquelle ils restent relativement mal à l'aise. Quant aux ADOSS, seulement une partie d'entre eux considère que cet instrument doit être développé au niveau local, en fonction de l'intérêt stratégique qu'ils perçoivent (ou l'*illusio*) dans l'évaluation. Pour la directrice de la DSER (décembre 2012) :

*« Je crois que les personnalités des individus comptent quand même pas mal dans ce genre d'activité, qui sont dans les missions, mais qui ne sont pas marquées en priorité n°1 de leur mission. Ils ne sont pas évalués là-dessus [...]. Les directeurs sont comme les autres, ils ont des objectifs qui sont fixés, et ils ont essentiellement, quand même, des objectifs de gestion, de management ».*

Les entretiens conduits révèlent que les ADOSS tenant un discours construit sur l'intérêt de conduire des évaluations au sein d'un CAF sont principalement des acteurs s'inscrivant dans une perspective d'acteurs politiques. Ils projettent ce que l'évaluation peut leur apporter en termes de connaissance, d'adaptation et d'influence politique au

---

<sup>703</sup> Un directeur évaluateur précise que dans les entretiens annuels des directeurs de CAF ses questionnements portent sur des préoccupations *« du type c'est fait ou c'est pas fait, on essaiera plus souvent de savoir pourquoi c'est pas fait que de savoir qu'est-ce que ça a donné »* (février 2014).

<sup>704</sup> Pour le directeur du réseau de la CNAF *« on pourrait très bien débattre de cela (l'évaluation) en conseil de réseau ou en réunion de directeurs, c'est jamais fait, on a pas le temps... je pense qu'aujourd'hui ça ne fait pas partie des préoccupations majeures [...] c'est la faute aussi de la Caisse Nationale, la faute, la responsabilité parce que l'on a pas organisé le réseau d'experts »* (mars 2014).



niveau local et national. Certains soulignent cependant ce qui freine voire compromet leur volonté (discursive) de développer cette pratique, notamment la concentration des moyens sur la production et la gestion.

Les CAF sont les actrices opérationnelles de la mise en œuvre des politiques sociales et familiales et conduisent une diversité de missions, parmi lesquelles est supposée figurer l'évaluation de politiques. Pour autant, l'absence de priorisation de cette pratique et d'acteur porteur de l'évaluation au sein de la direction comme des chargés d'études interroge son institutionnalisation au sein des CAF. Cela nous amène à analyser la tentative d'institutionnalisation de l'évaluation de politiques au sein de la CAF de la Gironde afin de saisir comment et pourquoi cette pratique s'est développée dans cette organisation.







## Conclusion du Chapitre 3

L'analyse multiniveaux des pratiques de la direction de la Sécurité sociale, de la Branche famille, de la CNAF et des CAF révèle que le déploiement de la rhétorique, des logiques d'action et d'instruments du nouveau management public n'est pas forcément synonyme du développement de l'évaluation de politiques. Au sein de la direction de la Sécurité sociale, les programmes qualité efficacité mettent en œuvre un système de suivi et de contrôle de l'atteinte des objectifs, qui n'implique pas la mise en œuvre de démarches d'évaluation de politiques mais s'y substituent. La Branche famille se conforme aux nouvelles normes de gestion et de conduite de l'action publique tout en cherchant stratégiquement à se positionner dans l'élaboration et l'évaluation des politiques. Certains ADOSS de la CNAF et de CAF se positionnant comme acteurs politiques, mais aussi des acteurs de la DSER, qui s'approprient stratégiquement l'instrument d'évaluation face à la « dérive gestionnaire ». La définition d'un cadre cognitif, comme la pratique de l'évaluation de politiques au sein de la CNAF, fait l'objet de luttes symboliques entre acteurs, du fait d'enjeux de services et de métiers mais aussi d'identité d'opérateur public et d'acteur politique. L'évaluation des politiques se trouve en tension entre les intérêts des acteurs de la recherche en sciences sociales et en statistiques (DSER), du management et de la gestion (DES, DR et ADOSS opérateurs publics)<sup>705</sup>, et des attentes d'influence politique (DPFAS, ADOSS acteurs politiques), phénomène qui se retrouve plus généralement dans les controverses scientifiques<sup>706</sup>. L'instrument d'évaluation est ainsi investi par la CNAF pour légitimer l'action de la Branche, proposer des ajustements, occuper le terrain de l'expertise et s'introduire dans le jeu politique afin d'influencer les politiques et de défendre ses intérêts. Les pratiques évaluatives de la CNAF s'inscrivent dans une approche managériale et pluraliste mais interrogent peu la pertinence des politiques pour répondre aux besoins des usagers, dans une perspective de contribution au débat démocratique. Il s'agit bien d'un instrument technique de dépolitisation d'une action publique pourtant très polémique. En ce sens, les normes de l'évaluation de politiques révèlent en quoi le système politico-

---

<sup>705</sup> P. Corcuff l'observe plus généralement dans la littérature portant sur l'évaluation en France : « certains spécialistes de la gestion et du management ont essayé d'habiter le thème de l'évaluation, en en faisant une technique de gestion parmi d'autres ». Philippe Corcuff, *op. cit.*, p. 199.

<sup>706</sup> Jean Leca, « L'évaluation dans la modernisation de l'État », *Politiques et management public*, Vol. 11, 1993, p. 161-172. Jean Leca, « L'évaluation comme intervention: sciences sociales et pratiques administratives et politiques », in M Finger, B Ruchat, (éds.). *Pour une nouvelle approche du management public*, éds. M Finger et B Ruchat, Seli Arsla, Paris, 1997, p. 213-232. Annie Fouquet, *op. cit.*. Patrick Gibert, *op. cit.*. Patrick Gibert, *op. cit.*. Vincent Spenlehauer, *op. cit.*. Jean-Claude Thoenig, *op. cit.*. Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran, *op. cit.*. Jean-Claude Barbier, *op. cit.*



administratif dans lequel intervient l'organisation, ses modalités de fonctionnement, ses acteurs et les intérêts qu'ils défendent (professionnels, organisationnels, politiques), ainsi que la manière dont ils négocient en fonction des positions de pouvoir qu'ils occupent, influencent l'institutionnalisation de cette pratique au sein de la CNAF et de la Branche famille.

Les CAF sont supposées contribuer à l'évaluation des politiques qu'elles déploient au niveau local et national. Elles disposent d'une certaine légitimité, de potentiels moyens humains et techniques et sont d'ailleurs de plus en plus sollicitées par les collectivités pour produire ce type d'analyse. Pour autant, ces démarches ne sont pas prioritaires pour la CNAF qui ne formule pas d'attentes claires auprès des ADOSS et n'organise pas cette pratique dans les CAF. Autrement dit, la « tête » de réseau conserve la primauté de cette expertise, des connaissances qu'elle produit et du potentiel pouvoir d'influence qui le sous-tend. En revanche, elle accroît ses exigences en termes d'objectifs de gestion sur lesquels, de fait, les ADOSS de CAF restent concentrés et évalués. Cette prégnance gestionnaire laisse peu de place au déploiement de moyens visant à questionner les effets des politiques sur les situations sociales des usagers. La confusion entre l'évaluation de la performance de gestion et l'évaluation de politiques est révélatrice d'une tension entre opérateurs publics et acteurs politiques. L'absence de cadre cognitif partagé sur l'évaluation de politiques fait que la majorité des dirigeants de CAF se sentent peu compétents en la matière et considèrent qu'il ne s'agit pas de leur cœur de métier. Dans des logiques d'action majoritairement technobureaucratiques et d'opérateur public, il en résulte que l'atteinte des objectifs de gestion est assimilée aux finalités des politiques et que l'évaluation des politiques n'est que très peu appropriée par les ADOSS de CAF. Le contexte organisationnel, directorial, cognitif et politico-administratif d'intervention des CAF est structurant sur le non-développement de l'évaluation de politiques au sein de ces organismes. Pour autant, certains ADOSS acteurs politiques cherchent à s'approprier l'instrument d'évaluation car ils perçoivent (*illusio*) ce qu'il peut stratégiquement leur apporter en termes d'influence politique au niveau local et national. C'est notamment le cas à la CAF de la Gironde.



## Conclusion de la Partie I

Dans un contexte de contrainte budgétaire, de mimétisme des bureaucraties administratives, de réformes structurelles et managériales liées au NMP, le projet politique de démocratie sociale de la Sécurité sociale laisse une place croissante à la technique et aux instruments de gestion. Ce nouveau mode de légitimation du service public et des politiques sociales, marqué par la technicisation et l'apparente rationalisation, génère des confusions entre les objectifs de gestion et les finalités des politiques sociales, conduisant à des formes de dépolitisation. L'analyse de l'évolution du fonctionnement des OSS et de l'identité de ses dirigeants, met en évidence le rôle d'opérateur public ou d'acteur politique que peuvent jouer ces acteurs et ces organismes dans l'environnement politico-administratif. Le contexte organisationnel, le tournant pris vers le NMP, les cadres cognitifs et les logiques d'action des élites du *Welfare*, influant sur ceux des ADOSS, jouent un rôle structurant. Ces deux corps d'élites sectorielles sont plus investis sur des exigences managériales, gestionnaires et d'efficacité que sur le déploiement d'instruments supposés interroger les effets des politiques dont ils ont la responsabilité. Le management des OSS, comme celui des ADOSS (les normes valorisées, l'intéressement financier et les logiques d'évolution de carrière), centrés sur la performance de gestion et les logiques d'actions qui en découlent, l'absence de cadre cognitif partagé et d'incitation formelle à la conduite d'évaluation de politiques constituent des variables explicatives du faible développement de cette pratique au sein des OSS. Les analyses montrent que le **déploiement du nouveau management public n'est pas forcément synonyme du développement de l'évaluation de politiques.**

Le NMP, ses logiques d'action et ses instruments de gestion se déploient dans une perspective *top-down* au sein des administrations publiques comme de la Sécurité sociale. Portées par les caisses nationales et les ADOSS, ils constituent des normes prégnantes qui impactent fortement le fonctionnement des OSS. En revanche, la rhétorique de « contribution à l'évaluation des politiques » constitue une forme de « norme floue ». Au sein de la Sécurité sociale, elle n'est ni cadrée cognitivement, ni encadrée dans une perspective *top-down* dans son management et sa mise en œuvre organisationnelle, ni jugée prioritaire. La CNAF et les CAF disposent de moyens humains et techniques pour développer ce type de pratique mais la logique technobureaucratique dominante et la pression sur l'atteinte des objectifs de gestion



tendent à le freiner. S'ajoute à cela le fait que les hauts-fonctionnaires et les ADOSS, en mesure de porter ces démarches et disposant de marges de manœuvre, sont très partagés sur la question et tendent à confondre le suivi de la performance de gestion avec l'évaluation des politiques. Dans la tension entre les logiques d'administration de gestion et d'administration de mission qui caractérisent leurs responsabilités, les ADOSS s'inscrivent plus ou moins dans une perspective bureaucratique, dans laquelle ils ont plus intérêt à apporter de la lisibilité sur la qualité de leur prestation administrative, que de révéler les effets de l'action publique qu'ils portent. Là où des ADOSS s'inscrivent dans une logique d'opérateur public, technique et légaliste, centrée sur la conformité des prestations et l'atteinte des objectifs de gestion, d'autres ADOSS cherchent à investir leur position sociale et leurs ressources pour jouer un rôle d'acteur politique dans l'élaboration et l'évaluation des politiques. De fait, cette « norme floue »<sup>707</sup> fait l'objet d'appropriation stratégique d'ADOSS qui cherchent à affirmer leur positionnement et leur influence politique par des tentatives d'institutionnalisation de l'évaluation de politiques au sein de leur organisation. L'impulsion du développement de cette pratique s'inscrit alors dans une perspective *bottom-up*, portée par des acteurs politiques animés par l'*illusio* d'intérêts stratégiques pour l'évaluation qui jouent un rôle d'entrepreneur institutionnel. Ils cherchent à former des coalitions pour affirmer leur rôle politique et à développer un discours sur l'intérêt de s'approprier cet instrument notamment face à ce qu'ils identifient comme une « dérive gestionnaire ».

Le changement conduisant à l'institutionnalisation de l'évaluation de politiques au sein de la Branche famille ne procède pas de façon linéaire et verticale, il s'agit d'une norme floue, peu affirmée parce que débattue entre les diverses élites que les divergences de positions et d'intérêts ne parviennent pas à façonner clairement ou à imposer. L'évaluation se matérialise par le travail institutionnel des acteurs qui se l'approprient et lui donnent sens par la pratique, investissant ainsi leur marge d'autonomie, voire réaménageant les rapports sociaux. L'institutionnalisation de l'évaluation dépend alors de la structure sociale et organisationnelle dans laquelle elle s'inscrit, de ce que les acteurs en font à travers le cadre cognitif qu'ils élaborent et les pratiques qu'ils conduisent, dans un système de contraintes saturés par des institutions, des luttes symboliques et des négociations d'intérêts organisationnels, professionnels et politiques.

---

<sup>707</sup> Une ADOSS, directrice évaluatrice souligne que « c'est un mot que l'on trouve partout l'évaluation des politiques, on doit l'écrire partout, je suis absolument sûre qu'on l'écrit partout. C'est pas parce qu'on l'écrit partout que ça correspond à quelque chose » (février 2014).



Ce processus s'inscrit nécessairement dans le temps pour se ménager des moyens, susciter l'adhésion de l'organisation et des acteurs externes concernés.

La CNAF travaille à l'élaboration et au déploiement de la politique familiale en lien avec les pouvoirs publics. Elle pilote le réseau des CAF par des contractualisations, fixe les objectifs de gestion à atteindre, produit des normes et contrôle des activités des caisses. Des ADOSS acteurs politiques de la caisse nationale et de CAF s'approprient stratégiquement l'instrument d'évaluation et cherchent à l'institutionnaliser au sein de la CNAF. La définition d'un cadre cognitif<sup>708</sup> comme la pratique de l'évaluation fait l'objet de luttes symboliques, de stratégies, de négociations d'intérêts entre acteurs de la recherche, du management et de la gestion, et de l'opérationnalisation des politiques. Les normes de l'évaluation au sein de la CNAF révèlent en quoi le système politico-administratif d'intervention, la nature des politiques, les modalités de fonctionnement de l'organisation, ses acteurs et les intérêts qu'ils défendent et négocient en fonction de leurs positions de pouvoir, influencent l'institutionnalisation de cette pratique. L'évaluation développée est de type managériale (vérification de l'atteinte des objectifs fixés) mais aussi pluraliste, sans directement interroger la pertinence de politiques. Cette appropriation, impulsée par des entrepreneurs institutionnels, s'inscrit dans une perspective de conformation, mais aussi dans une stratégie de positionnement de l'expertise de la CNAF. Il s'agit de légitimer l'action de la Branche et de s'introduire dans le jeu politique pour défendre ses intérêts et contribuer à la définition des politiques.

Les CAF travaillent à la mise en application des politiques de la Branche par la production de service auprès du public, le versement de prestations, la conduite d'une politique d'action sociale locale en lien avec des partenaires locaux, tout en étant fortement soumises à des exigences de performance de gestion. La prépondérance de cadre cognitif d'opérateur public, leur fonctionnement technobureaucratique centré sur l'opérationnel est relativement peu propice au développement de l'évaluation de politiques, mais l'action sociale et les logiques d'acteur politique peuvent y laisser place. Au sein des CAF, peu d'acteurs ont les compétences et l'appétence pour s'investir dans l'appropriation d'une pratique jugée secondaire. Le contexte organisationnel,

---

<sup>708</sup> À ce titre, les tensions dans l'élaboration d'une doctrine de l'évaluation sont révélatrices de divergences d'idées et d'intérêts d'acteurs qui cherchent à donner place à cet instrument en concurrence avec d'autres institutions au sein de l'organisation.



directorial, cognitif et politico-administratif d'intervention des CAF est structurant sur le non développement de l'évaluation de politiques au sein de ces organismes. Pour autant, quelques ADOSS, acteurs politiques, animés par *illusio* d'intérêts stratégiques de l'évaluation en termes d'influence politique au niveau local et national jouent un rôle d'entrepreneur institutionnel et cherchent à s'approprier cet instrument comme c'est le cas en Gironde.

Cette approche organisationnelle « macrosociologie » et multiniveaux analyse le contexte d'intervention des CAF, leur environnement politico-administratif, leurs missions, leur management, leurs dirigeants et leurs logiques d'action. Elle permet d'identifier des variables qui freinent ou favorisent le développement de l'évaluation de politiques dans ces organismes et sa dynamique d'institutionnalisation *bottom-up*. Pour analyser ce qui est déterminant dans ce processus *bottom-up* de déploiement de l'évaluation et ses effets sur la conduite de l'action publique, il est donc nécessaire d'adopter une approche organisationnelle « microsociologique » en étudiant le cas de la CAF de la Gironde.



## **Partie II : Le travail institutionnel comme construction de sens et de pratiques**

L'approche organisationnelle macrosociologique des OSS, de la Branche famille et des CAF met en exergue des variables, aussi bien endogènes qu'exogènes, structurant l'activité des CAF et expliquant la faible institutionnalisation de l'évaluation de politiques dans ces organisations. Les CAF n'ont pas de contrainte externe les incitant à développer ce type de démarche, au demeurant débattu, peu formalisé et guère porté par la CNAF. Le développement de l'évaluation est issu d'initiative d'organisme, dans une dynamique *bottom-up*, impulsée par des entrepreneurs institutionnels. Puisque la pratique se construit et prend sens par le biais d'appropriation locale et du travail institutionnel<sup>709</sup> des acteurs, il convient d'adopter une approche microsociologique pour comprendre pourquoi certains acteurs se saisissent de cette pratique protéiforme et comment ils l'investissent dans leurs missions et leur organisation. Ainsi, nous étudions le cas de l'institutionnalisation de l'évaluation de politiques au sein de la CAF de la Gironde. V. Dubois souligne que « *l'analyse d'une institution passe nécessairement par celle des rôles qui la réalisent* »<sup>710</sup>. Il s'agit ici d'interroger ces rôles à travers les idées, les intérêts et les institutions<sup>711</sup> des acteurs impliqués dans la conduite d'évaluation, aussi bien la direction, que les chargés d'études ou les acteurs de la mise en œuvre des politiques de la CAF. L'étude du travail institutionnel des acteurs<sup>712</sup> pour légitimer l'évaluation, négocier sa pratique et ses usages, vise à comprendre son institutionnalisation au sein de l'organisation et ses effets sur la conduite de l'action publique. P. Berger et T. Luckmann avancent qu'« *il est impossible de comprendre correctement une institution sans comprendre le processus historique à l'intérieur duquel elle a été formée* »<sup>713</sup>. Pour saisir le parcours institutionnel de l'évaluation dans le temps, sa sociogenèse et ses évolutions, nous adoptons dans cette partie<sup>714</sup> une

---

<sup>709</sup> Pour rappel, le travail institutionnel est « *l'action intentionnelle des acteurs ou des organisations visant à créer, maintenir ou déstabiliser les institutions* » Thomas B. Lawrence et Roy Suddaby, *op. cit.*, p. 215.

<sup>710</sup> Vincent Dubois, *op. cit.*, p. 16.

<sup>711</sup> Bruno Palier et Yves Surel, *op. cit.*

<sup>712</sup> Thomas B. Lawrence et Roy Suddaby, *op. cit.*. T. Lawrence, R. Suddaby et B. Leca, *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organization*, Cambridge, Cambridge, UK, 2009. Thomas B. Lawrence, Roy Suddaby et Bernard Leca, « *Institutional Work: Refocusing Institutional Studies of Organization* », *Journal of Management Inquiry*, vol. 20 / 1, novembre 2010, p. 52-58.

<sup>713</sup> P. Berger et T. Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, Armand Colin, Paris, 2003, p. 79.

<sup>714</sup> Dans le modèle d'analyse des processus dans le temps proposé par A. Mendez, nous revenons ici sur quelques ingrédients pertinents liés au niveau microsociologique et à l'approche organisationnelle que nous adoptons (le niveau de la CAF de la Gironde). Nous étudions les moteurs et différentes étapes du processus institutionnel dans le temps. *Processus. Concepts et méthode pour l'analyse temporelle en sciences sociales*, *op. cit.*



approche diachronique. Le travail sociohistorique présenté se déroule sur la période de 1994 à 2014.

Le chapitre quatre étudie la sociogenèse de l'évaluation de politiques à la CAF de la Gironde. Il met en évidence que les dirigeants (ADOSS) s'approprient stratégiquement l'instrument d'évaluation pour affirmer leur posture d'acteur politique et influencer les décisions locales et nationales. Ils jouent un rôle d'entrepreneur institutionnel dans l'impulsion d'une expérience d'évaluation, l'élaboration d'un discours légitimant son intérêt et la mise à l'agenda de moyens en vue de développer cette compétence par la création d'un nouveau métier de chargés d'études sociales (CES).

Le chapitre cinq analyse le travail institutionnel de la direction, de cadres intermédiaires et des CES dans le développement de la compétence de diagnostic puis d'évaluation de politiques. Le déploiement d'une politique d'évaluation s'articule entre la formation des CES, la sédimentation d'expériences faisant émerger des normes, des relations stratégiques et de socialisation professionnelle auprès de la SFE. Cela conduit à l'intégration de l'évaluation à la conduite de l'action publique de la CAF et à sa routinisation mais aussi à son appropriation par les acteurs de l'organisation.



## **Chapitre 4 : Entrepreneurs institutionnels et légitimation d'instruments de changement**

Les différentes variables structurelles freinant le développement de l'évaluation, ont été identifiées, notamment l'absence de cadre cognitif partagé et d'incitation à la conduite de cette pratique au sein de la Sécurité sociale et de la Branche famille, ainsi que la prégnance des logiques bureaucratiques et des exigences en termes de gestion, marqués par la dépolitisation des politiques sociales. Il est donc central d'analyser la sociogenèse de l'évaluation à la CAF de la Gironde pour comprendre comment certains acteurs se saisissent de cette norme « floue », contournent ces freins et s'approprient l'instrument d'évaluation et lui donne sens au sein de leur organisation. Nous mettons en évidence que les directeurs s'inscrivent dans un cadre cognitif et des logiques d'action inhérents aux acteurs politiques porteurs de changement et en mesure de jouer un rôle d'entrepreneur institutionnel (4.1.). À partir d'une expérience d'évaluation (4.2.) ils élaborent un discours sur l'intérêt de conduire des évaluations, légitimant ainsi cette pratique (4.3.). Puis, ils se saisissent d'une opportunité organisationnelle pour mettre à l'agenda le déploiement de moyens pour l'appropriation de la compétence d'évaluation (4.4.) par la création d'un métier de chargés d'études sociales et d'un service dédié (4.5.). En ce sens nous analysons le travail institutionnel de ces directeurs dans les premières étapes de la naissance de l'institution d'évaluation au sein de la CAF de la Gironde.

### **4.1. Des acteurs politiques et entrepreneurs institutionnels dans la durée**

Dans ses travaux sur les CAF, V. Dubois montre à quel point un directeur et ce qu'il essaie de faire passer comme politique d'accueil des allocataires, marque longuement une organisation<sup>715</sup>. L'ethnographie institutionnelle au sein de la CAF de la Gironde révèle en effet, l'héritage laissé par le passage de directeurs auprès des agents issus de différentes générations, notamment en termes de logique d'action, de modalités d'interaction professionnelle, de management ou de configuration organisationnelle. Les plus anciens entretiennent la mémoire de l'organisation, de ses acteurs et de ses politiques qu'ils ont vu évoluer. Il est ainsi fréquent d'entendre «*sous l'ère Y*» (nom de

---

<sup>715</sup> Il souligne que « L'« esprit » amené par cette directrice dont les agents anciens parlent avec admiration reste pour une part présent ». Vincent Dubois, *op. cit.*, p. 88.



famille du directeur ou diminutif), « *du temps de X* » ou encore des citations de propos de directeurs « *X disait toujours que la CAF est un acteur politique de service public* »<sup>716</sup>. Pour eux, les directeurs et les ADOSS incarnent des orientations politiques, l'impulsion de changements de l'organisation et d'expériences collectives, ils donnent du sens à leurs missions et à leurs métiers. Certains agents s'identifient à ces figures de leader qu'ils admirent, se rallient à leurs logiques d'action organisationnelle et aux priorités politiques qu'ils établissent. Ils se réfèrent parfois à ces figures de leader pour ancrer leur expérience, leur légitimité professionnelle ou défendre des positions mais aussi pour expliquer certaines évolutions ou tensions de la vie de l'organisation par exemple pour expliciter le sens d'un métier ou justifier.

Deux directeurs ont fortement marqué les esprits des agents et le fonctionnement de l'organisation. Leurs mandats sont marqués par un fort positionnement d'acteur politique sur une durée de presque 40 ans. Pour garder l'anonymat de ces acteurs nous les renommerons<sup>717</sup> : Martin Ackermann (directeur de 1981 à 2006, ADOSS à la CAF de la Gironde depuis 1972) et Henri Labeyrie (directeur adjoint de 1993- 2005 et directeur 2007 à 2011<sup>718</sup>). La durée d'exercice de leur fonction au sein d'une même structure est relativement longue au regard des normes de mobilité plus récemment formulée par le comité des carrières (3 à 5 ans par mandat). Ces directeurs jouent un rôle décisif dans l'évolution de cette organisation comme dans le développement de l'évaluation.

Pour comprendre pourquoi ces ADOSS s'approprient l'évaluation il importe d'étudier qui sont ces acteurs, quels sont leurs parcours professionnels, leurs centres d'intérêts, leurs engagements, leurs représentations, leurs conceptions du métier et leurs ambitions, pour montrer en quoi ils s'inscrivent dans une posture d'acteur politique (4.1.1. et 4.1.2.)<sup>719</sup>. Ils cherchent à impulser un changement dans leur organisation, dans la conduite de l'action publique par les CAF et à influencer les politiques. En ce sens, l'évaluation fait partie des instruments qu'ils tentent de s'approprier pour affirmer leur

---

<sup>716</sup> Eléments d'observation issus du carnet de terrain. (juillet 2011)

<sup>717</sup> Cf. Annexe 5 : Répertoire des acteurs de la CAF de la Gironde

<sup>718</sup> Soulignons que, pendant la période 2005-2007 il est directeur évaluateur au sein de la CNAF pour pouvoir par la suite être recruté comme directeur au sein de la CAF de la Gironde. Selon la réglementation il n'est pas possible de passer d'une fonction de directeur adjoint à une fonction de directeur au sein d'une même caisse.

<sup>719</sup> Il s'agit d'un travail de sociographie de ces acteurs basé, d'une part, sur des entretiens semi-directifs auprès d'eux. Il s'agit d'entretiens longs (une rencontre de quatre heures avec Martin Ackermann et cinq rencontres pour un cumul de sept heures avec Henri Labeyrie) conduits quand ils n'étaient plus en poste à la direction de la CAF de la Gironde. D'autre part, ce travail de sociographie se base sur une analyse réputationnelle auprès d'acteurs de la CAF, d'ADOSS d'autres CAF, de la CNAF et de l'EN3S, de spécialistes de la Sécurité sociale et d'universitaires. Par-là on cherche à saisir les représentations de soi, les idées et les intérêts de ces acteurs. Bruno Palier et Yves Surel, *op. cit.*



position d'acteur politique, en jouant un rôle d'entrepreneur institutionnel (4.1.3.). En d'autres termes, il s'agit de saisir en quoi ils ont considéré l'évaluation comme un outil pertinent pour répondre à des besoins ou des problèmes qu'ils identifient au sein de leurs missions, de leur conception du métier d'ADOSS et de leur organisme.

#### 4.1.1. Un directeur porté sur la gestion et le management

Martin Ackermann est né en 1944. Diplômé d'une maîtrise de droit public, de l'Institut d'Études Politiques de Bordeaux et de l'Institut d'Administration des Entreprises, il intègre la 6ème promotion du CNESS (EN3S) en 1967. Il commence sa carrière professionnelle comme responsable de l'action sociale à la CAF d'Agen. En 1972, il rejoint la CAF de Bordeaux en tant que chef des relations extérieures, puis responsable des prestations et devient sous-directeur (1974). Nommé directeur de la CAF de la Gironde en 1981<sup>720</sup> et y reste jusqu'en 2006, date de son départ en retraite. Il dirige également le relais d'étude régional, le comité girondin des équipements sociaux-culturels<sup>721</sup> et enfin les centres régionaux de traitement informatique d'Aquitaine (CERTIA) de 1990 à 2006.

Martin Ackermann dispose d'un certain capital culturel<sup>722</sup>. Il explique être un lecteur de revues professionnelles et de travaux de recherche en gestion des entreprises et des ressources humaines, en finance et en sociologie<sup>723</sup>. Il explique : (septembre 2013)

*« Je ne suis pas un homme du faire. Je suis plutôt un homme du faire-faire. [...] Allez c'est immodeste ce que je vais dire, mais je suis plus un homme de culture qu'un homme d'action si vous voulez. Donc je crée les conditions ambiantes pour que les gens fassent. [...] il faut s'imprégner de tout ce qui existe et qui peut apporter quelque chose à votre gestion. Alors il y a des bouquins, il y a bien sûr les contacts avec Barbier<sup>724</sup>, les tas de trucs que j'avais lus, des séminaires que j'ai suivis ».*

---

<sup>720</sup> Son prédécesseur (1958-1981) était un ancien résistant pendant la guerre et militant syndicaliste. Il s'agissait du 2ème directeur de la CAF de la Gironde. L'arrivée de Martin Ackermann en tant que 3ème directeur ancre le passage d'une direction militante à une direction technique de la CAF. (Cf. Chapitre 1)

<sup>721</sup> Association de gestion des centres sociaux du département.

<sup>722</sup> Pierre Bourdieu, *op. cit.*

<sup>723</sup> Il explique « J'étais un gros lecteur, non pas de romans policiers, ni de romans, mais d'ouvrages de gestion. [...] C'est donc toute une imprégnation culturelle qui me mettait plutôt sur ce qu'il y avait de pointu dans l'entreprise, dans l'entreprise en général. Je lisais les revues comme « Economie et Humanisme » par exemple, voyez. Ou « Économie d'entreprise » aussi, il y en avait plusieurs. » (septembre 2013)

<sup>724</sup> Il s'agit de Jean-Claude Barbier, sociologue directeur de recherche CNRS émérite qui a également travaillé au sein du service de recherche de la CNAF.



Lors de l'entretien, il tient un discours d'analyse politique sur le financement de la Sécurité sociale et le discours politique idéologique qui le légitime. Il mobilise quelques auteurs, des concepts scientifiques ou gestionnaires, un vocabulaire très spécifique et des termes savants<sup>725</sup> peu évoqués par d'autres ADOSS. Par ailleurs, il a été syndiqué à Force Ouvrière quand il était directeur (1981-1989) car il était proche des idées d'un secrétaire général (André Bergeron). Il explique « *ce qui me plaisait chez eux c'était cette volonté de participer, de négocier, de transiger* ».

À la retraite, Martin Ackermann s'investi dans le Comité Aquitain d'Histoire de la Sécurité sociale. Il devient élu local (2008-2014), plus précisément 3ème adjoint au Maire (UMP) en charge des « finances, grands travaux, marchés » dans une commune Girondine de 23 000 habitants. Sans étiquette politique, il se qualifie de « *libéral de gauche* » engagé « *au titre de la société civile* ». Il souligne qu'il est très facile de trouver une mission politique suite à des fonctions de directeur de CAF étant donné le carnet d'adresses et la reconnaissance locale dont il dispose : « *le positionnement que vous avez vous donne un rôle politique global. Qui va bien au-delà de la mission qui vous incombe.* ». Dans les faits, il jouit d'un savoir-faire de directeur d'organisation (proche d'une administration publique), d'une maîtrise de la conduite de l'action publique et d'une socialisation auprès des élus locaux et d'associations (capital social<sup>726</sup>). En outre, il reçoit une distinction honorifique<sup>727</sup>, fait partie de la notabilité locale et de la classe politique locale<sup>728</sup>.

Considéré par ses anciens collaborateurs comme un bon gestionnaire<sup>729</sup>, Martin Ackermann s'inscrit néanmoins dans une posture d'acteur politique qui tente de peser sur les décisions politiques. Il a conscience des ressources politiques dont il dispose du fait de son statut, de sa position sociale et de ses missions de service public. Pour lui, être directeur d'une caisse c'est avoir un important carnet d'adresses et un certain pouvoir

---

<sup>725</sup> Pour citer quelques exemples, il a évoqué: *Balanced Scorecard*, structure matricielle, visions systémique, organisation complexe (Edgar Morin), entreprise apprenante, méthode DELPHI, méthode HAY, sémantique, chaînes de Markov, etc.

<sup>726</sup> *Ibidem*.

<sup>727</sup> Il reçoit la distinction honorifique de Chevalier de l'ordre national du Mérite en 1999 en tant que « *directeur d'une caisse d'allocations familiales ; 31 ans d'activités professionnelles et de services militaires.* » JORF n°265 du 16 novembre 1999 page 16982, texte n° 7 du Décret du 15 novembre 1999 portant promotion et nomination.

<sup>728</sup> Albert Mabileau, « L'élu local : nouveau professionnel de la République », *Pouvoirs*, vol. 60, 1992, p. 67-78.

<sup>729</sup> Pour Martin Ackermann « *le rôle du directeur, [...] c'est de faire en sorte que l'administration du système industriel qui permet de payer les prestations, et je dis industriel exprès [...] et d'établir la relation avec le client, la relation de service. [...] Moi je suis plutôt gestionnaire, je suis plus un industriel. [...] j'étais quand même un proche du social. Moi je m'intéressais au social comme gestionnaire. [...] Ce que je voulais c'est que ce soit assorti d'une certaine efficacité. D'efficacité si possible mais bon au moins que l'on fasse les choses conformément à ce que l'on a dit que l'on ferait.* » (septembre 2013)



local<sup>730</sup>. Il s'inscrit dans des stratégies politiques et des rapports de force et affirme jouer un rôle, tout en questionnant l'autorité des élus (septembre 2013) :

*« Il y a un maire qui se prend pour César dans une collectivité, qui ne joue que du rapport de force. Qui est le plus fort ? C'est lui parce qu'il est investi de je ne sais quelle autorité électorale ou moi qui suis investi d'un pouvoir exécutif. Je me pose la question et j'établis le rapport de force, je plie ou je ne plie pas. Je le plie moi ou je le fais plier par d'autres. C'est toute une réflexion du rapport de force éventuellement qui est politique. [...] c'est une question de personnalité et c'est une question d'époque. [...] On se met en scène, on joue un rôle. Il y a le rôle obligé, le rôle contraint. [...] On est des acteurs, on monte du cinéma. Si on ne se met pas en scène on a perdu. [...] Moi j'investissais des terrains sur lesquels on ne m'attendait pas ».*

Martin Ackermann revendique et investit sa marge d'autonomie<sup>731</sup> par rapport aux orientations de la Branche comme aux pouvoirs publics locaux. D'une part, il s'implique dans les instances de travail national, dans diverses commissions (action sociale, organisation et gestion, etc.) et en préside comme la commission de gestion des ressources humaines, un de ses domaines de prédilection. Il est connu et reconnu au sein des ADOSS de la Branche famille. D'autre part, il cumule des responsabilités au niveau local ce qui lui vaut le surnom de « *baron d'Aquitaine* »<sup>732</sup> au sein de la Branche. Il souligne qu'une des directrices de la CNAF

*« avait pris l'habitude de parler des gens comme moi, parce qu'on était comme ça une dizaine à peu près, minoritaires, « des barons ». Et le vouloir du directeur de l'évaluation et de la performance de l'époque c'était de casser les barons, et il s'est cassé les dents. [...] ça posait un très gros problème politique par ce qu'entre les différents cumuls que j'avais, ça faisait un peu l'empire romain quoi. [...] on m'appelait le duc d'Aquitaine alors.... Il y a Chaban-Delmas et moi !<sup>733</sup> donc c'est Henri Labeyrie qui est devenu, du coup, directeur de la fédération (des caisses d'Aquitaine). Ce qui veut dire que, à tous les deux, on trustait quand même les choses. L'apparence est sauve mais... Voilà ».* (septembre 2013)

---

<sup>730</sup> Il souligne que, quand il exerçait ses fonctions de directeur, les revenus de 40% de la population du département dépendaient presque pour moitié des prestations de la CAF. Pour lui cela représente une responsabilité mais aussi une forme de « pouvoir intrinsèque » auprès des familles comme des partenaires.

<sup>731</sup> Il donne cet exemple « Un jour il y a un préfet qui m'avait convoqué, en même temps que d'autres chefs de service [...] Il donne des instructions à ses services et il dit « d'ailleurs la CAF il faudra qu'elle... ». J'ai dit « pardon Monsieur le préfet, la CAF fera ce qu'elle entend faire ce n'est pas vous qui allez me dire ce qu'elle doit faire. Je peux entendre mais je n'ai pas d'ordre à recevoir. » Il est devenu écarlate, j'ai dit « oui si vous voulez que j'exécute il faut que ce soit mon conseil d'administration qui le décide et pour ce faire il doit être requis par le ministre via la DRASS » » (septembre 2013)

<sup>732</sup> Plusieurs ADOSS interrogés l'ont évoqué comme tel « un des directeurs de la CAF de Bordeaux était un baron ». Le terme « *potentat* » est également ressorti, mettant en lumière sa posture d'élite politique locale voire nationale au sein de la Branche. Martin Ackermann souligne qu'une des directrices de la CNAF « avait pris l'habitude de parler des gens comme moi, parce qu'on était comme ça une dizaine à peu près, minoritaires, « des barons ». Et le vouloir du directeur de l'évaluation et de la performance de l'époque c'était de casser les barons, et il s'est cassé les dents » (septembre 2013).

<sup>733</sup> Sur un ton humoristique et amusé.



Il critique les directeurs qui s'inscrivent dans une posture d'opérateur public<sup>734</sup> ainsi que l'obligation accrue de mobilité des directeurs et des ADOSS qui, pour lui, contraint la conduite du changement au sein des organisations. Par-là, il met en exergue un élément central de l'institutionnalisation de l'évaluation<sup>735</sup>, le temps nécessaire à la conduite du changement du fait de la dépendance au sentier<sup>736</sup> : (septembre 2013)

*« Je trouve que le principe de mobilité on ne peut pas être contre. Mais le systématisme de la mobilité me paraît une aberration. [...] si vous voulez faire le changement dans une institution qui est relativement inertielle, il faut du temps. Et moi j'ai hérité d'une caisse qui était saine, du point de vue de la gestion elle était très coûteuse [...]. Les mentalités étaient archaïques, [...] je me suis attelé au changement de culture. Et à mon avis pour obtenir le résultat il faut au moins sept ans. Deux-trois ans de diagnostic, trois-quatre ans d'actions, et un an ou deux de plus de rodage. [...] il faut de la durée. [...] vous voyez un peu le temps qu'il a fallu [...] pour sortir tout ça. Si j'avais fait trois ans à la CAF de Bordeaux qu'est-ce que j'aurais fait ? Que dalle ».*

Il considère que la formation, les exigences de mobilité et les modalités de nomination des ADOSS<sup>737</sup> conduisent à des formes d'assujettissement des directeurs aux directives de la CNAF, réduisant leur autonomie et leur implication dans une posture d'acteur politique. Il dénonce que les directeurs qui s'inscrivent dans une perspective carriériste écoutent les directives de la CNAF sans résistances, pour être « bien vus » et être nommés dans une « bonne caisse ». Il souligne la dérive vers « une logique d'agence, c'est-à-dire de fidèles serviteurs de l'État, sans en avoir la structure juridique [...] Donc on est de plus en plus sur une institution qui devient une administration d'État plus que l'institution support d'une organisation décentralisée autonome ».

Martin Ackermann considère que la CAF a un rôle politique à jouer<sup>738</sup> dans le cadre de ses missions, qu'elle doit garder une marge d'autonomie et se positionner comme contributrice des orientations politiques de la Branche. En ce sens, une de ses priorités stratégiques est de positionner les ADOSS et les professionnels de la CAF dans les groupes de travail de la CNAF. Il s'agit pour lui non seulement d'être informé des

---

<sup>734</sup> Il souligne « vous avez des gens qui disent amen tout le temps, qui n'innovent pas, qui suivent, qui pleurent. « on ne peut pas » « on n'a pas les moyens », « mon conseil d'administration ne veut pas » vous savez l'alibi du conseil d'administration, comme si un pauvre administrateur qui ne connaît rien à rien sauf à porter l'idée de son syndicat... ». (septembre 2013)

<sup>735</sup> Cette partie montre en quoi le parcours institutionnel de l'évaluation prend du temps et nécessite une forme de continuité des orientations de la direction. La partie IV met en évidence comment ce processus d'institutionnalisation finit par s'autonomiser de la direction au fil du temps, quand les acteurs de terrain se le sont approprié.

<sup>736</sup> Paul Pierson, *op. cit.*

<sup>737</sup> Cf. Chapitre 2.

<sup>738</sup> Il explique en quoi la CAF dispose d'une marge de manœuvre et peut jouer un rôle politique « Elle a un rôle politique [...] elle a suffisamment de marge de manœuvre pour voir comment exploiter dans son intérêt ou dans l'intérêt de l'institution les marges de manœuvre qu'elle a. Donc quelque part son intérêt coïncide avec l'intérêt de la mission pour laquelle elle a été mandatée. [...] il va lui falloir une réflexion justement stratégique par rapport à des objectifs politiques » (septembre 2013)



questionnements et évolutions en cours au sein de la Branche, mais aussi de se donner les moyens de contribuer à la définition des politiques, tout en portant les initiatives de la Gironde au niveau national pour les généraliser aux autres CAF<sup>739</sup>. Lors d'une rencontre informelle, Henri Labeyrie souligne : « *Martin Ackermann disait : « je ne veux pas que la Caisse Nationale me dise ce que j'ai à faire, je veux dire à la CNAF ce qu'il faut faire »* (échange informel février 2013).

Au sein de la CAF de la Gironde, Martin Ackermann s'investit dans la mise en œuvre d'une politique de gestion des ressources humaines et d'amélioration de la performance par le passage d'une organisation verticale à une organisation horizontale « *avec cette idée dominante qui était que, une philosophie très humaniste, qui consistait à dire qu'il y a toujours quelque chose à tirer de quelqu'un* ». Il s'appuie sur une réorganisation, une politique de formation et de redéfinition des modalités de management afin, selon lui, de stimuler les initiatives et la créativité des professionnels dans l'optique de favoriser leur accomplissement au travail. Ce changement de culture, vers les logiques du nouveau management public, imprègne l'organisation et les manières de travailler des acteurs, leur aménageant des espaces d'autonomie<sup>740</sup>. Ces transformations sont ponctuées par l'intervention de différents consultants ou chercheurs mais aussi de projets expérimentaux et de formations-actions qui marquent positivement les esprits des agents<sup>741</sup> : « *il permettait aux professionnels de développer leurs compétences et d'avoir une certaine marge de manœuvre pour investir leurs missions comme ils l'entendaient* ». (cadre de l'action sociale, février 2012).

Martin Ackermann sollicite des chercheurs et explique : « *J'ai souhaité que chaque grande entité de la CAF ait des projets de recherche. [...] C'est le processus qui m'intéresse plus que le résultat* ». Pour lui, l'implication de chercheurs dans l'organisation alimente les réflexions des professionnels et les amène à questionner et à faire évoluer leurs pratiques. La CAF de la Gironde travaille alors avec le Centre d'Étude et de Recherche des Coûts (CERC) dans le cadre de recherches en gestion, visant à mesurer les gains de productivité<sup>742</sup>. Elle travaille aussi avec l'Université de

---

<sup>739</sup> Il explique « *Moi ma thèse a été de dire tout ce qui est bon pour nous est bon pour les autres, un petit peu comme General Motors* » (septembre 2013).

<sup>740</sup> En particulier pour les cadres intermédiaires et les agents de l'action sociale.

<sup>741</sup> Dans le cadre de relations informelles, les professionnels de la CAF m'expliquent ces diverses expériences.

<sup>742</sup> Yves Geffroy et Martine Negroni, « Productivité globale et partage des gains. Un outil d'aide à la décision pour les CAF », *Recherches et Prévisions*, vol. 24-25, 1991, p. 41-47. Jean-Claude Barbier, « Recherche en gestion - Propos d'étape », *Recherches et prévisions*, vol. 24 / 1, 1991, p. 1-7. Jean-Claude Barbier, « La productivité globale dans la branche famille de la Sécurité sociale », *Recherches et prévisions*, vol. 24 / 1, 1991, p. 38-40.



Bordeaux sur un projet d'audit social participatif. Par ailleurs, quatre recherches sont financées dans le cadre d'un contrat CIFRE, dont celle de Julie Chabaud sur l'expertise des acteurs de terrain<sup>743</sup>, mais également une thèse en mathématiques appliquées aux sciences sociales<sup>744</sup>, une autre en droit, et enfin la thèse que nous présentons ici.

Martin Ackermann facilite le développement d'innovations en matière d'action sociale, mission qu'il confie en 1993 à Henri Labeyrie. Ils considèrent qu'ils forment un « bon tandem »: le premier s'investit sur la gestion des ressources humaines et la gestion des prestations, le second sur l'action sociale. Martin Ackermann se déclare satisfait du chemin parcouru par l'organisation et souligne que « *la CAF de la Gironde, moi, quand je suis parti, lui et moi, et lui après c'était une caisse de référence* ».

#### 4.1.2. Un directeur investi dans l'action sociale et la stratégie d'influence politique

Henri Labeyrie est né en 1953. Il est diplômé d'une maîtrise de droit public et d'un diplôme de l'IEP de Toulouse et intègre la 14ème promotion du CNESS (EN3S) en 1975. Il débute sa carrière comme chef de service à l'URSSAF de Carcassonne, puis devient responsable du service d'action sociale à la CAF de Tarbes en 1979. Nommé directeur de la CAF de Foix en 1981<sup>745</sup>, il rejoint la CAF de la Gironde en 1993 en tant que directeur adjoint jusqu'en 2005. Il est en parallèle directeur du centre régional de formation professionnelle des organismes de Sécurité sociale de Midi-Pyrénées et de la fédération Aquitaine des CAF. Il prend un poste de directeur évaluateur au sein de la CNAF de 2005 à 2007, pour pouvoir être recruté comme directeur de la CAF de la Gironde où il est effectivement nommé en 2007. Il y reste jusqu'en 2011, date à laquelle il prend la direction d'une des plus importantes CAF de France<sup>746</sup>.

---

<sup>743</sup> Julie Chabaud, *op. cit.*

<sup>744</sup> Il s'agissait de tester les chaînes de Markov pour analyser la diffusion de la pauvreté et des problèmes sociaux par des enchaînements statistiques.

<sup>745</sup> Notons qu'il souligne avec fierté avoir été le plus jeune directeur de CAF de France, il avait alors 28 ans. Martin Ackermann fait le même type de remarque à sa nomination à la CAF de Bordeaux à 37 ans à son époque.

<sup>746</sup> L'importance de la CAF dépend du nombre de salariés et d'allocataires. Au sein de la CAF de la Gironde il a la charge d'environ 290 000 allocataires et de 800 salariés, au sein de cette CAF il est responsable d'environ 406 000 allocataires pour 1000 salariés. Notons que les trois plus importantes CAF de France sont actuellement dirigées par des directeurs s'inscrivant dans une approche d'acteur politique.



Henri Labeyrie dispose également d'un fort capital culturel<sup>747</sup>. Il fait référence à des chercheurs, à des notions de sciences sociales ou encore des références culturelles mythologiques<sup>748</sup>. Il lit des revues comme *droit social* et les revues de la CNAF<sup>749</sup> et conseille la lecture de ses écrits publiés dans des revues professionnelles<sup>750</sup>. Il est aussi intéressé par les travaux de recherche et notamment par les recherches-actions. Henri Labeyrie intervient régulièrement dans des colloques professionnels et universitaires<sup>751</sup> et donne des cours au sein de l'Université de Bordeaux, à Science Po Bordeaux et Paris. Il enseigne aussi à l'EN3S et propose des travaux dirigés sur la politique familiale. Pour lui, cela constitue un moyen de maîtriser la matière et son métier tout en assurant un « *nécessaire compagnonnage que l'on se doit d'avoir puisque soi-même on a été élève, formé, on se doit de renvoyer cette partie-là* » (mars 2014).

Considéré par ses pairs comme un directeur « *atypique* » et « *un homme de réseaux* », il dispose de compétences politiques peu courantes chez les ADOSS, du fait notamment de ses engagements politiques et de son capital social<sup>752</sup>. Au moment de sa mission à la CNAF, il s'investit dans des groupes de travail sur la politique familiale avec le *think tank* Terra Nova, à partir de 2005 et sur la campagne présidentielle de Ségolène Royal (2006) pour laquelle il rédige des propositions sur l'accueil de la petite enfance. Il explique (mars 2014) :

« *J'avais jamais eu besoin de m'engager compte tenu que le boulot que je faisais. [...] J'y trouvais suffisamment, non seulement de l'intérêt, mais la possibilité de réaliser des actions d'intérêt social et dans une logique à la fois de service public et puis de développement social. C'est probablement aussi à partir du moment où j'en ai senti les limites que je me suis dit que l'engagement politique pouvait être intéressant* ».

Militant auprès du Parti Socialiste, il devient 1er adjoint au Maire d'une commune Girondine de 59 000 habitants<sup>753</sup>, en charge des ressources humaines et du numérique de

---

<sup>747</sup> Pierre Bourdieu, *op. cit.*

<sup>748</sup> Pour illustrer, lors des entretiens comme de la période d'observation, il évoque les travaux de la philosophe Hannah Arendt, de l'économiste Jacques Bichot, du sociologue américain Robert K. Merton ou Renaud Epstein. Il explique aussi « l'effet Matthieu », parle du mythe de Sisyphe et de celui de Prométhée, etc. Il conseille des auteurs, des articles, des revues de droit ou de science politique et offre d'ailleurs des ouvrages du comité d'histoire de la Sécurité sociale.

<sup>749</sup> Un cadre de l'action sociale de la CAF explique que « *c'est un homme de documents* », novembre 2010.

<sup>750</sup> Il publie dans *Informations sociales* ou *Recherches et prévisions*. Par exemple il publie sur la mesure du changement d'organisation d'un service prestation en 1991, sur la modernisation du service public au sein des CAF en 2002, sur le développement social territorial dans les CAF en 2005, les expérimentations sociales mais aussi sur les évolutions du métier de directeur de CAF en 2015.

<sup>751</sup> Il participe par exemple à des événements scientifiques proposés par l'association des sociologues du Centre Émile Durkheim de Bordeaux (vocation sociologue).

<sup>752</sup> *Ibidem.*

<sup>753</sup> Un article de journal souligne « *Henri Labeyrie dont pourtant le nom avait circulé comme possible Maire avant les élections de 2008. Finalement il est Maire à la place du Maire sans trépigner comme un Iznogoud : « Je remplace [le nom du maire] en*



2008 à 2014. Il affirme être animé d'une volonté de changement et de justice sociale. L'investissement de ses ressources et de sa multipositionnalité (capital social) fait de lui un acteur assez incontournable de la notabilité et de la classe politique locale tout en étant particulièrement inséré dans les réseaux politiques nationaux du Parti Socialiste et des hauts-fonctionnaires. Il est décoré Chevalier de la Légion d'Honneur par Jean-Pierre Bel<sup>754</sup> (alors Président du Sénat) qui prononce un discours élogieux à son égard<sup>755</sup> et par la ministre de la Famille, Dominique Bertinotti (février 2014).

Henri Labeyrie défend d'une conception d'acteur politique du métier d'ADOSS. Il est marqué par l'héritage militant et humaniste laissé par les premiers directeurs d'OSS qui ont bâti la Sécurité sociale. *« Il y a une dimension générationnelle, [...] j'ai été nommé directeur en 81. Je succède à un directeur qui lui-même est directement sorti de la Résistance donc j'ai eu le contact avec des directeurs qui étaient des militants sociaux, ils étaient militants politiques. [...] Ils faisaient de la politique, le directeur de l'URSSAF de Marseille il était sénateur de Marseille et ça ne posait de problème à personne »* (mars 2014). Il cherche à élaborer, promouvoir et diffuser une vision du métier d'ADOSS, un cadre cognitif d'acteur politique. Il est proche de la CNAF et anime plusieurs groupes de travail dans ce sens, sur la prospective<sup>756</sup> ou le développement social local. Dans les rapports de ces groupes (internes à la Branche famille), il plaide pour l'accroissement des marges d'autonomie des directeurs, le développement de l'évaluation de politiques, de l'expertise et de la recherche pour influencer les politiques dès 1991. Il s'implique également sur des groupes de travail sur l'organisation du réseau des caisses, les relations internationales et dans le comité stratégique de la CNAF. Il défend ce rôle d'acteur politique, dans des publications, dans des groupes de travail ou encore par l'enseignement à l'EN3S. Dans cette conception du métier l'évaluation prend son sens :

---

*cas de besoin. Je n'ai rien à prouver. D'ailleurs si j'étais devenu Maire de X, j'aurais dû abandonner mon métier.* «Un adjoint fort discret», *Sud Ouest*, publié le 11 février 2013

<sup>754</sup> Notons qu'ils ont travaillé ensemble quand Henri Labeyrie était directeur de la CAF de Foix et que Jean-Pierre Bel était Maire de Mijanès.

<sup>755</sup> *« c'est à un grand serviteur de notre République, à un acteur de la grande histoire de la protection sociale en France, que je m'apprête à rendre hommage [...] les politiques familiales sont devenues votre métier, puis votre combat [...] vous êtes à l'interface de la société politique et de la société civile. [...] vous sautez le pas [...] poussé par notre ami Alain Rousset. Vous vous impliquez lors des élections présidentielles de 2007, en apportant votre expertise précieuse [...] vous disiez que les premiers directeurs de CAF que vous avez rencontré étaient animés des idéaux de la Résistance et partageaient des valeurs comme la solidarité et l'universalité [...] vous portez fièrement leur héritage : vous leur ressemblez »* discours Jean-Pierre Bel, Président du Sénat, remise de décoration insigne de Chevalier de la Légion d'honneur, 14 février 2014

<sup>756</sup> Cf. Annexe 3 : résumé du rapport de prospective piloté par Henri Labeyrie. Document interne CNAF, Rapport du groupe prospective, les constats et les perspectives, 1991, 91p.



« On pourrait imaginer qu'on est heureux d'être des gestionnaires, des opérateurs. [...] Sisyphé qui roule sa pierre<sup>757</sup>, ça c'est un des grands mythes de l'humanité [...] Je suis aussi sur un autre mythe, le Mythe de Prométhée qui dérobe une partie du feu sacré et qui essaie de modifier le destin de l'humanité [...] ça, dans le métier qui est le mien, vous me demandez pourquoi je m'intéresse à l'évaluation. D'abord parce qu'on s'intéresse au politique, [...] au sens des choses et parce qu'on peut espérer, d'une certaine façon, le modifier si on s'aperçoit qu'il ne va pas bien. Je pense qu'on doit pouvoir tenter d'intervenir, et ça encore c'est un des éléments de ma philosophie d'action. Au-delà de l'application des choses pures et simples, si on a compris le sens, on voit mieux ce qu'il faut améliorer et [...] on peut être un peu plus qu'un simple opérateur, mais qu'on peut être acteur. Alors vous retrouverez ça dans mes écrits en matière d'action sociale. [...] Je considère que je ne suis pas, à la place qui est la mienne, un simple exécutant et qu'on doit faire en sorte d'ailleurs que tout un chacun [...], participe activement à l'évolution. [...] On fait un métier où la dimension politique est essentielle ; elle est là, immanente et permanente, on met en œuvre des politiques sociales [...] à défaut de s'interroger sur leur bienfondé, je dois quand même m'interroger sur leur utilité et si la façon dont je les mets en œuvre est la plus pertinente possible pour qu'elles soient les plus efficaces possibles » (mars 2014).

Il critique l'insuffisante intégration du rôle politique des ADOSS, non seulement dans le cadre de leur formation, mais aussi dans l'action et leur mobilisation au sein de la CNAF. Ils sont peu sollicités pour s'interroger sur les politiques, mais bien plus sur des questions de gestion et de processus. Il dénonce leur manque de vision globale des politiques publiques et souligne qu'au sein des ADOSS,

« il y a une grossièreté pour le mot «politique», là aussi on confond la neutralité que l'on doit avoir dans le service public [...] On peut être neutre de façon politicienne sans être neutre de façon politique. [...] de toute façon le mandat que l'on a est un mandat politique. Il vient sur les territoires s'articuler, se confronter avec les élus locaux, et j'ai une vraie légitimité de service public. Je suis fort des politiques sociales que je suis amené à conduire et je confronte ces politiques sociales à la vision de la politique locale qu'ont les élus » (mars 2014).

Pour lui le métier d'ADOSS est, non seulement travailler comme gestionnaire et opérateur des dispositifs dans une perspective « industrielle », mais aussi être dans l'adaptation de l'action sociale aux besoins des usagers. Pour lui, elle laisse une marge de manœuvre et nécessite un travail politique de lobby et de négociation:

« C'est justement parce qu'on est directeur d'usine qu'on met en œuvre un process [...] il est directement lié aux produits et aux services qu'on est chargé de mettre en œuvre [...] Si j'en comprends bien les finalités je peux proposer d'autres variantes de la prestation

---

<sup>757</sup> Lors de l'entretien il fait référence à des travaux sur la soumission à l'autorité notamment ceux de Stanley Milgram ou de Hannah Arendt, où il questionne «pourquoi des gens appliquent-ils des ordres iniques?». (mars 2014)



*que ce que l'on me demande de faire. [...] Quand, avec ma présidente de Foix, on allait jusqu'à tard dans la nuit essayer de convaincre des maires de la Haute Ariège de mettre en place des crèches et qu'ils lui répondaient « On ne va pas mettre en place des crèches pour qu'elles aillent chez le coiffeur » [...] Voyez bien la vision politique qu'ils avaient des choses [...] les femmes à la maison enfin en gros. Or moi, responsable de service public, mon rôle c'était de me confronter au territoire et d'agir [...] pour qu'ils intègrent cette dimension-là dans leur projet politique » (décembre 2011).*

Il positionne la légitimité de son expertise de terrain dans ses interactions avec les hauts fonctionnaires dans le cadre de groupes de réflexions :

*« Les discussions que j'ai eues quand je bossais avec les mecs de Terra Nova c'est intéressant parce que c'est tous des grands « quelqu'un », c'est tous des énarques, [...] ils pigent très vite etc. Mais en même temps en les ramenant aux modalités pratiques de mise en œuvre de ce qu'ils imaginaient. Tu te dis, non mais tu déconnes ! Regarde un peu comment ça va se mettre en place. (une des élites du Welfare) [...] c'est une des magnifiques têtes pensantes des politiques sociales et familiales, [...] mais, en même temps, c'est probablement lui qui aura le plus fait pour que ces politiques soient hyper complexes, hyper difficiles à mettre en œuvre etc.»<sup>758</sup> (mars 2014).*

Henri Labeyrie s'investit dans l'action sociale dans une perspective de développement social local et d'expérimentation sociale. Il est considéré par ses pairs, par la CNAF, comme par ses anciens collaborateurs de la CAF de la Gironde<sup>759</sup> comme un expert en la matière. Il joue un rôle majeur dans la création et la formalisation de nouveaux métiers répondant à ses ambitions de positionnement politique de l'organisme à la table des négociations. C'est le cas des chargés d'études sociales qui conduisent des diagnostics territoriaux et des évaluations de politiques locales. Henri Labeyrie défend le développement des fonctions d'étude au sein des CAF et a été à l'initiative d'un groupe de travail de directeurs sur la fonction recherche et étude de la CNAF (il n'existe plus). « Chouchou »<sup>760</sup> de la DSER, c'est un des rares directeurs à affirmer l'importance de conduire des recherches au sein des CAF. Par ailleurs, il développe des outils de management (issus du NMP) comme les démarches qualité ou la certification ISO<sup>761</sup> qui conduisent au développement d'écoute-clients.

---

<sup>758</sup> Il donne notamment un exemple d'interaction avec Martin Hirsch sur son projet de mensualisation du RSA.

<sup>759</sup> Pour un ADOSS de la CAF de la Gironde « c'était quand même un très grand spécialiste de l'action sociale ». Même trois ans après son départ, ses anciens collaborateurs font souvent référence à lui lorsqu'il s'agit de réflexions sur l'adaptation des politiques d'action sociale (novembre 2013).

<sup>760</sup> Terme utilisé par une des directrices de la recherche de la DSER (avril 2013).

<sup>761</sup> International Organization for Standardization



Il cherche à développer les relations partenariales avec les collectivités locales afin d'intervenir comme un acteur des politiques sociales territoriales, en mesure d'apporter des expertises et d'être force de propositions au niveau local et national. Plusieurs ADOSS<sup>762</sup> lui associent la création de dispositifs d'action sociale comme les Conventions Territoriales Globales (CTG)<sup>763</sup> reprises et généralisées au sein de la Branche famille. Elles ménagent des marges de manœuvre à la CAF dans le déploiement et le financement de politiques innovantes.

#### 4.1.3. Une stratégie de changement d'entrepreneurs institutionnels

Les entretiens menés révèlent que ces deux directeurs sont connus et reconnus pour leur posture d'acteurs politiques, leurs compétences stratégiques et politiques, non seulement dans la Branche famille, mais aussi plus largement dans le réseau des ADOSS, de l'EN3S, encore d'experts de la Sécurité sociale et de hauts fonctionnaires<sup>764</sup>. Une ADOSS directrice évaluatrice au sein de la CNAF issue de la même promotion que Henri Labeyrie souligne que « *C'est quelqu'un d'extrêmement malin, [...] d'intelligent, de créatif, d'innovant... donc oui à Bordeaux il a fait beaucoup de choses, le tout couvert par le directeur de l'époque [Martin Ackermann] qui était partie prenante donc, il y a beaucoup de chargés d'études* » (février 2014). La CAF de la Gironde est reconnue dans le réseau, souvent présentée comme une CAF « de référence » notamment par les acteurs de la CNAF. Elle a « bénéficié », dans son rayonnement extérieur, de la réputation de ses directeurs successifs comme l'illustre cet extrait d'entretien avec une ADOSS : « *C'est une CAF dynamique mais qui était liée aussi au dynamisme du directeur-adjoint et du directeur qu'il est devenu* » (juin 2013).

Ces deux directeurs portent des cadres cognitifs et les logiques d'action d'acteur politique dans la durée au sein de la CAF de la Gironde. Ils tentent de les promouvoir et

---

<sup>762</sup> Au sein de la CAF de la Gironde et en dehors.

<sup>763</sup> Nous explicitons ce dont il s'agit par la suite dans le cadre de la routinisation de l'évaluation de politiques.

<sup>764</sup> Lors des entretiens de recherche conduits, du fait de mon statut de chargée d'études et de recherche à la CAF de la Gironde, leurs noms étaient rapidement évoqués. La quasi-totalité des entretiens ont été conduits sous le mandat d'un troisième directeur, que l'on nommera Denis Champenois (en poste depuis 2011), presque tous les ADOSS interrogés ont fait référence à Henri Labeyrie voire également à Martin Ackermann. La plupart me demandaient de préciser par quel directeur j'ai été recrutée pour savoir si cette recherche s'inscrivait dans des attentes de Henri Labeyrie ou de Denis Champenois. Lorsque que j'annonçais qu'il s'agissait de Henri Labeyrie j'observais des réactions du type « *ça ne m'étonne pas de lui* » (avril 2014), « *c'est bien ce que je pensais* » (février 2014). Ils étaient peu surpris qu'il recrute une doctorante en science politique pour travailler sur l'évaluation de politique au sein de sa CAF.



de les affirmer dans les instances nationales et face à une conception majoritaire d'opérateurs publics. Ils cherchent non seulement à influencer les politiques au niveau local, mais également au niveau national dans l'interaction avec la CNAF, qu'il s'agisse d'ADOSS, de hauts fonctionnaires ou d'élus. Cette posture correspond à leurs aspirations personnelles et leurs ambitions politiques. Les deux partagent par ailleurs une appétence pour la recherche et la production de savoirs comme instrument de pouvoir. Ils s'engagent dans un processus de transformation de leur organisation<sup>765</sup> pour Martin Ackermann par le biais de la gestion, pour Henri Labeyrie par l'action sociale. Cela passe notamment par l'intérêt pour les innovations managériales<sup>766</sup> et les techniques de gouvernement comme l'évaluation des politiques. Martin Ackermann considère qu'ils sont complémentaires et s'exprime au sujet de Henri Labeyrie :

*« C'est un garçon qui est très brillant et très actif si vous voulez. Hyperactif je dirais même. Mais on faisait un tandem excellent tous les deux. [...] il était enclin à porter à la Caisse Nationale des sujets comme ça (l'évaluation). Alors après il a été nommé directeur. Quand on est directeur on est responsable de soi, on est déjà plus pondéré. Donc on est plutôt le couvercle. D'accord. Il faut pas que ça gicle ».* (septembre 2013)

Ce propos réhabilite le rôle des AD OSS et pas seulement des directeurs pour porter des idées et s'investir dans des postures d'entrepreneurs politiques. L'ethnographie et les entretiens conduits révèlent que ces directeurs se sont entourés d'une équipe de collaborateurs (AD OSS et cadres intermédiaires) s'inscrivant dans leur conception d'acteur politique, soit parce qu'ils ont été recrutés dans ce sens, soit parce qu'ils se sont « convertis ». Au fil du temps, ils développent une dynamique d'intervention locale visant à se créer des marges de manœuvre par le biais d'un positionnement politique sur le territoire et auprès de la CNAF. L'ethnographie révèle qu'ils conduisent des activités d'intermédiaires auprès de ces différents acteurs<sup>767</sup>. Ils investissent leur position sociale et les ressources de leur organisation pour défendre leurs idées de changement et leurs cadres cognitifs d'acteurs politiques. Le chemin parcouru par la direction et l'organisation est favorable au développement d'initiatives de volontarisme politique<sup>768</sup>

---

<sup>765</sup> Comme l'explique avec un acteur académique spécialiste de la Sécurité sociale « *Moi étant au conseil d'administration de la CAF depuis que Henri Labeyrie y était, j'ai bien vu, c'est un processus d'acteurs qui sont convaincus qu'il faut que l'organisation change* » (septembre 2014).

<sup>766</sup> T. Alam et J. Godard mettent en évidence que la mobilisation et l'importation d'innovations managériales constitue une tactique et une ressource stratégique pour les acteurs réformateurs afin améliorer leur position et celle de leur secteur d'intervention dans l'environnement administratif. Thomas Alam et Jérôme Godard, « Réformes sectorielles et monstration de la modernité », *Politix*, n° 79, 2007, p. 77-100.

<sup>767</sup> Des exemples sont développés par la suite, ils le font notamment pour généraliser les CTG dans la Branche famille en conduisant des activités d'intermédiaires auprès d'Alain Juppé et de Xavier Bertrand, alors ministres, en médiatisant des contractualisations ou par des rencontres formelles ou informelles auprès de députés et de sénateurs autour de rapports publics.

<sup>768</sup> Paul Pierson, *op. cit.*



au sein d'une CAF dite « à fort enjeux » (une des plus importante de France). La sociogenèse de l'évaluation à la CAF de la Gironde révèle que le déploiement de cet instrument s'inscrit dans le cadre de cette stratégie globale d'affirmation comme acteur politique au sein du réseau des CAF.

Les ADOSS cherchent à proposer des changements d'ordre organisationnel, managérial mais aussi sur le contenu des politiques par des stratégies de reconnaissance comme acteurs précurseurs et experts dans certains domaines. Ils valorisent en ce sens des initiatives locales au niveau national, par exemple en termes de politique de ressources humaines, d'études et de recherches ou encore d'expérimentations d'action sociale. Il s'agit à la fois d'être force de propositions de changement au sein du réseau, mais aussi, d'une certaine manière de proposer des alternatives correspondant à leur cadre cognitif et à leurs logiques d'action d'acteur politique. Par-là, en défendant leurs idées et leurs projets au sein du réseau, ils cherchent à légitimer leur conception du métier et des missions d'une CAF en fonction de leurs propres critères de jugement. En ce sens, les ADOSS de la CAF s'impliquent dans la plupart des groupes de travail de la CNAF pour être tenus informés et être partie prenante des réflexions en cours dans la Branche famille, pour valoriser leurs projets, faire du *bench marking*<sup>769</sup> et pour peser sur les décisions. Ils accueillent également des stagiaires de l'EN3S à la CAF de la Gironde et cette volonté de formation des pairs est empreinte de stratégies de « conversion » à leur cadre cognitif d'acteur politique. Il s'agit de s'en faire potentiellement des alliés par la suite<sup>770</sup>, d'essaimer des acteurs porteurs de changements politiques et organisationnels voire recruter de futurs collaborateurs.

C'est à travers ces cadres cognitifs et ces logiques d'action d'acteur politique que les ADOSS de cette CAF, membres d'un corps professionnel globalement peu enclins à porter l'évaluation de politiques dans un environnement organisationnel relativement peu propice<sup>771</sup>, s'approprient cet instrument car ils sont animés par l'*illusio*<sup>772</sup> qu'il peut

---

<sup>769</sup> Comme l'illustre cet extrait d'entretien avec une ADOSS directrice évaluatrice « je fais partie des directeurs qui étaient beaucoup dans les groupes de travail, Martin Ackermann et Henri Labeyrie, on a beaucoup travaillé dans les mêmes groupes de travail, on a beaucoup fait du bench entre nous » (février 2014).

<sup>770</sup> Plusieurs ADOSS enquêtés ont effectué un stage auprès de cette CAF de la Gironde dans le cadre de leur parcours et soulignent ce qu'ils ont appris en termes de positionnement professionnel et politique un directeur de CAF explique : « j'ai beaucoup appris à la CAF de Bordeaux, ça m'a ouvert des perspectives sur le métier et sur le rôle politique qui peut être joué mais aussi sur l'offre de service aux partenaires » (mars 2014).

<sup>771</sup> Cf. Chapitre 2 et 3



représenter un intérêt stratégique pour leurs missions et leur organisation. En ce sens, ils cherchent à développer une politique d'évaluation et présentent les caractéristiques d'entrepreneurs politiques, non pas au sein de l'action publique en général, mais dans leur organisation et leur champ d'intervention sectoriel. « *Pour être un entrepreneur de politiques publiques, un acteur doit réunir trois qualités : des ressources importantes (notamment positionnelles et d'expertise), de la ténacité (autrement dit une continuité forte à la fois dans une politique publique et dans la défense d'une même proposition) ainsi que des capacités relationnelles et de négociation* »<sup>773</sup>. Les entrepreneurs politiques jouent un rôle primordial dans la construction de problèmes publics, les processus de mobilisation qui sous-tendent leur mise à l'agenda, non seulement sur le plan de la légitimation symbolique d'une cause mais aussi sur la constitution de coalition<sup>774</sup>. Nous considérons ici que la notion d'entrepreneur institutionnel présente des caractéristiques proches de l'entrepreneur politique et se révèle plus pertinente pour analyser le rôle de ces acteurs dans le processus d'institutionnalisation de l'évaluation au sein d'une organisation dans le temps et au travers des différentes étapes. Le rôle des entrepreneurs institutionnels vise « *à lever les ressources nécessaires pour le changement, à mobiliser le soutien politique et à construire par le discours les arguments à même de convaincre d'autres acteurs d'adhérer au changement ou du moins de ne pas y résister* »<sup>775</sup> ou encore « *activities of actors who have an interest in particular institutional arrangements and who leverage resources to create new institutions or to transform existing ones* »<sup>776</sup>.

Leur action va au-delà de la mise à l'agenda, elle s'inscrit dans l'élaboration d'un système de sens, sa légitimation puis sa traduction concrète dans la mise en œuvre la négociation de la pratique et des normes qui s'inscrit dans le temps<sup>777</sup>. Ce travail

---

<sup>772</sup> Pour rappel P. Bourdieu souligne que l'intérêt pour une activité sociale part d'une croyance (illusion) en son importance. « *l'illusio, c'est le fait d'être pris au jeu, d'être pris par le jeu, de croire que le jeu en vaut la chandelle, ou, pour dire les choses simplement, que ça vaut la peine de jouer* ». Pierre Bourdieu, *op. cit*

<sup>773</sup> Comme le soulignent W. Genieys et P. Hassenteufel qui reprennent et discutent les travaux de Kingdom. William Genieys et Patrick Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? », *Gouvernement et action publique*, vol. 2 / 2, 2012, p. 94.

<sup>774</sup> Philippe Garraud, in *Dictionnaire des politiques publiques, 3e édition actualisée et augmentée*, eds. Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, Paris, Presses de Sciences Po « Références », 2010, 776 p., p. 59.

<sup>775</sup> Cynthia Hardy et Steve Maguire, *op. cit.* in Karim Ben Slimane et Bernard Leca, *op. cit.*, p. 58.

<sup>776</sup> « les activités d'acteurs qui portent un intérêt aux arrangements institutionnel particuliers et qui augmentent leurs ressources pour créer de nouvelles institutions ou transformer celles existences » Steve Maguire, Cynthia Hardy et Thomas B. Lawrence, « Institutional entrepreneurship in emerging fields: HIV/AIDS treatment advocacy in Canada », *Academy of Management Journal*, vol. 47, 2004, p. 657-679, p. 657. La notion a initialement été élaborée par P. Di Maggio, « Interest and agency in institutional theory », in L. Zucker, (éd.). *Institutional patterns and organizations: Culture and environment*, éd. L. Zucker, Ballinger, 1988, p. 3-21. Voir aussi Raghu Garud, Cynthia Hardy et Steve Maguire, « Institutional Entrepreneurship as Embedded Agency: An Introduction to the Special Issue », *Organization Studies*, vol. 28 / 7, juillet 2007, p. 957-969.

<sup>777</sup> Dans leur travaux sur l'émergence et la diffusion des « Eurorégions » M. Perkmann et A. Spicer mettent en évidence la diversité d'activités d'interactionnelles, techniques et culturelles propres au travail d'entrepreneurs institutionnels et les capacités qui en découlent. Ils soulignent que celle-ci se déclinent dans le temps et en fonction des priorisations d'autres projets



implique une capacité d'élaboration d'une institution alternative, par des réflexions autonomes (potentiellement conflictuelles)<sup>778</sup>, et un travail d'articulation avec d'autres institutions, dans un environnement marqué par diverses activités et la dépendance au sentier.

Il convient d'étudier comment ces deux directeurs jouent un rôle d'entrepreneur institutionnel, investissent stratégiquement leurs ressources pour déployer l'instrument d'évaluation dans une logique globale d'affirmation de leur rôle politique de contribution à l'élaboration des politiques dont ils ont la charge.

## **4.2. Les prémices de l'évaluation dans l'organisation**

Le développement de l'instrument d'évaluation au sein de la CAF de la Gironde ne dépend pas uniquement du fait que des acteurs en mesure de porter ce changement soient convaincus de son intérêt. Il dépend également de circonstances historiques, d'opportunités et d'expériences qui les conduisent à investir cette pratique. Des expériences de recherches appliquées les amènent à s'y intéresser (4.2.1.), à leur attribuer des objectifs et à en clarifier les méthodes (4.2.2.) pour finalement percevoir les intérêts instrumentaux de l'évaluation (4.2.3.). Ces expériences constituent une première étape qui contribue à l'élaboration d'un discours sur l'intérêt de l'évaluation et enfin du développement de cette compétence dans l'organisation.

### **4.2.1. Des recherches appliquées qui conduisent à l'évaluation**

À la fin des années 1980, la CNAF est dirigée par un directeur convaincu de l'intérêt de développer les compétences de recherche et d'analyse statistiques des politiques et des publics au sein de la Branche famille. Il favorise le développement de ce qui deviendra la DSER. Dans une perspective de modernisation de l'action publique, il lance un

---

concurrents. Markus Perkmann et André Spicer, « Healing the scars of history: Projects, skills and field strategies in institutional entrepreneurship », *Organization Studies*, vol. 28 / 7, 2007, p. 1101–1122.

<sup>778</sup> A. Mutch étudie un cas où des entrepreneurs institutionnels importent un nouveau système managérial de gestion des logements sociaux au Royaume-Uni entrant en conflit avec les pratiques existantes mais continuent à porter ce changement. Il met en évidence comment certains acteurs arrivent à se distancier de certaines contraintes de leur environnement pour développer des réflexions autonomes face à leur homologues et pour proposer des alternatives de changement. Alistair Mutch, « Reflexivity and the institutional entrepreneur: a historical exploration », *Organization Studies*, vol. 28 / 7, 2007, p. 1123–1140.



programme de financement de recherche sur les politiques de la Branche famille, en droit, en sociologie de la famille et en gestion soutenu. C'est dans ce cadre qu'un acteur de la CNAF, missionné sur le développement de recherches en gestion (de 1988 à 1990) doit « *mettre en relation des chercheurs et des praticiens qui seraient intéressés à ce que l'on fasse des recherches chez eux pour qu'ils l'utilisent dans leur gestion* ». Il s'agit de Jean-Claude Barbier, qui devient, par la suite, directeur de recherche en sociologie au Centre d'économie de la Sorbonne, spécialiste des politiques sociales<sup>779</sup> et de l'évaluation de politique<sup>780</sup>. Il s'impliquera comme militant associatif au sein de la SFE, où il conduira un travail d'élaboration et de promotion de certains standards<sup>781</sup> et d'animation de la recherche sur l'évaluation de politique par l'organisation d'événements scientifiques<sup>782</sup>. À l'époque, J.-C. Barbier est déjà animé d'une volonté de faire évoluer la manière de conduire l'action publique (octobre 2013) :

*« Moi j'étais sûr que l'on ne pouvait pas continuer à travailler comme ça [...] j'ai toujours travaillé sur le management participatif. [...] il y avait des contradictions dans la gestion des organismes de Sécurité sociale, mais que là il y avait des ouvertures et que c'était le moment où faire passer des choses. [...] la fenêtre s'est vite refermée, c'était l'âge d'or [...] l'évaluation c'était une manière de mise en relation qui avait des potentialités disons démocratiques [...] Je pense que les carrières, les trajectoires des personnes qui ont joué un rôle dans l'institutionnalisation de l'évaluation, dont je fais partie mais plus tardivement [...] peuvent s'expliquer aussi par le fait qu'il y a un engagement politique qui a totalement disparu aujourd'hui ».*

Pour lui, il existe des « racines politiques » dans la volonté de développer l'évaluation, liée notamment à la controverse structurante entre une conception managériale de l'évaluation et une conception démocratique<sup>783</sup>.

<sup>779</sup> Jean-Claude Barbier, « La protection sociale de la famille dans les pays de la Communauté », *Recherches et prévisions*, vol. 18 / 1, 1989, p. 57-66. Jean-Claude Barbier, « Familles monoparentales. Vérité en deçà, erreur au-delà », *Recherches et prévisions*, vol. 21 / 1, 1990, p. 41-42. Jean-claude Barbier, « Pour un bilan du workfare et de l'activation de la protection sociale », 1995, p. 1-20. Jean-Claude Barbier, *op. cit.*. Jean-Claude Barbier, *op. cit.*. Jean-Claude Barbier, « Une « europe sociale » normative et procédurale : le cas de la stratégie coordonnée pour l'emploi », *Sociétés contemporaines*, vol. 47 / 3, 2002, p. 11. Jean-Claude Barbier, *op. cit.*. Jean-Claude Barbier, Ndongo Samba Sylla et Anne Eydoux, *op. cit.*. Jean-Claude Barbier, *op. cit.*. Jean-Claude Barbier, « La transformation des forums de politique sociale en France depuis les années 1990 », in O. Giraud, Philippe Warin, (éds.). *Politiques publiques et démocratie*, éds. O. Giraud et Philippe Warin, La découverte, Paris, 2008, p. 217-239. Jean-Claude Barbier et Bruno Théret, *Le système français de protection sociale*, La découverte, Paris, 2009, 128 p.. Jean-Claude Barbier, « L'expérimentation du Revenu de solidarité active (RSA) en France (2007-2009) », *Cahiers de la SFE*, n° 6, 2011, p. pp.52--59.

<sup>780</sup> Jean-Claude Barbier, « Mieux évaluer les politiques d'emploi », *Recherches et prévisions*, vol. 21, 1990, p. 147-151. Jean-Claude Barbier, *op. cit.*. Jean-Claude Barbier et Nicolas Matyjasik, *op. cit.*

<sup>781</sup> Aux côtés notamment de Bernard Perret, haut fonctionnaire impliqué dans le Comité scientifique de l'évaluation et dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques en France. Auteur de plusieurs publications sur le sujet dont: Bernard Perret, « L'évaluation des politiques publiques », *Informations sociales*, vol. n°110, 2003, p. p.14-25. Bernard Perret, « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *Revue française d'administration publique*, vol. 117, 2006, p. 31-42. Bernard Perret, *op. cit.*. Bernard Perret, « L'évaluation progresse en France, mais sommes-nous mieux gouvernés? », *L'évaluation des politiques publiques en Europe: ...*, 2009.

<sup>782</sup> Eléments issus de l'observation participante et de rencontres informelles au sein du réseau des chercheurs en évaluation des politiques publiques de la SFE. (juin 2012)

<sup>783</sup> Patrice Duran et Éric Monnier, *op. cit.*



Cette période est marquée par l'effervescence de la modernisation du secteur public<sup>784</sup>, par des investissements des pouvoirs publics dans la recherche mais aussi par une connexion émergente avec le management des entreprises privés<sup>785</sup>. Pour J.-C. Barbier les directeurs de CAF s'intéressent aux projets de recherche car : (octobre 2013)

*« Ils voient que là il y a une opportunité. Ils se disent oh bah on va s'amuser c'est comme une danseuse quoi et puis ça va nous faire mousser, et puis je vais montrer que chez moi c'est innovant [...]. À l'époque c'est une floraison. [...] c'est en liaison avec une réflexion dans les services publics bien sûr, la circulaire de Rocard de 89 [...]. C'est une ambiance intellectuelle dans laquelle il y a tout un effort sur le renouveau du service public, sur l'application du management public. [...] ça les booste ».*

Dans cette dynamique, certains directeurs de caisse s'intéressent à la recherche et à l'évaluation des politiques, comme en Gironde (Martin Ackermann) ou à Auxerre où une directrice de CAF organise un séminaire sur la question. Par ailleurs, Henri Labeyrie, alors directeur de la CAF de Foix, contacte J.-C. Barbier<sup>786</sup> pour conduire une recherche sur le management participatif avec Jean-Louis Laville. Ces travaux de recherche conduits au sein de la Branche famille font l'objet de nombreuses publications de la part J.-C. Barbier, de chercheurs ou de directeurs de caisse<sup>787</sup>.

Dans ce contexte que J.-C. Barbier sollicite Martin Ackermann pour élaborer un projet de recherche en gestion. Pour le directeur de la CAF de la Gironde (septembre 2013),

*« Il y a eu une époque, celle où j'ai mis en place ce que j'appellerai ma révolution interne si vous voulez, il y avait un directeur de la recherche à la Caisse Nationale, un nommé Barbier [...] J'avais beaucoup d'atomes crochus avec ce gars [...]. Il était très attaché à ce que l'on fasse des recherches y compris dans le champ organisationnel. [...] C'est comme ça que j'ai mis au point toutes les recherches que l'on a pu lancer ».*

---

<sup>784</sup> Avec notamment des tentatives de mise en relation de l'action publique avec des travaux de sociologie des organisations et de sociologie du travail. Jean-Claude Barbier, « Tendances actuelles du management participatif », *Recherches et prévisions*, vol. 16 / 1, 1989, p. 1-17.

<sup>785</sup> J.-C. Barbier précise qu'à l'époque il est impliqué, en tant qu'acteur de la CNAF, dans un groupe de travail sur la gestion publique et privée avec des acteurs de la RATP, d'EDF-GDF, de la banque de France ou encore de Renault. (octobre 2013)

<sup>786</sup> J.-C. Barbier explique « C'était un mec très ambitieux, et puis lui c'était la deuxième génération, il fallait qu'il fasse ses preuves [...] c'était le « petit jeune », il est venu me voir, il s'est manifesté lui. [...] c'était un type qui avait compris qu'il fallait qu'il se montrer [...]. Il faisait des trucs un peu dans tous les domaines, c'était un mec très présent » (octobre 2013).

<sup>787</sup> Jean-Claude Barbier et René Eksl, « Ergonomie des logiciels et modèle de traitement des prestations familiales », *Recherches et prévisions*, vol. 20 / 1, 1990, p. 1-6. Jean-Claude Barbier, *op. cit.* Jean-Louis Haurie, « La mesure d'un changement », *Recherches et prévisions*, vol. 24 / 1, 1991, p. 9-12., Jacques Gautrat et Jean-Louis Laville, « Gros plan sur la modernisation du service public. La CAF de l'Ariège - Changer la gestion pour réussir l'innovation », *Recherches et Prévisions*, vol. 24 / 1, 1991, p. 13-23., André Dollonne, « Présentation d'une démarche "qualité totale" à la CAF du Haut-Rhin », *Recherches et prévisions*, vol. 24 / 1, 1991, p. 25-26. Françoise Chevalier, « Le management participatif à la CAF de Mulhouse. Premiers résultats », *Recherches et prévisions*, vol. 24 / 1, 1991, p. 27-32., Evelyne Renaudat, *op. cit.*, Jean-Claude Barbier, « La productivité globale dans la Branche famille de la Sécurité sociale », *Recherches et prévisions*, vol. 24 / 1, 1991, p. 38-40., Yves Geffroy et Martine Negroni, « Productivité globale et partage des gains. Un outil d'aide à la décision pour les CAF », *Recherches et prévisions*, vol. 24 / 1, 1991, p. 41-47., Jean-François Moreau et Gérard Lévy, « Propositions pour développer l'investissement formation », *Recherches et prévisions*, vol. 24 / 1, 1991, p. 49-58., Evelyne Renaudat et Michel Grignon, « Un outil de mesure de la satisfaction des allocataires », *Recherches et prévisions*, vol. 24 / 1, 1991, p. 59-65.



La CAF s'implique dans trois recherches en gestion : une sur la productivité globale conduite avec le CERC<sup>788</sup>, et deux autres qui sont déterminantes dans le développement de l'évaluation de politique au sein de cette organisation.

### **Des enquêtes de satisfaction auprès des salariés puis des usagers**

Une recherche porte sur l'élaboration d'un outil de mesure de la satisfaction des allocataires « *afin de mieux identifier leurs besoins et hiérarchiser les actions à entreprendre pour améliorer le service* »<sup>789</sup>. Elle est confiée au Centre de psychologie du travail et des organisations de l'Université de Bordeaux et notamment à Michel Grignon. Cette recherche, réalisée entre 1988 et 1990, vise à interroger la qualité des services rendus par la CAF et l'adéquation avec les besoins des usagers. Elle est révélatrice des questionnements de la direction de la CAF de l'époque (Cf. encadré 15), terreau favorable au développement d'outils d'analyse des effets des politiques et des services déployés par l'organisation.

#### **Encadré 15: Propos de Martin Ackermann sur l'enquête de satisfaction (1988-1990)**

*« J'en avais marre d'entendre au niveau national, [...] des gens qui disaient « moi j'ai fait une enquête auprès des allocataires ». Ils faisaient des enquêtes d'opinion. Et ça c'est du pipeau. [...] Mais l'enquête de satisfaction, elle a démarré chez nous à partir de la logique de la satisfaction au travail. Donc on avait fait, avec l'université de Bordeaux, une enquête de satisfaction de nos propres agents au travail. Ce qui est quand même quelque chose, du point de vue méthodologique, d'extrêmement difficile. [...] Et à partir de l'enquête de satisfaction au travail on a extrapolé la méthode sur des panels d'allocataires et j'avais même associé la Caisse Nationale [...] Elle a fait des enquêtes satisfaction au niveau national. Elle s'est emparée du truc, [...] Oui, oui c'est parti de Bordeaux » (septembre 2013).*

Cette initiative constitue un premier pas vers le développement d'évaluation de politiques. Par la suite, les enquêtes de satisfaction auprès des allocataires se routinisent au sein de la CAF de la Gironde mais sont aussi reprises et développées par la CNAF, qui réalise alors une enquête nationale de satisfaction, de façon quadriennale à partir de la deuxième COG (2001-2004).

---

<sup>788</sup> Yves Geffroy et Martine Negroni, *op. cit.*

<sup>789</sup> Evelyne Renaudat et Michel Grignon, *op. cit.*



### **Une première expérience d'évaluation de politique sur les centres sociaux**

La deuxième recherche est structurante pour le développement de l'évaluation à la CAF de la Gironde. Martin Ackermann, friand de gestion, avec une conception ambitieuse et politique de son métier, et une certaine appétence pour l'évaluation de politiques explique : « *J'avais dit à Monsieur Barbier que je viens de lire un bouquin sur la manière qu'ont les Américains d'évaluer ou d'apprécier ce qu'il faut faire pour gérer une ville en matière d'ordre public* ». J.-C. Barbier sollicite alors Jean-Marc Dutrénit, économiste à l'Université de Lille, pour conduire une recherche-action sur les coûts de gestion ayant pour objectif l'évaluation des centres sociaux. Soulignons que, sur le plan de la sociohistoire de l'évaluation des politiques en France, il s'agit de la période de publication des rapports Deleau et Viveret qui introduisent l'idée de cette pratique dans la gestion publique<sup>790</sup>.

Cette recherche-action sur l'évaluation des centres sociaux est conduite sur une durée de trois ans (de 1989 à 1992), presque dix ans avant que la CNAF ne lance de démarche sur le sujet (2003). Il s'agit d'évaluer des effets de l'intervention sociale de six centres sociaux de Gironde, à l'époque en gestion directe par la CAF<sup>791</sup>. Cette recherche appliquée, conduite en lien avec les acteurs de terrain, constitue un précédent, déterminant dans le développement de l'évaluation dans cette organisation<sup>792</sup>.

#### **4.2.2. L'attribution d'objectifs et l'élaboration d'une méthodologie d'évaluation des centres sociaux**

Pour saisir pourquoi et comment cette expérience d'évaluation de politique émerge et est légitimée, il convient d'analyser les objectifs officiels qui lui sont assignés. En effet, comprendre les objectifs de la démarche permet d'appréhender la manière dont l'instrument d'évaluation est présenté aux acteurs de l'organisation, comment ils se l'approprient et quels intérêts ils y trouvent. D'une part, ces objectifs traduisent une partie de *l'illusio* de la direction, de la manière dont elle introduit et instrumente l'évaluation de politiques, norme floue à peine émergente dans la Branche famille.

---

<sup>790</sup> Vincent Spenlehauer, *op. cit.* Patrice Duran et Éric Monnier, *op. cit.* (Cf. introduction, encadré 1 : Quelques repères sur l'institutionnalisation de l'évaluation de politique en France)

<sup>791</sup> Actuellement la plupart des centres sociaux sont dirigées par des structures associatives dans une perspective de délégation des responsabilités et non plus en gestion directe, jugées trop coûteuse en moyens humains et financiers.

<sup>792</sup> J.-M. Dutrénit, *Evaluer un centre social*, L'harmattan, Paris, 1994, 236 p.



D'autre part, ils mettent en exergue le caractère normatif, formatif et instrumental de la production de connaissance lié au développement de cette démarche. Il s'agit de la **première étape du processus d'institutionnalisation de l'évaluation : l'attribution d'objectifs à l'évaluation.**

Martin Ackermann saisit l'opportunité du programme de recherche de la CNAF et des conseils de J.-C. Barbier pour expérimenter une démarche d'évaluation. Ce dernier explique : « *je ne suis pas quelqu'un qui a contribué « sans le savoir » : dans tous les endroits où j'ai placé des idées et noué des partenariats, j'avais en tête aussi l'évaluation, pas seulement la gestion* » (octobre 2013). Martin Ackermann choisit de travailler sur le domaine de l'action sociale<sup>793</sup> qui dispose de plus de marges de manœuvre dans l'élaboration de politiques locales et d'allocations budgétaires. À cette période, l'intervention sociale locale est en pleine mutation du fait de la décentralisation. Le « social territorialisé »<sup>794</sup> introduit des reconfigurations de l'action sociale locale et de répartition des compétences générant des modifications des logiques d'action et des pratiques professionnelles. L'action sociale de la CAF et ses effets manquent de lisibilité, ce qui, pour les acteurs, peut être de nature à compromettre sa pérennité. Pour Danielle Coutant<sup>795</sup>, chargée de la coordination de la recherche-action à la CAF :

« *Martin Ackermann était un gestionnaire éclairé [...] il avait bien conscience que les centres sociaux pouvaient être un atout avec les territoires parce [...] directement liés à la volonté des élus du territoire, à une politique communale. [...] Il avait l'intuition que ça servait à quelque chose, mais comme c'était un gestionnaire, il voulait arriver à démontrer que ça lui servait y compris comme gestionnaire* » (avril 2012).

Il s'agit donc d'élaborer une méthodologie d'évaluation visant à mesurer et à quantifier l'impact social et économique des centres sociaux, à une époque où les démarches évaluatives en sont encore à leurs balbutiements dans l'environnement politico-administratif français<sup>796</sup>. Il existe encore très peu de démarches de ce type au sein de la Branche famille qui ne dispose pas encore de doctrine de l'évaluation ni de contraintes en la matière.

---

<sup>793</sup> Rappelons qu'il était également directeur du relais d'études régional du comité girondin des équipements sociaux-culturels.

<sup>794</sup> Jacques Ion, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Privat, Toulouse, (Coll. Pratiques sociales), 1991, 174 p. Il met en évidence, par un travail d'observation de terrain, les reconfigurations de la conduite de l'action sociale tournée vers le territoire dans une période de répartition des nouvelles compétences, de mise en place d'instances partenariales et d'émergence de dispositifs d'insertion sociale.

<sup>795</sup> Il s'agit d'un nom d'emprunt afin de garantir l'anonymat des acteurs. Nous la nommons car elle joue un rôle important dans le développement de l'évaluation à la CAF de la Gironde.

<sup>796</sup> Cf. introduction (encadré 1) Patrice Duran et Éric Monnier, *op. cit.*, Vincent Spenlehauer, *op. cit.*



Dans le domaine du social, la quantification et le caractère plus ou moins mesurable des effets sociaux et économiques de l'intervention sociale soulèvent de nombreuses questions. Elles s'inscrivent dans les préoccupations gestionnaires de Martin Ackermann qui cherche à les évaluer (septembre 2013) :

*« Si je ne peux pas mettre un instrument de mesure [...] j'aurai des jugements, des appréciations qui n'auront jamais de caractère objectif : soit parce que c'est moi qui les porte, soit parce que c'est un groupe qui les porte. [...] Ce qu'il faut surtout c'est se donner les moyens de quantifier. Il n'y a pas de mesure sans quantification. Alors il ne s'agit pas de tout quantifier, il s'agit d'avoir des quantifications relatives. [...] C'est pour ça que j'avais travaillé avec Dutrénit sur l'évaluation des centres sociaux ».*

Il est alors en quête d'outils lui permettant d'avoir une certaine lisibilité sur l'activité et les effets de l'action des centres sociaux qu'il finance, parce qu'il sollicite et négocie aussi des subventions auprès des collectivités territoriales. Cette recherche-action lui permet de tester l'outil d'évaluation, par l'intervention d'un chercheur dont le registre de légitimité s'inscrit dans la norme du « vrai » et de la scientificité. Elle s'articule autour de trois grands objectifs : former les travailleurs sociaux à l'évaluation, établir une méthode d'évaluation des centres sociaux, et proposer un guide évaluatif pour les organisations candidates à un « agrément centre social »<sup>797</sup> ou à son renouvellement. Il s'agit de leur donner des pistes pour évaluer leur action « *autrement qu'au seul moyen de ratios budgétaires, de rapports d'activités et de projets* »<sup>798</sup>. Cette démarche a pour vocation de proposer une méthodologie d'évaluation de l'atteinte des objectifs assignés en fonction du budget alloué, pour mesurer l'efficacité des politiques conduites par les centres sociaux.

Le recours à l'évaluation vise à produire du savoir, mais cet objectif cognitif s'inscrit dans une perspective instrumentale. Il s'agit de « *savoir si l'utilisation de ce fameux budget atteint les objectifs assignés, s'il apparaît légitime de le faire croître et dans quel sens. [...] Mais c'est aussi de ce côté qu'on pourra trouver des arguments pour valoriser des résultats auprès des partenaires financeurs* »<sup>799</sup>. L'objectif n'est pas d'interroger la pertinence de l'action des centres sociaux pour potentiellement remettre en question leur

---

<sup>797</sup> L'agrément centre social est une norme procédurale définie par la CNAF qui précise ce que doit être un centre social et les activités qu'il doit conduire. L'obtention d'un agrément et son renouvellement peuvent être associés à une forme de contrôle de conformité par les services de l'action sociale des CAF afin de statuer sur l'allocation d'une prestation de service, c'est-à-dire d'un financement de la structure à hauteur de 30% des dépenses d'investissement et de 45% des dépenses de fonctionnement (Dutrénit, p.20). Les autres financements doivent être obtenus auprès des collectivités territoriales.

<sup>798</sup> J.-M. Dutrénit, *op. cit.*, p. 17.

<sup>799</sup> *Ibidem*, p. 18.



financement ou leur existence. L'idée est de vérifier l'atteinte des objectifs et d'élaborer des preuves pour promouvoir leur action afin d'assurer leur pérennité voire potentiellement de favoriser le développement de leur action par une augmentation des ressources budgétaires. L'évaluation est présentée aux directeurs de centres sociaux comme une opportunité de valoriser leur action auprès des financeurs, afin d'obtenir des prestations financières auprès des collectivités locales<sup>800</sup>. Elle s'inscrit *de facto* dans une *approche normative favorable à l'activité* et au développement de ces structures, mais aussi dans un *objectif politique plus général de valorisation* de l'action publique conduite par ces organismes sous-traitants de la CAF. Les actions conduites par les centres sociaux sont amplement orientées par l'agrément délivré par la CAF et correspond à ses propres objectifs politiques (ceux de la CNAF et ceux de la direction de la CAF). Il s'agit donc également de valoriser la politique conduite par la CAF. Cette stratégie se décline à travers les objectifs opérationnels assignés à l'évaluation comme le montre l'encadré 16.

**Encadré 16 : Les objectifs de l'évaluation des centres sociaux<sup>801</sup>**

*« Donner une image incontournable, chiffrée aux partenaires de gestion du CS<sup>802</sup>; passer d'un descriptif littéraire d'objectifs et de résultats à leur mesure ; valoriser le bénéfice d'investissement des différents partenaires financiers ; à partir d'une définition du CS, apprécier le degré de conformité des effets obtenus aux effets recherchés ; établir des descripteurs suffisamment significatifs pour être transposables à l'ensemble des CS, dans la perspective de leur agrément par la CAF ; rechercher des indicateurs simples, pédagogiques et utilisables dans la négociation avec les partenaires ; trouver comment associer les usagers à cette démarche évaluative dans une perspective pédagogique et participative ».*

Ces objectifs de l'évaluation s'inscrivent dans une perspective gestionnaire de rationalisation de l'action des centres sociaux par des éléments quantifiés et chiffrés. Il s'agit de produire des arguments sur les bénéfices financiers liés à l'activité des centres sociaux et à l'action sociale de la CAF afin de pouvoir les avancer dans le cadre de négociations au niveau local ou national.

---

<sup>800</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>801</sup> Extrait de *Ibidem*, p. 18.

<sup>802</sup> Dans cet extrait CS désigne les centres sociaux.



La méthodologie d'évaluation déployée s'inscrit en cohérence avec les objectifs politiques assignés à la démarche. Il s'agit d'une méthode d'évaluation expérimentale visant une approche économique coût/avantage des effets de l'intervention sociale des centres sociaux (voir encadré 17).

**Encadré 17: Note méthodologique de l'évaluation des centres sociaux par J.-M. Dutrénit**

L'évaluation des centres sociaux conduite par J.-M. Dutrénit en collaboration avec la CAF de la Gironde vise à analyser les principaux effets (directs et indirects), de l'intervention des centres sociaux en fonction des objectifs qui leur sont assignés, dans une circulaire de la CNAF de 1984. Elle adopte une méthode d'évaluation expérimentale, où sont comparés des groupes tests avec des groupes témoins sur la base d'indicateurs. Ils sont élaborés dans une optique de quantification du social avec des valeurs relatives afin de produire des analyses statistiques de régression multiple et de traduction des résultats monétairement afin de chiffrer les retombées économiques de l'activité des centres sociaux. Il s'agit de démontrer leur valeur ajoutée par le chiffrage des coûts/avantages de chacune des activités dans une logique de contribution-rétribution. L'évaluation compare les profils de la population locale par rapport à celle des usagers du centre social. Elle questionne les retombées de l'aide éducative périscolaire par rapport à ceux qui n'en bénéficient pas<sup>803</sup>. Elle met en évidence la variation de la déviance et de la délinquance dans les territoires où il y a un centre social par rapport à une zone analogue non couverte. Elle mesure les effets des activités d'intégration, d'insertion, d'accompagnement des usagers dits « déviants » sur la base de « degrés d'intégration sociale »<sup>804</sup>. Elle analyse les effets de l'animation de la vie locale sur la participation des usagers à la vie du centre<sup>805</sup>. Enfin, elle étudie l'influence du centre social sur l'évolution des compétences sociales des enfants sur la base de critères définis par des travailleurs sociaux<sup>806</sup>.

Sans formuler d'analyse critique de la méthodologie déployée et des limites des résultats obtenus<sup>807</sup>, soulignons qu'ils sont rhétoriquement présentés dans une perspective scientifique, gestionnaire et comptable. Avec, en toile de fond, la volonté de répondre à la question « *Finally tout ça rapporte combien?* ». L'évaluation et ses résultats ont

---

<sup>803</sup> (notes obtenues, retards évités et chiffrage des avantages financiers liés à l'évitement de l'échec scolaire)

<sup>804</sup> (travail, participation, formation, revenus, considération, secours, intégration culturelle, normative, communicative et fonctionnelle)

<sup>805</sup> (variation des prises de responsabilité et de fonction de relais des usagers)

<sup>806</sup> Pour plus de détails se référer à J.-M. Dutrénit, *op. cit.*

<sup>807</sup> Dans le cas d'autres travaux nous avons pu mettre en évidence les limites cognitives de la production de connaissance issue de la mise en œuvre de méthodes d'évaluation expérimentale ainsi que son instrumentation politique : Nadia Okbani, *op. cit.*. Nadia Okbani, « Les apports de l'expérimentation à la construction et à la généralisation du RSA », *Institut d'Etudes Politiques*, Mémoire de, Bordeaux, Université de Bordeaux, 2009, p. 184. Voir à ce titre également Agathe Devaux-Spatarakis, *op. cit.*



clairement vocation à être instrumentés sur le plan politique. Ces deux extraits de l'ouvrage issu du rapport sont, à ce titre, assez révélateurs :

[les résultats] « *montrent de manière expérimentale, c'est-à-dire certaine et reproductible, que l'activité périscolaire telle qu'elle est pratiquée dans les centres sociaux concernés est rentable: 1,70 franc de rapport pour chaque Franc investi* »<sup>808</sup> ; « *à partir de la mise en évidence de ces chiffres, les gestionnaires d'un CS peuvent sérieusement négocier, avec les collectivités locales sur le territoire desquelles il se trouve implanté, les participations légitimes de chacun* »<sup>809</sup>.

La méthodologie d'évaluation déployée vise à produire des arguments politiques rationnels, quantifiés et budgétés, pour prouver l'apport des centres sociaux en termes de contribution-rétribution financière afin de légitimer leur action, d'assurer leur viabilité et de favoriser leur développement. Il s'agit de mettre en évidence l'utilité sociale des centres sociaux sur le plan financier et l'efficacité de la politique d'action sociale de la CAF. Les objectifs de valorisation politique, gestionnaire et financière de l'activité des centres sociaux et de l'action sociale de la CAF sont structurant sur l'instrumentation de l'évaluation et son développement au sein de l'organisation.

#### 4.2.3. Des intérêts instrumentaux

Suite à cette expérience, il importe de saisir ce qui ressort de la conduite d'évaluation, sur le plan discursif en termes organisationnel et politique, mais aussi en quoi cela joue sur l'institutionnalisation de l'évaluation. Pour ce faire, il s'agit d'étudier comment la démarche est reçue par les acteurs, ce qu'elle produit comme type de connaissances, comment elle est présentée et instrumentée par la direction de la CAF.

Le lancement de cette démarche a suscité des résistances de la part des acteurs de la CAF et des centres sociaux comme le souligne Martin Ackermann dans l'ouvrage :

« *Il doit être dit que cela a suscité quelques angoisses, et réticences, provoqué de l'insécurité par la mise en cause des pratiques des acteurs eux-mêmes, des Institutions, mais a généré pour certains de l'enthousiasme, voire de la passion, et pour tous l'envie de connaître, d'aller plus loin* »<sup>810</sup>.

---

<sup>808</sup> J.-M. Dutrénit, *op. cit.*, p. 49.

<sup>809</sup> *Ibidem*, p. 104.

<sup>810</sup> *Ibidem*, p. 15.



Il s'agit d'impliquer des acteurs de l'action sociale qui, du fait de leur identité professionnelle, sont peu prompts à des démarches de quantification du social et de mesure financière des effets de leurs actions sur l'humain. J.-C. Barbier explique que l'approche proposée par J.-M. Dutrénit était contestée et « *considérée comme gravement dangereuse* » par les directeurs de centres sociaux. Pour Danielle Coutant, coordonnatrice du projet à la CAF (avril 2012) :

*« Culturellement les centres sociaux avaient la vision [...] en gros travail social et éducation populaire et se confrontaient là des formes de visions de l'action. [...] Et avec ces soixante-huitards qui étaient restés, l'idée c'était « on ne flique pas les gens du centre ». [...] Tu as des cultures. Tu as des modèles derrière de conception, non seulement de l'évaluation mais du social au sens large ».*

Cette démarche expérimentale fait l'objet d'interactions complexes et conflictuelles avec les acteurs du travail social qui craignent une remise en question de leurs pratiques et de leur utilité. La direction conduit alors un travail institutionnel de légitimation de l'intérêt de cette évaluation auprès des directeurs de centres sociaux par la négociation de ses objectifs, de sa mise en pratique et de ses usages potentiels. Martin Ackermann confie la coordination du projet à Danielle Coutant, une assistante sociale de la CAF formée à la supervision de pratiques professionnelles, et de fait, proche des acteurs de terrain des centres sociaux. Elle conduit alors un travail institutionnel visant à favoriser l'adhésion à la démarche, à contourner les freins structurels, culturels et stratégiques au développement de l'évaluation. Cela passe par de la médiation, de la traduction et de l'adaptation<sup>811</sup> aux acteurs qui finalement contribuent à faciliter l'acceptation de l'évaluation. Dans l'ouvrage Danielle Coutant explique :

*« Lorsqu'une institution engage –fermement parce qu'elle y croit et le juge nécessaire– ses professionnels dans une opération évaluative de type recherche-action, il y a urgence à clarifier les enjeux et problématiques des différents intervenants – décideurs, professionnels, chercheurs. Cette démarche n'est jamais simple parce qu'elle nécessite la recherche d'un dénominateur commun entre les acteurs. [...] Les décideurs espèrent des arguments rationalisés pour décider des politiques sociales de manière plus « éclairée ». Les professionnels souhaitent avoir des outils méthodologiques facilement utilisables pour démontrer aux commanditaires l'efficacité technique et économique de leurs interventions et pouvoir prouver aux partenaires la pertinence des actions menées à partir des résultats obtenus »<sup>812</sup>.*

---

<sup>811</sup> Karim Ben Slimane et Bernard Leca, « Le travail institutionnel : origines théoriques, défis et perspectives », *Management & Avenir*, vol. 37 / 7, 2010, p. 53. Karim Ben Slimane et Bernard Leca, *op. cit.*

<sup>812</sup> J.-M. Dutrénit, *op. cit.*, p. 114. Dans l'ouvrage, celle-ci a rédigé une partie intitulée « l'évaluation au quotidien vue par les acteurs de terrain ».



La conduite de l'évaluation est conditionnée par la négociation d'aménagements correspondants aux intérêts défendus par chacune des parties prenantes afin d'assurer leur adhésion et leur implication. Ce travail institutionnel de négociation d'intérêts d'acteurs explique en partie le cadrage normatif de la démarche, tournée vers la valorisation de l'action des centres sociaux, afin de « correspondre » aux intérêts de ses acteurs, sollicités pour la production des données nécessaires à sa réalisation. La participation des travailleurs sociaux à la définition d'indicateurs s'inscrit d'ailleurs dans une double contrainte : une contrainte d'ordre cognitive, produire une connaissance qualitative sur les critères de compétence sociale des enfants et de participation des adultes ; une contrainte d'ordre stratégique et managériale afin d'impliquer des acteurs du social et de valoriser leurs compétences dans le cadre de cette démarche pour susciter leur adhésion.

Sur les conseils de J.-C. Barbier, Martin Ackermann sollicite un chercheur, extérieur à la structure et bénéficiant d'une légitimité scientifique ainsi qu'une assistante sociale proche des enquêtés. Le chercheur propose une méthode d'évaluation expérimentale pour mettre en évidence, sur les plans qualitatif, quantitatif et financier, les effets positifs de l'intervention de centres sociaux, afin de permettre aux acteurs du social d'obtenir des arguments rationnels pour négocier des financements supplémentaires. L'efficacité de son argumentaire scientifique tient notamment à son ajustement aux conceptions dominantes de l'action publique<sup>813</sup>, mais aussi à la « *naturalisation de l'universalité* »<sup>814</sup> de ce qu'ils prétendent démontrer. La configuration de l'évaluation et les résultats obtenus suscitent l'adhésion des acteurs de terrain dans la mesure où ils servent leurs intérêts professionnels. C'est donc sous ces conditions que les acteurs acceptent d'apporter de la lisibilité et d'interroger les effets sociaux de leurs pratiques, en partie dans le but de prouver la pertinence de leur action. Le tableau 5 synthétise les principaux intérêts d'acteurs entrant en jeu dans la négociation de l'évaluation des centres sociaux.

---

<sup>813</sup> Anne-Cécile Douillet, « Le développement territorial, une entente d'experts entre universitaires et aménageurs », in Laurence Dumoulin, Stéphane Labranche, Cécile Robert, Philippe Warin, (éds.). *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, éds. Laurence Dumoulin, Stéphane Labranche, Cécile Robert et Philippe Warin, 2005, p. 133-155, p. 145-150.

<sup>814</sup> Julien O'Miel, *Mirages de la démocratie. L'indétermination de l'action publique participative. Comparaison transnationale des politiques participatives du Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais et de la Toscane.*, Université de Lille 2, 2015, 726 p., p. 43.



**Tableau 5 : Intérêts des acteurs pour l'évaluation des centres sociaux**

Acteurs	Intérêts
J.-C. Barbier	Mettre en œuvre des projets de recherche en gestion dans les CAF Développer l'évaluation de politique
M. Ackermann	Développer de nouveaux instruments de gestion Modifier les manières de travailler de la CAF Positionner son organisation et son rôle dans le champ politique Défendre l'action sociale des CAF et les centres sociaux
J.-M Dutrénit	Répondre à la commande de la CAF Conduire des travaux de recherche sur l'action sociale Valoriser ses résultats sur le plan scientifique
D. Coutant	Mener à bien la recherche-action Défendre l'action sociale de la CAF Défendre les intérêts du travail social et se positionner dans l'organisation
Directeurs de centres sociaux	Défendre leurs ressources financières Valoriser leurs actions et leur utilité sociale
Travailleurs sociaux	Valoriser l'utilité sociale de leur action Valoriser leurs compétences professionnelles

Cette expérience d'évaluation des centres sociaux produit une connaissance stratégique et normative mobilisable dans les jeux politiques. Elle apporte de la lisibilité sur la diversité d'activités des structures et démontre qu'elles interviennent bien auprès des catégories populaires<sup>815</sup>. La démarche établit un rapport coût/avantage de chacun des centres sociaux observés et montre l'efficacité et l'efficience de l'accompagnement scolaire sur le plan financier. Elle révèle les effets de l'activité des centres sociaux sur la réduction de la délinquance, sur l'insertion sociale et professionnelle des adultes et les compétences sociales des enfants<sup>816</sup>. Dans les faits, ces savoirs sont utilisables par les acteurs qui défendent les intérêts des centres sociaux. Il y a un intérêt stratégique de positionnement de l'organisation mais également un enjeu de reconnaissance personnelle et professionnelle. J.-C. Barbier souligne que, pour Martin Ackermann,

*« Il y avait aussi l'idée qu'il allait pouvoir prendre plus de poids dans un certain nombre de décisions donc utiliser des éléments comme légitimation de ses décisions. [...] leur travail c'est un travail politique, c'est un travail de rapport avec les élus, c'est un travail d'investissement, de connaissance de la population [...] c'est entièrement politique. [...]. Ça les valorise. Moi je les valorise. [...] c'est pour des raisons personnelles pour s'affirmer, pour se faire plaisir »* (octobre 2013).

Cette première expérience d'évaluation de politique au sein de la CAF de la Gironde fait émerger des intérêts instrumentaux autour de la démarche et de ses potentiels usages auprès des acteurs de l'organisation. La direction voit dans l'évaluation un moyen de

<sup>815</sup> Il s'agit d'un des critères d'exigence de la CAF envers les centres sociaux.

<sup>816</sup> Le rapport délivre également des préconisations méthodologiques sur l'évaluation de l'action des centres sociaux à l'occasion d'un renouvellement d'agrément.



peser dans les décisions, de modifier les manières de travailler en interne et dans la conduite de l'action publique à l'échelle locale et nationale. La recherche-action amène la direction et les acteurs de terrain à identifier l'intérêt que peut représenter la production et la diffusion de connaissances (normatives) sur les populations ciblées, sur les politiques et leurs effets. Ce savoir constitue *de facto* un enjeu de pouvoir pour la direction, non seulement dans le cadre des négociations avec les acteurs locaux, mais aussi de ses activités au niveau national ou dans l'interaction (potentiellement concurrentielle) avec ses pairs. Il y a clairement une volonté de diffusion et de valorisation de la démarche à travers un ouvrage dédié, préfacé par Martin Ackermann.

Pour ce qui est des acteurs de terrain, cette démarche les implique dans la production de connaissance, valorisant leurs compétences professionnelles et leur capacité à être partie-prenante d'une recherche-action. Elle leur permet de valoriser l'utilité sociale de leur action en produisant des données reprises, analysées et valorisées par un chercheur, disposant d'une légitimité scientifique. Danielle Coutant considère que :

*« Les professionnels ont acquis de cette expérience un regard différent sur leur pratiques, plus critique et plus rigoureux. Cela leur permet de rechercher les corrélations entre ce qu'ils ont essayé de faire, les résultats escomptés et ceux réellement obtenus »*<sup>817</sup>.

Pour elle, cette démarche les conduit à modifier leur manière de travailler et leur donne des éléments de réflexion sur le montage de projets avec des critères plus rationnels et techniques. Dans les faits, pour la direction comme pour la coordonnatrice et les acteurs de terrain, cette recherche-action est considérée comme formative. La démarche de négociation et d'élaboration de l'évaluation suscite l'intérêt des différents acteurs impliqués et constitue un levier managérial pour la direction.

Cette recherche-action s'inscrit dans le cadre cognitif et les logiques d'action d'acteur politique développé par Henri Labeyrie dans son travail de prospective<sup>818</sup> et suscite son intérêt (voir encadré 18).

---

<sup>817</sup> J.-M. Dutrénit, *op. cit.*, p. 116.

<sup>818</sup> Cf. Annexe 3 : Résumé du rapport de prospective



### **Encadré 18: L'expérience d'évaluation des centres sociaux pour Henri Labeyrie**

*« Avant que je n'arrive, Martin Ackermann lui s'intéresse à l'évaluation, il a dû vous parler de Dutrénit. Il faut rendre à César ce qui est à César. Donc comment Acker s'y intéresse-t-il ? [...] il a une culture gestionnaire et il est en tension avec ses directeurs de centres sociaux qui eux sont plus dans le terrain, la dimension sociale, etc. [...] à un moment donné il s'est dit [...] qu'est-ce que je produis comme culture commune [...] entre ces directeurs de centres sociaux et moi ? [...] comme il a une vision très utilitariste des choses il se dit un centre social, à quoi ça sert ? [...] Il lance le truc avec Dutrénit dans l'idée qu'il faut prouver qu'un centre social ça sert à quelque chose et même mieux que ça, que c'est rentable. [...] Cela amène Martin Ackermann, très gestionnaire, à s'intéresser à l'efficacité de la politique des centres sociaux par ce biais de l'utilité économique du système. »*

Henri Labeyrie, alors fraîchement arrivé à la CAF de la Gironde en tant que directeur adjoint, tente de valoriser cette expérience auprès des services de la recherche<sup>819</sup> de la CNAF. Cependant, cette évaluation des centres sociaux est assez « mal reçue » et Danielle Coutant souligne que la réaction de la CNAF « a été très très mal vécue notamment par Martin Ackermann [...] la DSER, [...] était venue à la CAF 33, pour voir ce qu'avait fait Dutrénit et avait dézingué toute la démarche. [...] ça devenait honteux de retransmettre les éléments de la recherche sur les centres sociaux »<sup>820</sup>.

Cette recherche-action est la première étape du processus d'institutionnalisation de l'évaluation au sein de la CAF. Le travail institutionnel de négociation de l'évaluation en fonction des différents intérêts d'acteurs et les usages instrumentaux qui en découlent constituent une base du discours des entrepreneurs institutionnels légitimant le développement de cette pratique dans l'organisation et sa mise à l'agenda.

### **4.3. La légitimation par la production d'un discours sur l'évaluation**

Cette recherche-action constitue un précédent pour élaborer un discours<sup>821</sup> sur l'intérêt de l'instrument d'évaluation pour l'organisation, ses missions et ses acteurs. La

<sup>819</sup> J.-C. Barbier n'étant plus en poste à la CNAF à cette époque pour le faire.

<sup>820</sup> Pour Danielle Coutant, le travail économétrique de J.-M. Dutrénit basé sur une approche d'individualisme méthodologique est critiqué par le responsable de la recherche de l'époque (Pierre Strobel) qui est, selon elle, un constructiviste bourdieusien. Elle souligne aussi qu'il y a eu un jeu d'acteur entre les deux directeurs « j'ai quand même fortement l'intuition que Henri Labeyrie savait que l'autre (le directeur de la recherche à la CNAF) serait contre. Il y a eu un jeu là. C'est moi le savant, c'est moi celui qui a les idées, toi tu n'es qu'un gestionnaire. [...] Ce que je vois maintenant avec le recul, c'est que, en fait, on avait des courants sociologiques qui s'opposaient [...] c'était aussi l'opposition entre deux directeurs, leur conception de la vie. Tu en avais un de droite et l'autre de gauche. [...] Il y a des modèles de sociétés derrière. » (avril 2012)

<sup>821</sup> P. Bezès et P. Le Lidec parlent du « récit réformateur » Philippe Bezès et Patrick Le Lidec, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », in Jacques Lagroye, Michel Offerlé, (éds.). *Sociologie de l'institution*, éds. Jacques Lagroye et Michel Offerlé, Belin, Paris, 2011, p. 55-75.



construction d'un discours de légitimation de la conduite d'évaluation par les entrepreneurs institutionnels constitue la deuxième étape de son processus d'institutionnalisation au sein de la CAF. Elle constitue une phase primordiale pour comprendre comment les acteurs « se racontent l'histoire de l'évaluation », élaborent des cadres cognitifs afin d'importer cette pratique et de la légitimer dans une perspective managériale et d'influence politique.

#### 4.3.1. Les enjeux de l'élaboration d'un discours sur l'évaluation pour cette organisation

Cette recherche-action, crée un précédent et suscite l'intérêt de plusieurs acteurs qui souhaitent développer l'évaluation de politiques à la CAF. Comme étudié précédemment<sup>822</sup>, si une CAF dispose de marges de manœuvre dans son fonctionnement, dans la mise en œuvre et l'ajustement des politiques de la Branche famille<sup>823</sup> et dans l'élaboration de sa politique d'action sociale, elle dépend du pouvoir décisionnaire : des ministères, du Parlement, de la CNAF, des élus locaux et de son conseil d'administration<sup>824</sup>. Dans cette perspective, comment les acteurs peuvent-ils construire un discours légitimant le développement de cette pratique dans une organisation comme la CAF ?

L'exercice de légitimation est d'autant plus délicat que vers 1993, les OSS ne sont pas tenus de conduire des évaluations de politiques et qu'il n'existe pas de cadres cognitifs en la matière. La doctrine d'évaluation de la Branche famille ne sera élaborée qu'en 2002. Ce type de pratique, constitue une activité marginale dans la hiérarchie des tâches à accomplir et n'est, encore aujourd'hui, pas particulièrement valorisée dans l'évaluation des organismes ou des ADOSS. Pour une ADOSS : « *c'est pas une donnée portée par la CNAF, [...] c'est un sujet qui est frileux, qui fait peur donc chacun le fait s'il a envie c'est pas une commande. [...] si vous le faites, faut que ça se passe bien, là on vous trouve super. Si ça ne se passe pas bien, il ne fallait pas le faire* »<sup>825</sup>. Dans une culture

---

<sup>822</sup> Cf. Chapitre 1 (1.3.) et Chapitre 3 (3.3.)

<sup>823</sup> Vincent Dubois, *op. cit.*

<sup>824</sup> Pour rappel elle dépend des ministères et du Parlement pour les prestations légales ; des ministères et la CNAF pour l'élaboration et la modification des prestations de service d'action sociale ; des élus locaux pour la politique d'action sociale locale ; du conseil d'administration pour sa politique d'action sociale locale (prestations extralégales, contributions financières).

<sup>825</sup> Directrice évaluatrice (février 2014)



professionnelle majoritairement ancrée dans une approche d'opérateur public, l'intérêt pour la conduite d'évaluation de politique au sein d'OSS s'inscrit en dehors des normes partagées et des attendus du métier<sup>826</sup>.

L'importation volontaire et l'appropriation d'un instrument jugé non prioritaire implique, de fait, un positionnement « dissident ». Cela induit le déploiement de moyens financiers et humains, non pas sur la performance de gestion par l'embauche de techniciens conseils pour traiter des dossiers (rémunération peu élevée) ; mais sur la production de connaissances sur l'action et les besoins des publics, menée par des professionnels qualifiés et relativement coûteux. Dans une organisation gestionnaire, principalement centrée sur la « production » opérationnelle de service<sup>827</sup>, l'investissement dans la production de savoir pour contribuer au changement s'oppose à des logiques d'action d'opérateur public et aux normes gestionnaires qui la caractérisent. Elle relève d'une stratégie potentiellement subversive de contournement de normes professionnelles, de recherche d'alternative et de ressource de pouvoir pour influencer les politiques<sup>828</sup>. Ce positionnement d'acteur politique et la production de ce discours peuvent être associés à un comportement de « *voice* »<sup>829</sup>. L'absence de légitimation de l'évaluation par le droit, l'absence d'incitation et d'initiative de ce type au sein du réseau mais aussi l'investissement potentiel de fonds publics suscitent, de fait, la nécessité de justifier ce choix par le déploiement d'un discours légitimant le développement de l'évaluation au sein de ce type d'organisation<sup>830</sup>.

P. Bezes et P. Le Lidec soulignent l'importance d'identifier des « entrepreneurs de réforme » qui « *revendiquent l'intention et sont en position de transformer les règles d'une institution en faisant montre de compétences et de ressources pour élaborer des diagnostics, promouvoir des solutions et constituer des coalitions favorables à leurs*

---

<sup>826</sup> Cf. Partie I

<sup>827</sup> Dans les années quatre-vingt-dix V. Boussard met en évidence qu'il existe une très forte résistance des acteurs à remettre en question des indicateurs de gestion comme le « stock », « *Certains cadres ou directeurs défendent une autre conception de l'évaluation des CAF, mais rendre cette conception légitime nécessite des efforts sans cesse renouvelés pour la justifier, sans risquer la dévalorisation par rapport aux collègues. L'a priori est tellement puissant, qu'il aboutit à subordonner toute démarche qualitative d'une CAF à sa performance en production : « Il faut d'abord avoir des stocks faibles pour commencer des actions envers la qualité ». L'idée de qualité, vue comme le prétexte de ceux qui n'arrivent pas à faire du rendement, finit par devenir négative, sans que cette dernière soit finalement définie* ». Valérie Boussard, *op. cit.*, p. 54.

<sup>828</sup> Voir à ce titre l'Annexe 3 sur la prospective conduite par Henri Labeyrie en 1991

<sup>829</sup> En référence à la théorie d'Albert Otto Hirschman qui permet d'analyser les conditions d'émergence ou de non émergence de l'action collective. Il développe l'idée selon laquelle il y a trois formes de comportements : « *exit, voice, and loyalty* », à savoir s'extraire (*exit*) par exemple par abstention, exprimer son désaccord (*voice*) par exemple par le biais de mouvements sociaux, ou décider de ne pas réagir et de rester fidèle (*loyalty*). Albert Otto Hirschman, *op. cit.*

<sup>830</sup> Pour Danielle Coutant « *je pense que tout ce qui n'est pas directement productif c'est un luxe, [...] dans ce luxe il y a le côté perte de temps, il faut être efficace, perte d'argent et puis alors si les lampistes se mettent à réfléchir* » (avril 2012).



projets »<sup>831</sup>. Ces entrepreneurs disposent de compétences sociales (*social skills*) pour élaborer des « récits réformateurs » (*stories*)<sup>832</sup> et conduire des activités cognitives (élaborer un sens commun et un plan de réforme) et stratégiques (négocier des solutions acceptables entre des intérêts concurrents)<sup>833</sup>. P. Bezes et P. Le Lidec mettent en évidence quatre sources génératrices de réformes institutionnelles : les changements exogènes de l'environnement, les dynamiques endogènes internes à l'organisation, les jeux d'acteurs du champ institutionnel, l'appartenance à un champ organisationnel ou institutionnel de même nature et la diffusion de modèles<sup>834</sup>. Il s'agit ainsi de saisir comment les entrepreneurs institutionnels procèdent pour élaborer un récit réformateur de légitimation de l'évaluation<sup>835</sup>, pour lui donner un sens au sein des diverses missions de l'organisation, la rendre nécessaire et lui affilier la résolution de problèmes rencontrés dans la conduite de l'action publique. Plusieurs travaux sur l'institutionnalisation de l'évaluation, révèlent que la capacité de légitimation d'une nouvelle norme<sup>836</sup> ou d'une institution, dépend de la légitimité et de la position d'autorité occupée par les acteurs qui en sont porteurs<sup>837</sup>. Pour S. Jacob, une « *activité militante est vouée à l'échec si elle reste déconnectée des lieux de prise de décision* »<sup>838</sup>.

D'une part, l'appropriation de l'instrument d'évaluation reste conditionnée par la capacité des entrepreneurs institutionnels à produire un discours qui soit acceptable par les acteurs de cette CAF, dans un système de normes, de valeurs, traversé par des idées, des intérêts et des institutions déjà prégnantes dans l'organisation. D'autre part, du fait du positionnement politico-administratif d'une CAF et de son implication dans la conduite de l'action publique, le travail institutionnel de légitimation de la conduite d'évaluation doit également être acceptable par les acteurs de son environnement : le réseau des CAF, de la CNAF, des ADOSS, les organismes de contrôle, mais aussi les partenaires locaux notamment des élus de collectivités territoriales. La production d'un discours légitimant l'intérêt de conduire des évaluations de politiques au sein d'une CAF s'inscrit alors dans

---

<sup>831</sup> Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, *op. cit.*, p. 58.

<sup>832</sup> Neil Fligstein, « Social Skill and the Theory of Fields », *Sociological Theory*, Vol. 19, 2001, p. 105-125.

<sup>833</sup> Olivier Nay et Andy Smith, *op. cit.*, p. 13-14.

<sup>834</sup> Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, *op. cit.*

<sup>835</sup> Dans ses travaux T. Zilber met en évidence la complexité et la dualité du discours dans le travail d'entrepreneur institutionnel, entre le maintien et la perturbation de l'ordre institutionnel. Tammar Zilber, « Stories and the discursive dynamics of institutional entrepreneurship: The case of Israeli high-tech after the Bubble », *Organization Studies*, vol. 28 / 7, 2007, p. 1035-1054. V. Chanut met en évidence le travail de légitimation et d'autojustification des acteurs porteurs de l'évaluation qui cherchent à vanter leur organisation. Véronique Chanut, « Contes et mécomptes d'une connaissance ordinaire », *Pouvoirs locaux*, 57 (2), 2003, p. 99-105.

<sup>836</sup> V. Boussard met en évidence que pour faire accepter de nouvelles normes de qualité les techniciens conseils doivent avoir recours à des acteurs qui soient en position de les légitimer. Valérie Boussard, *op. cit.*

<sup>837</sup> Jean Leca, *op. cit.*

<sup>838</sup> Steve Jacob, *op. cit.*, p. 71.



une perspective *bottom-up* au sein de l'environnement politico administratif. Il s'agit pour ces « petits bureaucrates »<sup>839</sup>, d'investir leur marge de manœuvre pour produire un cadre cognitif, jusqu'alors inexistant, qui soit acceptable par des acteurs issus d'environnements, de systèmes de normes et d'intérêts différents, en vue de s'insérer dans le jeu politique.

Dans ce contexte, il importe d'analyser les registres de légitimation mobilisés par les entrepreneurs institutionnels pour justifier leur place d'acteur politique et leur contribution à la prise de décision. Si des directeurs décident de développer des compétences d'évaluation c'est qu'ils ont une représentation positive de ce type de démarche, qu'ils sont convaincus de son intérêt et de ses potentiels usages (*illusio*) pour servir leurs ambitions de changement et de légitimité personnelle et organisationnelle. Pour un expert de la Sécurité sociale, « ceux qui le font ils le font plus parce qu'ils sont vraiment investis dans le domaine du social, du politique, ça fait partie de leur personnalité, de leur patrimoine personnel »<sup>840</sup>. Il s'agit de donner du sens à l'investissement de l'évaluation dans ce système d'action saturé de normes et d'institutions, pour développer une politique d'évaluation au sein d'une CAF. Ainsi, l'enjeu de la production d'un discours sur l'évaluation peut être assimilé à une forme de mise à l'agenda de cet instrument à l'échelle organisationnelle afin, à terme, de l'institutionnaliser (voir encadré 19).

#### **Encadré 19: La mise à l'agenda d'une politique publique**

L'étude de la mise à l'agenda interroge comment des faits sociaux, faisant l'objet de controverses, atteignent un caractère de « problème public », appelant et justifiant une intervention publique légitime. La mise à l'agenda est le résultat d'une action volontaire et organisée d'« entrepreneurs politiques » qui interviennent dans un contexte particulier. Ils jouent un rôle crucial dans la définition de problèmes publics, dans leur légitimation, dans l'élaboration de modalités de réponses politiques mais aussi dans la mobilisation de ressources et de coalitions pour peser dans les jeux d'acteurs<sup>841</sup>.

Pour P. Garraud : « *L'émergence et la promotion d'un problème sont inséparables de processus cognitifs et normatifs de définition et de qualification (ou de « problématisation») qui donnent sens à ce problème et conditionnent les termes des*

<sup>839</sup> Michael Lipsky, *op. cit.*

<sup>840</sup> Extrait d'entretien (juillet 2014)

<sup>841</sup> Philippe Garraud, p.58-67 *Dictionnaire des politiques publiques, 3e édition actualisée et augmentée, op. cit.*



débats, du mode de traitement et des éventuelles décisions. La manière dont un problème est construit conditionne pour partie les manières pensables de le considérer et de le traiter »<sup>842</sup>. Dans cette perspective, l'élaboration d'un discours sur l'évaluation peut être analysée à la fois comme l'identification d'un ou plusieurs problèmes publics (marqués de représentations spécifiques) et la définition d'une réponse politique (ce à quoi l'évaluation entend répondre).

#### 4.3.2. L'évaluation comme instrument managérial

L'évaluation des centres sociaux constitue un précédent pour élaborer un discours sur l'intérêt de mener des évaluations au sein d'une organisation comme la CAF. Martin Ackermann et Henri Labeyrie perçoivent les intérêts que peut représenter cet instrument dans le cadre de leurs fonctions de direction, de leurs missions professionnelles et de la vision du métier qu'ils défendent. Ces acteurs, légitimes dans l'organisation, s'en saisissent pour impulser son développement. Leur travail institutionnel d'élaboration d'un discours sur l'évaluation révèle les intérêts qui irriguent la mise en œuvre de cette pratique, les systèmes de valeurs et les normes que ces acteurs cherchent à diffuser dans la conduite de l'action publique.

Dans la préface de l'ouvrage de J.-M. Dutrénit, Martin Ackermann explicite pourquoi la démarche évaluative répond à des attentes politiques et organisationnelles. Partant d'une critique générale de la « *raison technicienne dominante* » dans le champ de l'action sociale, il désapprouve le « *discours rationalisateur* » qui tend plus « *à justifier les pratiques qu'à démontrer leur pertinence en termes d'efficacité mesurée* »<sup>843</sup>. Soulignant l'enjeu politique et économique que représentent les centres sociaux, leviers de la conduite d'une politique d'action sociale, il insiste sur le fait que « *dans le contexte des contraintes générales actuelles, leurs gestionnaires ne peuvent légitimer leur action auprès des partenaires que par la démonstration de sa pertinence au-delà de toute justification* »<sup>844</sup>. Martin Ackermann mobilise l'argumentaire de la contrainte financière extérieure<sup>845</sup> et avance que la démonstration doit être assurée selon des conditions analogues à l'évaluation de la performance dans « *l'univers économique et financier* ». Il

---

<sup>842</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>843</sup> J.-M. Dutrénit, *op. cit.*, p. 13.

<sup>844</sup> *Ibidem*.

<sup>845</sup> La contrainte constitue un argument politique fort, imposé par des acteurs, disqualifiant ainsi les discours et instruments de ceux qui cherchent à s'en émanciper. *Gouverner (par) les finances publiques, op. cit.*



construit donc un discours sur l'évaluation sur la base d'un registre de normes rationnelles de gestion économique et financière, tout en valorisant la scientificité de la démarche (norme du vrai) liée à l'implication d'un chercheur économiste. Il défend le recours à l'évaluation au sein de son organisation comme une exigence ou une norme professionnelle presque incontournable du fait de ses missions et de son interaction avec son environnement politico-administratif :

*« impliquée dans la gestion de nombreux centres sociaux et liée, dans un partenariat étroit, à de nombreuses collectivités territoriales, la Caisse d'Allocation Familiales de la Gironde devait se doter des instruments légitimes de mesure pour évaluer leurs actions et leurs résultats »<sup>846</sup>.*

Du fait de l'expérience conduite, il insiste sur le fait que les *« préoccupations gestionnaires d'évaluation »* impliquent de susciter l'adhésion des acteurs (usagers, financeurs, professionnels, responsables d'établissement) par la négociation d'une méthode adaptée au secteur d'activité, *« conciliant tout aussi bien la philosophie politique de l'action sociale de la Caisse d'Allocations Familiales de la Gironde que les conceptions managériales de sa direction »<sup>847</sup>*. Par-là, il met en exergue une norme opérationnelle liée à la méthode d'évaluation, nécessairement négociée avec les acteurs de terrain pour favoriser leur acceptation<sup>848</sup>, mais répondant aussi aux exigences des ADOSS. Ainsi, la conduite d'évaluation est conditionnée par les intérêts d'acteurs de l'organisation. Martin Ackermann valorise ce que l'évaluation apporte aux acteurs et explicite dès 1994 son intention de développer cette compétence :

[L'évaluation] *« oblige les acteurs du travail à faire des choix en connaissance de cause. Elle favorise le changement et l'innovation. En ce sens elle est formatrice. Les trois années de recherche-action menées avec le Professeur Dutrénit nous conduisent à affirmer qu'évaluer est une nécessité vitale pour gérer de façon responsable les centres sociaux. [...] Concevoir les instruments de l'évaluation adaptés, c'est impliquer les travailleurs sociaux dans une démarche de recherche-action »<sup>849</sup>.*

Il met en avant l'intérêt managérial de l'évaluation comme outil d'implication des acteurs de terrain et instrument formateur de conduite du changement. Il souligne son intérêt gestionnaire par le recours à des termes forts, porteurs de normes et de valeurs<sup>850</sup> dans la conduite des missions de l'organisation. Pour s'opposer au discours

---

<sup>846</sup> J.-M. Dutrénit, *op. cit.*, p. 14.

<sup>847</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>848</sup> L'évaluation des centres sociaux a suscité des réticences chez certains acteurs qu'il s'agit donc de rassurer.

<sup>849</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>850</sup> Il évoque une *« nécessité vitale »* pour *« gérer de manière responsable »* mais aussi d' *« humanisme appliqué »* pour susciter l'adhésion des acteurs de terrain.



rationalisateur de justification, il mobilise le registre du « gestionnaire rationnel » et du « bien faire » pour faire accepter la production d'outils de connaissances. Il dispose d'ailleurs d'une alliée de terrain au sein de l'organisation. Danielle Coutant ne bénéficie pas d'une position d'autorité mais d'une légitimité professionnelle auprès des travailleurs sociaux initialement réticents. Elle souligne :

*« Une réflexion est à mener pour une recherche d'harmonisation de critères évaluatifs intégrant des exigences administratives, comptables et de travail social. [...] L'évaluation peut et doit devenir partie intégrante de l'action. Cela ne pourra se faire qu'avec de nécessaires volontés institutionnelles mais aussi avec l'engagement de tous pour utiliser la démarche évaluative car elle offre l'occasion d'une recherche approfondie sur le sens des interventions et permet de trouver les moyens de rendre au quotidien les usagers toujours plus actifs et responsables »<sup>851</sup>.*

En tant que coordinatrice du projet, elle situe son discours à l'intersection des attentes des différents acteurs et porte une exigence de développement de l'évaluation au sein de l'organisation, s'inscrivant aussi dans ses propres intérêts professionnels<sup>852</sup>.

Le discours élaboré par Martin Ackermann sur l'intérêt de conduire des évaluations s'inscrit dans une perspective gestionnaire et managériale. Pour lui, le développement de l'évaluation au sein de la CAF s'inscrit dans la continuité de la politique managériale qu'il conduit depuis plusieurs années, comme s'il s'agissait d'une forme d'aboutissement logique : *« Est-ce que c'est la logique évaluative qui nous amène à modifier le management ou est-ce que c'est le type de management que l'on fait qui nous conduit à l'évaluation ? Moi je pense surtout que c'est ça. [...] C'est plutôt le système qui est auto évaluateur »<sup>853</sup>*. Si cet acteur cherche probablement à valoriser la globalité de son action au sein de la CAF et à lui donner cohérence, il est intéressant d'envisager hypothétiquement le système managérial établi au sein d'une organisation comme un « terrain préalable » plus ou moins fertile au développement et au maintien de l'évaluation<sup>854</sup>. Martin Ackermann explique que :

---

<sup>851</sup> *Ibidem*, p. 114.

<sup>852</sup> Elle se positionne sur le développement de l'évaluation et, de fait, devient par la suite cheffe de service des Chargés d'études sociales.

<sup>853</sup> Entretien septembre 2013.

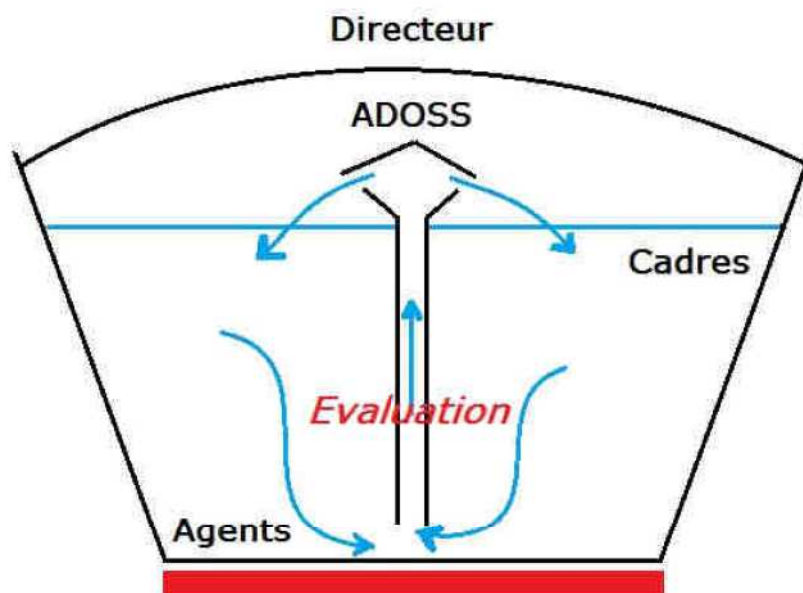
<sup>854</sup> Nous étayons par la suite cette hypothèse en analysant le cas de la prise de fonction de Henri Labeyrie dans une autre CAF. Malgré sa volonté de développer une politique d'évaluation au sein de cette organisation, il fait face à de nombreux freins qui sont à la fois managériaux (culture organisationnelle peu propice) mais aussi liés à l'environnement politico-administratif d'intervention, peu favorable au développement d'évaluation de politique au sein de cette organisation. Nous verrons aussi comment, au sein de cette même CAF, l'arrivée de Denis Champenois (au départ de Henri Labeyrie), s'inscrivant dans une conception d'opérateur public et dans une autre approche managériale questionne la conduite d'évaluation. Cf. 10.3.2.



« C'est par l'imprégnation culturelle que certaines idées me sont apparues comme étant celles qui devaient servir de support de développement à la CAF. [...] Donc pour moi l'évaluation c'est quelque chose qui était liée à ce souci de retour sur investissement, ce souci de créer les conditions... [...] ce n'est pas en soit le résultat de l'évaluation qui m'intéressait mais c'est le process [...]. Ça mettait les gens en situation d'évoluer positivement par rapport à leur job [...] je pense qu'il y a un esprit que j'ai dû faire passer et qui doit rester<sup>855</sup>. [...] c'est ça qu'il faut, c'est de créer les conditions qui permettent aux gens de s'épanouir ». (septembre 2013)

Il part de l'idée que le processus d'évaluation, impliquant les différents acteurs d'une action collective, contribue à changer la manière de travailler. Pour lui la démarche est formative car elle permet de produire de la connaissance issue des différents niveaux hiérarchiques de conduite de l'action, mais donne aussi l'occasion aux acteurs de s'interroger sur leurs pratiques professionnelles et sur les finalités de leur intervention. En ce sens, Martin Ackermann appréhende l'évaluation comme un outil de management modifiant la manière dont l'organisation conduit l'action publique. Il explique qu'il conçoit le processus d'évaluation comme le fonctionnement d'une lessiveuse, qu'il dessine d'ailleurs pendant l'entretien pour décrire le processus (Voir figure 1) :

**Figure 1: La lessiveuse, le bouillonnement organisationnel de l'évaluation**



Source: Martin Ackermann, entretien septembre 2013

« La lessive est au fond et il y a un brassage permanent. [...] L'idée elle est là, c'est qu'il y a du savoir quelque part, il faut attiser un petit peu le feu certes mais il faut générer

<sup>855</sup> Les orientations de la direction et notamment du directeur marque durablement les acteurs de l'organisation et ce commentaire montre que le directeur a conscience de l'héritage qu'il peut laisser.



*de l'ébullition pour que ça remonte et que ça redescende. Autrement dit, ceux qui savent, même les agents de base, le lambda, il a des savoirs qu'il faut être capable de récupérer en créant l'ambiance qui fait que ça monte et puis ça repart. Et le rôle du management c'est ça, c'est faire en sorte qu'il y ait des cycles de rediffusion du savoir » (septembre 2013).*

L'évaluation est présentée comme un outil permettant de susciter la réflexion pour amener les acteurs de terrain à faire remonter leurs savoirs, à apprendre, à questionner leurs pratiques et à les changer. On sent ici poindre l'idée de l'instrumentation de l'évaluation pour générer de la convergence cognitive au sein des acteurs de terrain et favoriser la conduite du changement.

#### **4.3.3. L'évaluation comme stratégie de positionnement de la CAF et de ses politiques**

L'ébullition liée à la conduite d'évaluation vise aussi à produire de la connaissance mobilisable par la direction pour conduire le changement non seulement en interne, mais également dans son environnement politico-administratif. Martin Ackermann explique que depuis la décentralisation (septembre 2013) :

*« Je crois qu'une caisse d'allocations familiales a tout intérêt à [...] être en mesure de discuter avec les collectivités locales. L'évaluation que l'on avait faite des centres sociaux, on l'avait restituée aux collectivités [...] Donc on avait été voir les maires, [...] pour leur présenter le bilan des évaluations que l'on avait menées. Et l'intérêt de dire : bien, voyez, quand on vient vous voir pour dire qu'il faut que vous contribuiez davantage à la vie de votre centre social, c'est parce qu'on a des évaluations qui nous permettent de justifier ».*

À son arrivée à la CAF de la Gironde en tant que directeur adjoint, Henri Labeyrie s'intéresse à l'évaluation des centres sociaux. Il considère l'évaluation comme un instrument de dialogue de la CAF en interne et dans les relations partenariales mais permettant d'apporter de la lisibilité sur les actions conduites et sur leur efficacité :

*« D'un côté l'équipe qui fait le travail social sur le centre social, de l'autre côté la direction de la Caisse qui alloue des moyens humains, matériels, financiers et qui inscrit les centres sociaux dans sa politique. Les deux se trouvaient confortés dans l'intérêt, l'utilité sociale du centre, [...] là vous retrouvez tous les ingrédients [...] à savoir : la nécessité de justifier les fonds alloués, la nécessité de donner de la lisibilité à l'action, d'en vérifier la pertinence et puis la création d'un dialogue entre l'opérateur de terrain et l'institution porteuse de la politique ».* (décembre 2011)



Pour lui, cette expérience constitue un élément déclencheur qui l'amène à vouloir se saisir de l'évaluation et à l'investir. À ce moment-là, Henri Labeyrie a lancé des travaux de recherche en gestion à la CAF de l'Ariège sur le management participatif<sup>856</sup> et proposé le développement d'instruments de positionnement politique dont l'évaluation dans un rapport de prospective<sup>857</sup>.

Pour Martin Ackermann, l'instrument d'évaluation constitue un outil de négociation des moyens en termes d'action sociale locale, permettant à la CAF de peser sur les orientations et les priorités politiques des partenaires. Il s'agit aussi de légitimer l'action sociale des CAF qu'il perçoit en danger du fait de reconfigurations liés à la répartition de compétences et de concurrences entre les acteurs et modalités d'intervention. Pour lui :

*« Demain, un gouvernement peut rayer d'un trait la Caisse Nationale ou les CAF. [...] on avait parlé d'impôt négatif à une époque, pour une réforme fiscale [...]. L'action sociale [...] on pourrait la confier aux départements, [...] qui n'ont plus de raison d'être s'ils n'ont plus que l'action sociale [...] nous sommes contingents. [...] on pourrait avoir la même politique familiale par d'autres moyens »* (septembre 2013).

Martin Ackermann souligne la difficulté structurelle de rendre compte de l'utilité des politiques sociales sur la base de critères financiers et économiques, complexifiant leur légitimation et les rendant potentiellement vulnérables face à la contrainte budgétaire :

*« Il faut mener des évaluations de politiques sociales pour être en capacité de démontrer leur pertinence. [...] Même si le retour sur investissement est cher, il faut le faire politiquement. [...] Dans une période de contraintes budgétaires là, là il faut que l'on fasse des choix, et donc là on aurait quand même intérêt à étayer nos arguments politiques par quelques arguments évaluatifs. [...] vous avez le discours qui consiste à dire : le social nous déséquilibre au point de vue économique et les gens ne savent pas trop ce qu'il y a derrière. [...] grosso modo pour gagner de l'argent, pour économiser, pour rééquilibrer nos comptes c'est simple : il faut s'attaquer aux politiques sociales. [...] On est dans un choix politique. Ce n'est pas la technique qui dicte la décision. C'est le choix idéologique qui l'induit. [...]. Les politiques familiales c'est de la redistribution aujourd'hui. Tout le reste c'est de la doctrine qui permet de justifier [...]. À mon avis l'évaluation est incontournable pour les prestations familiales »* (septembre 2013).

---

<sup>856</sup> Ces travaux consistaient notamment à l'élaboration collective de règles entre différents groupes d'acteurs de la CAF, pour tenir compte de leurs différentes rationalités, «*les expressions et les confrontations collectives y sont favorisées pour permettre la production de règles ascendantes*» pour moderniser le service public. Jacques Gautrat et Jean-Louis Laville, *op. cit.* Cette recherche action aboutira à la rédaction de trois scénarii d'évolution sur: L'amélioration des indicateurs de gestion (pour tenter de s'inscrire dans une approche plus qualitative); sur l'intégration culturelle (de valorisation du consensus interne); sur l'élaboration collective des règles.

<sup>857</sup> Cf. annexe 3



Le discours de la contrainte budgétaire<sup>858</sup> est mobilisé pour légitimer le développement de l'évaluation, tout particulièrement pour produire des éléments rationnels afin de défendre les politiques sociales et familiales face aux débats politiques et idéologiques<sup>859</sup> qui pourraient menacer leur pérennité. Par-là, il affirme l'autorité de l'évaluation comme un instrument d'action publique, technique, rationnel et scientifique<sup>860</sup> pour défendre son organisation, ses missions, sa position sociale et professionnelle d'ADOSS (on est ici au cœur de l'*illusio*). D'une certaine manière, la contrainte budgétaire et l'idéologie politique sont présentés comme des menaces pour les intérêts de l'organisation et la légitimité des élus dans la production de l'action publique est questionnée<sup>861</sup>.

#### 4.3.4. Un devoir d'évaluation lié aux missions politiques des CAF et à l'action sociale locale

Pour Henri Labeyrie, « *ce qui conduit à l'évaluation c'est la dimension politique* » propre aux missions des CAF et au rôle d'acteur politique des AD OSS :

*« Ce qui légitime l'évaluation des politiques sociales au sens large, c'est l'attribution de moyens par la puissance publique, qui les délègue ces moyens et qui nécessairement veut pouvoir vérifier que ces moyens sont employés à bon escient. Et plus la contrainte financière est forte, plus l'exigence d'efficacité l'est et donc plus ça induit de l'évaluation. [...] l'évaluation est consubstantielle 1- à cette attribution de moyens [...] et 2 - elle est aussi consubstantielle à l'autonomie importante dont disposent des organismes sociaux »* (décembre 2011).

Dans un contexte de contrainte budgétaire, il cherche à affirmer ses marges de manœuvre dans le déploiement des politiques et à inscrire discursivement l'évaluation comme une exigence liée aux missions politiques des CAF. Partant du constat de l'absence d'évaluation, il considère que les CAF ont un « *devoir d'évaluation* », notamment en ce qui concerne sa politique d'action sociale. Il précise qu'une haut fonctionnaire, directrice de la CNAF se rallie à sa cause pour appuyer son discours :

---

<sup>858</sup> Gouverner (par) les finances publiques, *op. cit.*

<sup>859</sup> Pour rappel les politiques sociales et familiales se basent sur des référentiels normatifs de solidarité familiale. Voir Michel Chauvière et Michel Messu, *op. cit.* Michel Chauvière, *op. cit.* Michel Chauvière, *op. cit.*

<sup>860</sup> Il souligne « *l'évaluation c'est donner un caractère scientifique à quelque chose qui ressort de l'appréciation qui serait naturellement subjective.* » (septembre 2013)

<sup>861</sup> Martin Ackermann souligne « *quand vous dirigez une collectivité, vous avez des collaborateurs, [...] vous êtes obligés de tenir compte d'un environnement, donc d'être dans un dialogue, dans une recherche d'information et de partage. L'évaluation n'est pas simplement votre ressenti. Souvent ils prennent des décisions en fonction de leurs ressentis. En ayant la conviction qu'eux savent puisqu'ils sont élus. Alors peut-être que s'ils étaient davantage à l'écoute ils ne le feraient pas. S'ils évaluaient davantage ils ne le feraient pas.* » (septembre 2013)



« C'est-à-dire un mot qu'avait repris l'antépénultième directrice de la recherche à la CNAF, Virginie Madelain, qui lui avait assez plu. Il y a, de fait, devoir d'évaluation. Il y a devoir, parce que il y a des moyens importants alloués, il y a devoir parce que ces moyens et bien il faut que l'on en rendre compte et pas simplement dans une dimension interne, mais une dimension aussi externe, qui est tout à la fois, [...] une dimension politique, politique nationale, choix politique. Pourquoi, plutôt que de mettre en place des prestations familiales, mettrait-on en place une action sociale ? Et puis aussi une nécessité, enfin au plan local, de justifier des choix que l'on est amené à faire »<sup>862</sup> (décembre 2011).

Henri Labeyrie développe un discours sur la nécessité de conduire des évaluations de politiques sur l'action sociale des CAF, domaine d'intervention qui revêt une plus large part d'autonomie et de travail politique sur lequel il s'investit (voir encadré 20).

#### **Encadré 20: Le discours légitimant l'évaluation de l'action sociale des CAF**

L'action sociale des CAF est « obligatoire depuis 48, elle fait intrinsèquement partie de l'action que doivent conduire les caisses, [...] elle est, on va dire, assez libre en tous cas dans ses modalités d'exercice. [...] Ce qui fait souvent dire d'ailleurs que l'action sociale des CAF est illisible, parce qu'hétérogène dans ses objets, hétérogène dans les CAF, enfin selon les territoires sur lesquelles elle peut s'exercer. Même encore une fois, si elle a fait l'objet de circulaires qui la règlementent, il y a des espaces de liberté importants, enfin moins des espaces de libertés que des espaces d'autonomie. Alors c'est justement parce qu'il y a autonomie dans la mise en œuvre d'action sociale, [...] même si elle est de plus en plus encadrée, et c'est justement parce que cette difficulté de lisibilité fait qu'il y a de la difficulté à rendre compte, donc à justifier de sommes manifestement très importantes qui sont attribuées. Donc, c'est en ce sens qu'il y a pour les CAF ce que j'appelle un devoir d'évaluation ». « Si l'action sociale des caisses est une action obligatoire, à partir de la décentralisation en 83, c'est une action qui est potentiellement contestée. Pourquoi les caisses seraient-elle légitimes à conduire une action sociale au plan local alors que les départements ont le chef de fila de l'action sociale ? Donc ça voulait dire qu'il fallait à la fois relier cette action sociale aux grands objectifs nationaux de la politique familiale, conciliation vie familiale et professionnelle, etc. [...] en mesurer les résultats au plan local. [...] Donc nécessairement, là il y a ce devoir d'évaluation par rapport aux politiques conduites mais aussi par rapport au territoire ».

Extraits d'entretiens avec Henri Labeyrie (mars 2014).

---

<sup>862</sup> Ce propos est assez proche de l'extrait d'entretien précédent, recueilli dans le cadre d'un entretien postérieur (avec 2 ans de décalage). Cela met en évidence la cohérence de son discours sur la conduite d'évaluation au sein des CAF et des arguments qu'il mobilise pour le justifier.



Henri Labeyrie cherche à légitimer cette pratique dans un environnement plus favorable (négociations de politiques locales partenariales) que celui de la gestion des prestations (environnement industriel) et souligne qu'« *il faut prouver que ce que l'on fait est justifié et probablement que l'action sociale a beaucoup plus à justifier de son efficacité et de son utilité que les prestations qui ont la légitimité du caractère légal de l'État* ». Il développe un argumentaire sur la nécessité d'apporter de la lisibilité sur l'action conduite avec une marge d'autonomie afin d'être en mesure de légitimer à la fois son action et à la fois sa marge de manœuvre. En toile de fond il y a aussi une préoccupation d'assurer la légitimité et la pérennité de l'action sociale des CAF.

Le devoir d'évaluation vise donc à apporter de la lisibilité sur l'action sociale afin de maintenir des espaces d'autonomie par rapport à la caisse nationale mais aussi de se positionner stratégiquement comme acteur politique face aux partenaires locaux pour défendre les intérêts de la CAF et de ses politiques dans un environnement politico-administratif concurrentiel.

#### 4.3.5. Positionner la Branche famille comme acteur politique face au ministère

Henri Labeyrie propose un cadre cognitif plus général sur la conduite d'évaluation au sein de la Branche famille et situe le rôle de la CNAF. Partant de l'idée que toute politique publique doit être évaluée, il souligne l'absence d'évaluation de politiques conduites par le gouvernement, à part quelques exceptions comme pour le RMI et plus tard le RSA. Il valorise le service de recherche de la CNAF et le réseau de chargés d'études des CAF pour mettre en évidence que la Branche dispose de moyens pour déployer une politique d'évaluation. Il défend cette idée depuis 1991<sup>863</sup> afin d'affirmer le rôle politique de la Branche famille. Il explique (mars 2014) :

*« Quand vous reprenez les ordonnances Juppé, elle [la Branche famille] a même le devoir de faire des propositions [...]. Nécessairement l'évaluation de politique nationale doit être conduite au plan national, mais elle doit s'associer des moyens d'observation locaux et impliquer, mais cela se fait insuffisamment, les gestionnaires locaux dans la réflexion évaluative sur les politiques qu'ils sont amenés à conduire. [...] Si vous n'introduisez pas au moins en partie cette dimension d'évaluation au local, y compris sur les politiques nationales, vous faites des caisses, enfin leurs gestionnaires, des*

---

<sup>863</sup> Cf. Annexe 3 : résumé du rapport de prospective



*opérateurs sans tête. Des baïonnettes pas intelligentes et vous vous privez, par parenthèse, d'outils d'observation locaux et de remontées d'informations. [...] Le dispositif d'évaluation devrait pouvoir, au même titre que la météo a ses stations d'observation locales fonctionnant de façon homogène nationale et procédurale, et bien on devrait pouvoir s'appuyer sur le réseau des caisses pour observer localement comment se mettent en place les politiques publiques ».*

Cet entrepreneur institutionnel défend non seulement le développement de l'évaluation de politiques au sein de la CAF de la Gironde mais aussi plus généralement de la Branche famille, articulant l'implication de la CNAF et des CAF. D'une part, par le biais de l'évaluation, Henri Labeyrie cherche à promouvoir une posture d'acteur politique et décrédibilise les ADOSS qui s'inscrivent dans une conception d'opérateurs publics. En ce sens, il tend à subvertir les règles routinisées et à adopter une posture critique en mobilisant le volet politique du métier d'ADOSS (non stabilisé par un cadre cognitif et perçu comme moins légitime) pour proposer un instrument alternatif. Il y a là un enjeu de renforcement de ses positions dans les jeux d'acteurs, les cadres cognitifs et les logiques d'actions d'ADOSS. D'autre part, il cherche à mettre en exergue le rôle politique que peut prendre la Branche famille et propose le développement de l'instrument d'évaluation pour modifier la manière de conduire les politiques et élargir le rôle assigné aux CAF et à leur direction. Il en attend potentiellement un pouvoir d'agir et une reconnaissance sociale et politique sur le plan personnel et professionnel. De manière plus souterraine, il y a aussi une ambition stratégique (défendue de manière plus officieuse) d'investir l'instrument d'évaluation afin d'être légitime pour peser sur la décision publique qui concerne la Branche, et ce, en modifiant le rapport de domination entre l'État et la Branche famille. Il s'explique :

*« Si on a fait ça, enfin moi et d'autres, c'est que les CAF intrinsèquement ont cette dimension-là [la dimension politique] [...]. Elles ont en elles une part de Sisyphe mais aussi une part de Prométhée et ça, c'est une vraie chance, mais une chance que l'État n'utilise pas. Parce que l'État c'est l'État, donc fonctionnement régalien, parce que le politique c'est le politique. Dans les deux cas de figure, légitimité de l'État, légitimité de la décision politique, est ce que je vais laisser à [...] des services publics délégués une fonction justement d'interpellation, d'ajustement etc. Non! [...] Les mecs ils sont sur l'idée, si vous voulez, qu'ils développent leurs propres outils d'évaluation mais l'évaluation partagée..., encore une fois je vous dis c'est assez tragique quand on se refait l'histoire qui avait ses propres services sur le territoire ne les a jamais utilisés »<sup>864</sup>.*

---

<sup>864</sup> Mars 2014



Il y a une volonté potentielle d'investir l'instrument d'évaluation (et plus largement de production de connaissances) dans une optique de contre-pouvoir subversif, dans une stratégie de prise de parole ou de droit de citer des ADOSS face aux pouvoirs publics et aux hauts fonctionnaires dans l'élaboration des politiques sociales et familiales.

En introduction, nous avons expliqué pourquoi il n'est pas pertinent de définir *a priori* ce qu'est l'évaluation, quand on adopte une approche par la sociologie de l'institution et que l'on s'intéresse à la manière dont les acteurs lui donnent sens. Henri Labeyrie, entrepreneur institutionnel de l'évaluation à la CAF de la Gironde le définit comme :

*« Un processus continu et itératif, parce que, et il est consubstantiel de la définition et de la mise en œuvre des politiques publiques et des politiques sociales. Je définis, enfin je repère un besoin, je tente d'y répondre et je vérifie l'adéquation des moyens mis en œuvre au regard des objectifs politiques que je me suis posés. [...] si j'ai bien atteint ces objectifs, les moyens mis en œuvre sont adaptés pour atteindre ces objectifs. Et est-ce que la politique que je conduis, les services que je mets en œuvre produisent [...] bien les effets attendus et n'en produisent pas d'autres. [...] L'importance, dans un système complexe d'aller au-delà de la mesure de l'adéquation objectif/résultat et de la vérification de l'adéquation des moyens. Et j'insiste dans ce cas sur la dimension de l'analyse des impacts » (décembre 2011).*

Il identifie des étapes des politiques publiques pour positionner l'évaluation à laquelle il attribue des finalités de vérification de l'atteinte des objectifs fixés, pour répondre à un besoin en fonction des moyens déployés, mais cherche également à interroger les impacts attendus et inattendus de l'action publique conduite.

Martin Ackermann et Henri Labeyrie se saisissent de l'évaluation et défendent son intérêt. Le premier s'inscrit dans une perspective plutôt gestionnaire et managériale visant à changer la manière de travailler et de conduire l'action publique en interne. Le second défend l'idée d'un devoir d'évaluation au sein de la Branche famille et cherche à affirmer le rôle politique des ADOSS, à maintenir leur espace d'autonomie et à accroître leur contribution à l'élaboration des politiques. Les deux cherchent à produire de la connaissance sur l'action publique afin rendre compte des effets des politiques et de légitimer leur pertinence, de défendre les intérêts de la CAF et la pérennité de ses missions par le biais d'un instrument rationnel de dépolitisation et d'insertion dans le jeu politique. Ils insistent sur les enjeux politiques externes de positionnement de l'organisation et de reconfiguration de ses modalités d'intervention dans son



environnement politico-administratif. L'évaluation s'inscrit dans une stratégie d'acteurs politiques volontaristes qui cherchent à transformer ces technobureaucraties, à faire évoluer les modèles organisationnels, à légitimer les CAF et ses actions tout en influençant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sociales et familiales. L'analyse de ces discours révèle en partie ce que ces ADOSS attendent de l'évaluation et l'utilité qu'ils projettent pour l'organisation et ses missions, pour leur métier de directeur, pour les acteurs professionnels de la CAF, pour la Branche famille, pour les partenaires locaux et le territoire, les allocataires étant au final assez peu présents dans le discours. Ces discours laissent transparaître les idées et les intérêts de ces acteurs politiques au regard de leurs parcours professionnels et de leurs aspirations personnelles (intérêt intellectuel, reconnaissance sociale, ambitions de changement social, volonté d'être précurseur)<sup>865</sup>. Dans un environnement jugé incertain voire concurrentiel<sup>866</sup>, marqué par une reconfiguration de l'action sociale locale, la contrainte budgétaire et la diffusion de nouvelles modalités de management et de gestion publique, ils cherchent à s'approprier l'évaluation, instrument de pouvoir en voie de développement dans les administrations publiques. Il s'agit d'un isomorphisme mimétique tel que défini par W. Powell et P. Di Maggio<sup>867</sup>. Sans qu'ils aient d'incitation particulière, ces directeurs se saisissent de l'évaluation de politique qui commence à se répandre dans l'environnement politico-administratif français par mimétisme<sup>868</sup> et stratégie. Ils élaborent un discours pour donner sens au développement de l'évaluation au sein de leur organisation, du réseau des CAF, de la CNAF et des partenaires, en l'intégrant discursivement cette pratique aux exigences et aux activités normales de la caisse. Pour cela, ils mobilisent un registre de légitimation global et sectoriel. D'une part, les directeurs font référence aux exigences

---

<sup>865</sup> Comme le souligne S. Jacob «*des hommes politiques peuvent être tentés d'invoquer la nécessité de l'évaluation dans le seul but de renforcer leur image de rigueur et d'honnêteté intellectuelle*». Steve Jacob, «*L'évaluation au cœur de la nouvelle gouvernance territoriale*», in Steve Jacob, Frédéric Varone, Jean-Louis Genard, (éds.). *L'évaluation des politiques au niveau régional*, éds. Steve Jacob, Frédéric Varone et Jean-Louis Genard, Peter Lang, Bruxelles, Collection: Action publique / Public Action, 2007, p. 218, p. 192.

<sup>866</sup> Les concurrences se situent non seulement au niveau de la conduite de l'action sociale locale et de la redistribution des compétences (questionnement autour de la légitimité de l'action sociale des CAF), mais également au sein de la Branche famille entre les CAF et les directeurs (dans une perspective de *bench marking* et d'évolution professionnelle des ADOSS).

<sup>867</sup> Dans leurs travaux ils s'intéressent aux similitudes formelles des organisations qui tendent à converger dans leurs pratiques. Ils mettent en évidence que les formes institutionnelles légitimes, qui ont fait l'objet d'une validation sociale préalable, constituent l'un des mécanismes de diffusion des institutions. Cela favorise la légitimation des institutions pour les organisations «*copieuses*». Ils identifient trois types de changement institutionnel isomorphe: l'*isomorphisme coercitif* où l'imitation se fait par conformité face aux exigences d'une organisation dont le «*copieur*» est dépendant ; l'*isomorphisme normatif*, où l'imitation s'inscrit dans des dynamiques de professionnalisation et la diffusion de modèles par le biais de réseaux d'acteurs ; l'*isomorphisme mimétique* où l'imitation naît de diffusion horizontales dans un environnement marqué par l'incertitude de l'environnement. P.-J. Powell et W. Di Maggio, «*The iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*», *American Sociological Review*, vol. 48, 1983, p. 147-160. Walter W. Powell et Paul J. Di Maggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991, 478 p.

<sup>868</sup> Ils le font en l'absence de contrainte de la part de la CNAF il ne s'agit donc pas d'*isomorphisme coercitif*. Malgré quelques tentatives de diffusion de l'intérêt de l'évaluation par quelques ADOSS acteurs politiques il ne s'agit pas non plus d'*isomorphisme normatif*. La diffusion de discours sur l'évaluation au sein de la Branche à cette période reste faible et portée par une coalition d'acteurs dont Henri Labeysrie (Cf. annexe 3) mais il ne s'agit pas réellement d'une norme professionnelle légitime.



propres au référentiel global<sup>869</sup> du NMP, c'est à dire du management et la conduite de l'action publique marquée par la performance et la responsabilité dans la gestion des finances publiques. D'autre part, ils mobilisent un registre de légitimation propre au cadre cognitif sectoriel des ADOSS<sup>870</sup> : « *Dans une période de forte contrainte budgétaire, il convient de s'assurer (et de rassurer les pouvoirs publics) de la bonne gestion des prestations et des organismes à moindre coût et du déploiement de stratégies d'adaptation des politiques sociales locales en fonction des besoins des publics et des territoires* ». L'évaluation est alors présentée comme une nécessité afin de donner de la lisibilité aux pouvoirs publics sur les effets des politiques mobilisant l'argent public, mais il s'agit bien d'une recherche d'alternatives pour modifier la manière d'élaborer et de conduire les politiques sociales et familiales. Au final, comme l'a mis en évidence J. Leca repris par P. Muller, ces entrepreneurs institutionnels intègrent à leurs discours sur l'évaluation le « *dilemme du gouvernement* » qui les amènent à :

« *se montrer à la fois responsive (conscient des problèmes et des demandes de la population), accountable (susceptible de rendre compte de son action, ce qui suppose qu'il sache ce qu'il fait et quels en sont les résultats) et problem solving (capable de résoudre les problèmes) alors même que personne ne sait vraiment mesurer l'impact des politiques publiques sur les problèmes qu'elles veulent traiter* »<sup>871</sup>.

Voyons comment ils mobilisent leurs ressources pour s'approprier l'évaluation.

#### **4.4. Une fenêtre d'opportunité pour s'approprier l'évaluation à la CAF**

L'expérience d'évaluation des centres sociaux crée un précédent (4.2. première étape) qui suscite l'intérêt des directeurs et pose les bases d'un discours légitimant le développement de cette pratique au sein des CAF (4.3. deuxième étape du processus). Cela les conduit à mettre à l'agenda une politique d'évaluation par le biais de la création du métier de chargé d'études sociales (CES), porteur de cette compétence. Il s'agit de la troisième étape du parcours d'institutionnalisation de l'évaluation au sein de la CAF que nous explorons ici. Nous montrons comment, dans un contexte de reconfiguration (4.4.1.), une fenêtre d'opportunité est investie par les entrepreneurs institutionnels qui

---

<sup>869</sup> Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'État en action: politiques publiques et corporatisme*, PUF, Paris, 1987. Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2011, 128 p., (« Coll. "Que sais-je" »).

<sup>870</sup> Nous avons défini dans la partie I, Chapitre 2 comment celui-ci est construit en déclinaison du référentiel développé par les Hauts fonctionnaires du secteur. William Genieys et Patrick Hassenteufel, *op. cit.*

<sup>871</sup> Pierre Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50 / 2, 2000, p. 189-208, p. 194.



proposent des solutions (4.4.2.), mobilisent leurs discours et déploient des stratégies pour dédier des moyens au développement d'une compétence d'études et d'évaluation (4.4.3.).

Pour saisir ce qui conduit au développement d'une politique d'évaluation au sein de cette organisation, indépendamment de directives coercitives, il convient d'étudier sa mise à l'agenda par des entrepreneurs institutionnels. En ce sens nous mobilisons le cadre d'analyse de la fenêtre d'opportunité (*policy window*) développé par John W. Kingdon<sup>872</sup>. Cet auteur part du modèle de la poubelle (*garbage can model*<sup>873</sup>) qui déconstruit le modèle de rationalité pour s'intéresser aux logiques des organisations. Pour lui, pour qu'une fenêtre d'opportunité s'ouvre il faut que plusieurs courants, fonctionnant de manière indépendante, se rejoignent<sup>874</sup>:

- Le courant des problèmes (*problem stream*) apparaît dès lors que « *les gens sont convaincus que quelque chose peut être fait pour améliorer la situation* »<sup>875</sup>. Des situations problématiques sont révélées par plusieurs mécanismes comme des indicateurs, des événements ou encore des *feedbacks*.
- Le courant des solutions (*policy stream*) est animé par la circulation d'alternatives concurrentes, portées par des entrepreneurs au sein de communautés de politiques publiques (*policy communities*). Elles doivent être compatibles avec les valeurs de ces communautés, techniquement réalisables et en capacité de s'intégrer à leurs contraintes. Cependant, ces solutions ne sont pas initialement créées pour résoudre des problèmes spécifiques, « *elles « flottent » à la recherche de problèmes auxquels venir s'accrocher, ou d'événements qui les rendent soudain plus visibles* »<sup>876</sup>.
- Le courant politique (*political stream*) dépend de l'environnement et du calendrier politique, de l'évolution des règles et de l'opinion publique ainsi que de la configuration des rapports de force entre les différents acteurs (politique électorale, alternance gouvernementale ou administrative, lobbies).

---

<sup>872</sup> John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little Bro, Boston, 1984.

<sup>873</sup> Michael D. COHEN, James G. MARCH et Johan P. OLSEN, « A Garbage Can Model of Organizational Choices », *Administrative Science Quarterly*, vol. 17 / 1, 1972, p. 1-25. Ce modèle met en évidence que dans les organisations on retrouve des problèmes, des solutions, des acteurs et des opportunités de choix comme jetés en désordre dans une poubelle. John Kingdon, *op. cit.*, p. 84.

<sup>874</sup> On s'inspire ici de cet article Pauline Ravinet (p.274-282) in *Dictionnaire des politiques publiques, 3e édition actualisée et augmentée, op. cit.*

<sup>875</sup> John Kingdon, *op. cit.*, p. 119.

<sup>876</sup> Pauline Ravinet in *Dictionnaire des politiques publiques, 3e édition actualisée et augmentée, op. cit.*, p. 276.



Prenons ce cadre d'analyse pour explorer la mise à l'agenda d'une politique d'évaluation de politique au sein de la CAF de la Gironde et notamment le travail d'entrepreneur institutionnel conduit par Martin Ackermann et surtout Henri Labeyrie.

Ces acteurs dirigent une organisation opérationnelle et ont la possibilité de reconfigurer la hiérarchisation des activités. Ils n'ont donc pas les mêmes contraintes dans la mise à l'agenda que des entrepreneurs politiques dans un gouvernement où la concurrence entre les acteurs pour la définition des problèmes est bien plus forte.

#### 4.4.1. Le courant des problèmes : vers une remise en question des CAF ?

Dans un contexte de plus en plus contraint par les finances publiques, l'environnement politico-administratif français développe de nouvelles formes de rationalités<sup>877</sup> qui conduisent au NMP. Il s'agit alors à l'époque et encore aujourd'hui d'améliorer la qualité du service rendu en tentant de réduire les dépenses. Au sein des OSS, se profilent progressivement de nouvelles exigences d'*accountability* sur la base d'indicateurs chiffrés et de bilans financiers, mais aussi de l'intervention accrue des organismes nationaux de contrôle. Du fait de la nature des politiques sociales, de l'état d'avancement de l'évaluation (de la performance et des politiques) et du développement de leur système d'information, les ADOSS éprouvent des difficultés à apporter de la lisibilité sur les effets des politiques qu'ils conduisent.

Martin Ackermann et Henri Labeyrie, craignent que cette situation menace, à terme, les politiques sociales et familiales de la Branche, les organismes dont ils ont la charge, mais aussi que ces exigences gestionnaires tendent à les contraindre à une posture d'opérateur public. Ils cherchent à proposer des alternatives de changement dans la mise en œuvre de l'action publique en réaction aux mutations qu'ils observent dans leur environnement politico-administratif et qu'ils identifient comme problématiques.

Au sein de l'environnement des OSS, ils tentent de diffuser leur conception politique du métier d'ADOSS et des missions de la CAF afin que leurs pairs s'approprient une

---

<sup>877</sup> Vincent Spenlehauer, *op. cit.*. Philippe Bezes, *op. cit.*. Jean Leca, *op. cit.*. Jean Leca, « Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'État et le statut de l'évaluation », *Revue française d'administration publique*, vol. 66, 1993, p. 185-196.



posture d'acteur politique. Ils souhaitent modifier le cadre cognitif et les logiques d'action de leur organisation, par exemple par le biais de recherche-action en lien avec des universitaires, pour être force de proposition au sein du réseau des CAF. Il y a là une volonté de modifier les rapports de force entre acteurs au sein de l'environnement politico-administratif. Cela passe par une stratégie de légitimation et d'élargissement de champ d'intervention politique de la CAF et des ADOSS, pour occuper le terrain tout en assurant leur autonomie. Le conseil d'administration n'est pas perçu comme contraignant par les ADOSS, qui cherchent surtout à maîtriser les informations transmises pour garder la main sur les décisions.

D'une part, les deux directeurs cherchent à peser face à la CNAF et dans les décisions qui concernent la Branche famille<sup>878</sup>. L'analyse du discours des acteurs<sup>879</sup> révèle des stratégies de positionnement qui se retrouvent aussi en filigrane dans certains documents de cadrage internes de la CAF. Les ADOSS veulent non seulement être en capacité de produire de la connaissance pour rendre des comptes sur les politiques conduites, mais surtout être force de proposition sur le fonctionnement de la Branche, la définition et la mise en œuvre des politiques, leur déclinaison locale, tout particulièrement en matière d'action sociale.

D'autre part, la volonté de reconfiguration des rapports de force s'inscrit aussi dans les relations avec les partenaires locaux. En effet, cette époque est marquée par un réaménagement de l'action sociale et familiale locale et de négociation d'une nouvelle partition des compétences liée à la décentralisation (voir encadré 21). La CAF cherche à trouver sa place dans la politique partenariale d'action sociale départementale. J. Chabaud évoque à cette période une « *angoisse organisationnelle face à la reconfiguration* » où se pose la question de l'avenir de l'action sociale des CAF.

---

<sup>878</sup> J. Chabaud l'observe également dans sa thèse et souligne dans sa thèse qu'« *il n'y a pas de déclaration écrite officielle exposant la stratégie de l'institution locale vis-à-vis du national, peut-être simplement parce que, statutairement, elle n'est pas censée en avoir* ». Julie Chabaud, *op. cit.*, p. 248.

<sup>879</sup> Rappelons que Henri Labeyrie précise que « *Martin Ackermann disait : je ne veux pas que la Caisse Nationale me dise ce que j'ai à faire, je veux dire à la CNAF ce qu'il faut faire* » (février 2013).



### Encadré 21: Les reconfigurations de l'action sociale locale

De nombreux travaux de recherche mettent en évidence les reconfigurations de l'action sociale locale héritées de la décentralisation<sup>880</sup>. J. Chabaud montre en quoi la nouvelle répartition des compétences d'action sociale locale conduit à une recomposition territoriale qui questionne le partenariat local et complexifie les systèmes de décision politique. Elle souligne la multiplication de sous-systèmes de décisions traitant certaines dimensions de problèmes multidimensionnels. Les différents acteurs impliqués cherchent à faire connaître leurs actions et à faire reconnaître leur légitimité à intervenir. La CAF n'a plus le monopole de l'intervention sur la famille et doit dorénavant s'impliquer sur l'assistance. Avec la mise en œuvre des COG, l'action sociale des CAF tend à s'orienter vers la gestion et la promotion de dispositifs comme levier de développement social local. Pour J. Chabaud, « *de par cet ébranlement, tant national que local, les CAF doivent faire preuve de leur légitimité à agir localement : d'une position hégémonique incontestée, elles doivent trouver de nouvelles stratégies pour conforter leur position dans le champ maintenant hautement concurrentiel de l'action publique locale* »<sup>881</sup>.

Face aux demandes accrues du Conseil général en termes de données sociales<sup>882</sup>, les ADOSS cherchent à développer l'expertise de la CAF comme instrument de « contre-pouvoir » et de positionnement. Le recours à l'expertise s'inscrit dans un besoin de légitimation d'acteurs réformateurs, et dans un mouvement de renforcement du poids des experts dans l'action publique<sup>883</sup>, qu'il s'agisse d'universitaires et ou de consultants. Ces savoirs servent de « *support de rationalisation et d'encadrement des pratiques politico-administratives* »<sup>884</sup> et contribuent à orienter les réformes par la mise à disposition de connaissances inédites et la promotion de solutions en fonction des contextes. La

---

<sup>880</sup> Voir à ce titre *Politiques et management public*, vol. 16, n° 3, 1998. Numéro spécial « Politiques sociales et territoires » sous la responsabilité de Patrick Hassenteufel, et en particulier Patrick Hassenteufel, « Introduction au numéro spécial : Think Social, Act Local - La territorialisation comme réponse à la "crise de l'État-Providence" ? », *Politiques et management public*, vol. 16 / 3, 1998, p. 1-11. Bruno Palier, *op. cit.*. Patricia Loncle-Moriceau, « Les politiques locales de jeunesse : laboratoire d'expérimentations territoriales ou politiques publiques transversales ? », *Politiques et management public*, vol. 16 / 3, 1998, p. 93-115. Mais aussi Jacques Ion, *op. cit.*. Gilles Frigoli, *op. cit.* Julie Chabaud, *op. cit.* Olivier Giraud, « La protection sociale et les échelles de l'action publique: pour un cadre comparatif renouvelé », in Maryse Bresson, Fabrice Colomb, Jean-François Gaspar, (éds.). *Les territoires vécus de l'intervention sociale*, éds. Maryse Bresson, Fabrice Colomb et Jean-François Gaspar, Presses Un, Lille, 2015, p. 37-48.

<sup>881</sup> Julie Chabaud, *op. cit.* p.254

<sup>882</sup> J. Chabaud analyse le lancement d'un observatoire social départemental par le Conseil général de la Gironde au début des années quatre-vingt-dix. Elle montre que la CAF est réticente à s'investir et que la direction avance des arguments déontologiques sur la non-transmission des données sociales. Ce projet aboutit finalement à un échec lié à une multiplicité de facteurs révélateurs des difficultés de reconfiguration de l'action sociale locale. Pour J. Chabaud, la CAF craint de s'impliquer dans des dispositifs d'observation dont elle n'est pas « *organisatrice voire initiatrice* » et cette expérience conduit au développement d'une expertise sociale. *Ibidem*, p. 319-355.

<sup>883</sup> Christiane Restier-Melleray, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *Revue française de science politique*, vol. 40 / 4, 1990, p. 546-585. Renaud Payre et Rachel Vanneville, « « Les habits savants du politique » Des mises en forme savante du politique à la formation de sciences de gouvernement », *Revue française de science politique*, vol. 53 / 2, 2003, p. 195-200. Corinne Delmas, *Sociologie politique de l'expertise*, La Découverte, Paris, Coll. « repères », 2011, 128 p.

<sup>884</sup> Renaud Payre et Rachel Vanneville, *op. cit.*, p. 198.



sollicitation des experts s'observe aussi au niveau local<sup>885</sup> et notamment à la CAF de la Gironde. Il s'agit alors d'affirmer la légitimité d'intervention de la CAF dans le domaine de l'action sociale locale, de valoriser ses politiques, son expertise et sa capacité d'innovation afin de peser dans les négociations avec les partenaires, de contribuer à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sociales territoriales.

Les deux directeurs s'inscrivent dans une posture critique par rapport aux politiques sociales et familiales qu'ils doivent appliquer et cherchent à proposer des ajustements issus de leurs expériences de terrain. Les entretiens révèlent qu'ils ont conscience qu'ils peuvent investir leurs ressources organisationnelles (expertise, données de terrain, capacité d'expérimentation) mais aussi leur multipositionnalité pour faire des propositions d'action concrètes et conduire des activités d'intermédiaires au niveau local et national.

La contrainte budgétaire, la crise économique, les mutations des modalités et des champs d'intervention de la CAF mais aussi la reconfiguration de l'action sociale locale sont perçus comme une menace par les directeurs qui craignent une remise en question de l'autonomie et de la légitimité des missions de leur organisation.

#### 4.4.2. Le courant des solutions : la production d'une expertise

Martin Ackermann et Henri Labeyrie identifient des situations qui pourraient être améliorées à différents niveaux. Indépendamment des différents « problèmes » soulevés, des alternatives se développent, circulent et entrent en concurrence au sein de l'organisme et de son environnement politico-administratif. Les expériences de recherche-action conduites sur les enquêtes de satisfaction, l'évaluation des centres sociaux et le management participatif sont jugées positives par les deux directeurs. Ils considèrent qu'elles constituent un stimulus pour produire de la connaissance, modifier les manières de travailler des agents et développer des outils d'analyse sur l'action publique. Ces expériences ponctuelles créent un précédent qui les conduit à identifier des intérêts cognitifs, formatifs et instrumentaux de l'évaluation de politiques au sein de

---

<sup>885</sup> Anne-Cécile Douillet, *op. cit.*. Anne-Cécile Douillet, « Les sciences sociales entre analyse et accompagnement de la territorialisation de l'action publique », in Olivier Ihl, (éd.). *Les « sciences de l'action publique »*, éd. Olivier Ihl, PUG, Grenoble, 2006, p. 133-147.



la CAF. La direction comprend qu'il serait possible de développer cette compétence et qu'elle pourrait permettre de répondre à un certain nombre de problèmes. Les deux directeurs sont alors bien placés hiérarchiquement pour conduire un travail institutionnel de légitimation de l'évaluation au sein de leur organisation.

Les enquêtes de satisfaction, produisant des savoirs sur les besoins des publics et des territoires d'intervention de la CAF, constituent aussi une des solutions avancées par les ADOSS. En effet, corrélativement à la volonté des acteurs d'améliorer les outils informatiques de suivi et de gestion de la performance de l'organisme, émerge un discours centré sur la nécessité d'une meilleure connaissance des besoins sociaux locaux dans une perspective d'adaptation et de légitimation des politiques d'action sociale locale. Martin Ackermann explique (septembre 2013) :

*« Quand on a vu qu'il fallait, à un moment donné, passer des contrats avec les collectivités locales, c'est des objectifs fixés par la Caisse Nationale. Il ne s'agit pas de signer n'importe quoi, il s'agit d'apporter quelque chose à la collectivité. Il s'agit de leur dire pourquoi il faut faire ça. Pour dire pourquoi, il faut savoir ce qu'est la collectivité locale, ce qu'est le territoire, qui sont les personnes. Ce que ça peut apporter, comment, qu'est-ce que ça produit. [...] si vous voulez il fallait, à un moment donné, que l'on s'arme sur ces connaissances ».*

Pour éviter d'entrer dans un rôle qui les contraindrait à la signature et à la gestion de contrats locaux, il s'agit de produire une expertise sociale territoriale, en investissant les bases de données de la caisse, pour conseiller les partenaires locaux sur les besoins des usagers. Ces ressources d'expertise internes constituent une base pour formuler des propositions, influencer les décisions et peser dans les négociations partenariales de la politique d'action sociale locale. Le développement de cette connaissance des publics, les territoires et les dispositifs d'action sociale s'inscrit dans la logique d'intervention et de légitimation d'acteur politique qui, face aux hauts fonctionnaires, revendique son expertise de terrain, sa maîtrise des problématiques sociales et de l'action publique locale. Pour Henri Labeyrie, la logique partenariale et territoriale favorise le développement de l'évaluation de politique mais aussi *« la logique entrepreneuriale, c'est-à-dire on cherche à innover sur le champ du social, [...] Vous êtes dans un processus de création, vous êtes dans une situation de marketing social, au sens de : je cherche quels sont les besoins et je me donne les moyens d'y répondre. À ce moment-là*



*vous avez besoin des outils qui vont vous permettre d'identifier la nature des besoins et d'apporter des réponses et du coup de les évaluer. [...] c'est la posture de l'actorat »<sup>886</sup>.*

En définitive, les solutions qui « flottent » au sein de l'organisation sont tournées vers la production de connaissances. Le savoir est alors envisagé par les entrepreneurs politiques comme une forme de pouvoir, voire de contre-pouvoir, pour reconfigurer les rapports de force avec l'environnement politico-administratif.

#### 4.4.3. Le courant politique : des opportunités organisationnelles et stratégiques

À cette période, au niveau national, l'instrument d'évaluation commence à se diffuser, non sans résistances, au sein de réseaux d'acteurs et d'instances politico-administratives<sup>887</sup>. Il devient de bon ton de questionner la relation de service et les usagers du service public à travers des démarches d'évaluation de politiques ou d'apprentissage collectif, en vue d'améliorer le service rendu<sup>888</sup>. Dans le secteur social, la décentralisation de l'action sociale aux départements contribue à reconfigurer le champ d'intervention et l'articulation des différents acteurs (voir encadré 21). Les collectivités territoriales sont demandeuses d'informations sur les publics et les territoires pour définir leurs politiques sociales locales et tentent de lancer des observatoires sociaux. La CAF cherche à trouver sa place, à affirmer sa légitimité à intervenir dans l'action sociale locale par le biais, notamment, du développement d'une expertise sociale<sup>889</sup>. L'environnement politico-administratif national et local est, à cette période, plutôt favorable au développement d'instruments de connaissance et d'évaluation.

Cependant, l'environnement de la Branche famille, comme celui de la Sécurité sociale ou des ADOSS, n'est pas particulièrement demandeur d'évaluation de politiques. Malgré le ralentissement économique des années 1990, la Branche est dans une période de

---

<sup>886</sup> (Mars 2014)

<sup>887</sup> Vincent Spenlehauer, *op. cit.* Patrice Duran et Éric Monnier, *op. cit.* Depuis le décret du 22 janvier 1990 le Conseil scientifique de l'évaluation (CSE) est « chargé de favoriser le développement des méthodes d'évaluation et de définir une déontologie en la matière ».

<sup>888</sup> Philippe Warin, *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Etude des relations de services*, L'harmattan, Paris, 1993, 320 p.

<sup>889</sup> Julie Chabaud, *op. cit.*



relative émulsion et de moyens<sup>890</sup>. Les exigences de performance des organismes, de réduction des coûts de gestion et de personnel imposés par la CNAF n'en sont pas au niveau critique actuel<sup>891</sup>. L'environnement organisationnel des CAF est donc peu hostile ou contraignant face au développement de compétences et de métiers « annexes » non sollicités par le réseau ou par la CNAF. La DSER est en plein développement. Elle élabore des outils de connaissance des publics au niveau national et développe le réseau *Perspicaf*. Toutefois les chargés d'études de la CNAF et des CAF ne sont pas encore formés à l'évaluation<sup>892</sup> et interviennent essentiellement en tant que contributeurs, pour l'évaluation du RMI par exemple. Il n'existe pas encore de cadre cognitif sur l'évaluation de politiques au sein de la Branche famille. Martin Ackermann souligne :

*« on avait des problèmes, à mon avis, de réflexion partagée. Parce que les gens parlaient d'évaluation sans trop savoir quel concept ça recouvrait : analyse de la performance, évaluation, rendement, stabilité. Pas clair quoi »* (septembre 2013).

D'une certaine manière, le contexte organisationnel et financier de la Branche, son absence d'attentes ou de cadre cognitif sur l'évaluation de politiques laissent aux directeurs de la CAF de la Gironde une certaine latitude pour expérimenter le développement de cette compétence au sein de leur organisme.

La CAF de la Gironde est de plus en plus sollicitée par les collectivités territoriales pour être partie prenante de projets d'observatoires sociaux locaux ou d'évaluations de politiques. En effet, le département mobilise la CAF dans le cadre d'une étude sur le RMI au milieu des années 1990. Pour Henri Labeyrie, il y a des attentes locales car :

*« C'est le lieu d'harmonisation des politiques, de cohérence des politiques sociales verticales et de fait c'était pas un hasard si on pouvait se retrouver l'un l'autre autour de dispositif d'évaluation [...]. C'était pas une idée qui sortait de la tête de Labeyrie ou de Danielle Coutant ou de « Acker » pour Dutrénit, c'était aussi, quand même, quelque chose aussi où on était conduit par nos partenaires départementaux à approfondir nos politiques [...] sur cette dimension de l'évaluation on était pas seuls. [...] pendant toute cette période le Conseil Général a mis en place des outils ou des pratiques d'évaluation qui nous ont interpellés.[...] Cette dimension évaluative s'est souvent trouvée liée à des*

---

<sup>890</sup> La Branche famille a été très longtemps excédentaire et ne souffrait pas des mêmes difficultés financières que la Branche maladie. En 1994, la Branche est structurellement excédentaire et accumule des réserves propres atteignant 12,2 Md€, dont 9Md€ seront ponctionnés la même année pour financer les autres Branches déficitaires (maladie et vieillesse). La Branche famille deviendra alors déficitaire en 1995, puis en 1998 et bénéficiera d'opération de reprise de dette. La Branche sera de nouveau excédentaire à partir de 1999 et n'aura recours à la caisse d'amortissement de la dette sociale qu'en 2011. C'est ce que souligne un rapport de la Cour des comptes « Le financement de la Branche famille », Paris, 2012, 77 p. notamment p.49-50.

<sup>891</sup> Les exigences se sont accrues du fait des retombées de la crise économique de 2008. Au sein de l'ADIRCAF (association des directeurs de CAF) les ADOSS s'organisent pour faire face à la contrainte et dénoncent publiquement la réduction de 1700 à 2000 postes lors de l'actuelle COG (2013-2017), soulignant les effets collatéraux que cela peut générer sur la qualité du service rendu à l'allocataire comme sur les conditions de travail des agents et le climat social des organismes.

<sup>892</sup> Les chargés d'études de la DSER seront formés bien plus tard, en 2005 par le CREDOC (Cf. Chapitre 3).



*événements externes, je redis que notre implication dans la politique d'évaluation du RMI, là il y avait une forte demande partenariale, même chose pour la dimension observatoire de la délinquance, donc prégnance externe.[...] Le fait qu'il y ait plus de nécessité de piloter l'action et d'en rendre compte est en partie lié à nos partenaires. Donc moi je ne vois pas de politique structurée d'évaluation à la CAF de la Gironde avant qu'on nous ait demandé, d'une certaine façon, d'intervenir puisque quand on vous demande d'intervenir c'est autour de l'idée on va évaluer ».* (mars 2014)

Qu'elles soient avérées ou investies pour occuper le terrain et justifier ses choix<sup>893</sup>, ces demandes de collaboration des partenaires locaux (extérieurs) sont mobilisées par cet entrepreneur institutionnel pour légitimer le développement de l'évaluation de politiques au sein de son organisation. Cela lui permet d'avoir recours au registre de la réponse aux attentes des partenaires locaux (contrainte exogène) pour donner sens à l'instrument d'évaluation.

La configuration organisationnelle de la CAF de la Gironde est favorable au développement d'une politique d'évaluation. D'une part, Martin Ackermann, en poste depuis une vingtaine d'années, connaît bien les acteurs du territoire et développe un mode de management qui, selon lui, est favorable à ce type de démarche<sup>894</sup>. Il assure la gestion et la performance de son organisme, ce qui lui permet d'être relativement « irréprochable » auprès de la CNAF comme des ADOSS pour disposer de marges de manœuvre et développer ce genre d'initiative.

D'autre part, l'arrivée de Henri Labeyrie, constitue une opportunité dans la mesure où cet acteur politique, en milieu de carrière, cherche à faire ses preuves au sein d'un organisme qu'il vient d'intégrer et à s'affirmer dans le milieu des ADOSS et du réseau des CAF. Sa nouvelle fonction de directeur-adjoint lui permet d'être proche des cercles de décision pour influencer les politiques et il veut pouvoir disposer d'éléments de connaissance sur les publics et les territoires afin de maîtriser le contexte local et d'être en mesure de négocier avec les partenaires. Il conduit un travail institutionnel de légitimation du développement de l'instrument d'évaluation au sein de la CAF et cherche à convaincre Martin Ackermann d'y consacrer des moyens. En ce sens, il mobilise

---

<sup>893</sup> Cette information n'est pas ressortie de manière évidente dans les entretiens conduits. Cela dit, on peut supposer que les autres départements sollicitent de la même manière les CAF pour contribuer à leur étude sans pour autant que celles-ci ne développent une compétence d'évaluation et d'études sociales.

<sup>894</sup> Il explique « toute l'histoire que je vous ai raconté de l'évolution du management de la CAF. C'est ça qui a favorisé. [...] C'est la conception de la gestion d'un service public » (septembre 2013).



stratégiquement un discours conforme aux aspirations et aux intérêts professionnels de ce dernier, il explique :

*« Vous savez moi l'argument que j'avais employé en 93 pour justifier qu'on se lance dans l'évaluation etc., c'était de dire, et ça c'est l'argument que j'avais employé auprès de Martin Ackermann, « mais t'en as pas marre que les mecs viennent te trouver pour une subvention ? Tu dis oui, voilà, point barre ». Non ! Il faut que nous, on ait un regard à porter sur la pertinence, pas simplement sur le fait que ça cadre avec nos dispositifs mais réellement sur la pertinence de ce qui nous est proposé et puis que dans certains cas on soit un peu plus proactif. [...] Cette dimension elle est tout aussi valable pour ces deux aspects, l'aspect diagnostic et l'aspect évaluation » (mars 2014).*

Henri Labeyrie conduit ce travail institutionnel de légitimation de la compétence d'évaluation auprès d'acteurs de l'organisation, en s'appuyant sur le chemin parcouru :

*« on a pu s'appuyer là-dessus, [...] on avait et chez les directeurs de centres sociaux et chez quelques cadres d'action sociale une culture de l'évaluation qui avait commencé à émerger, au forceps hein, mais née de la confrontation intelligente du monde gestionnaire et du monde du social. Avec aussi ce que leur disait Martin Ackermann : écoutez-moi il faut que je prouve aux communes l'intérêt qu'il y a. Il faut que je prouve aussi à mes tutelles. Pourquoi je gère un centre social [...] L'évaluation intuitivement vous la faites, c'est beaucoup plus difficile de façon intuitive de faire l'évaluation d'un centre social et il y a des moyens importants pourtant qui y sont mis » (mars 2014).*

Ce propos montre comment cet entrepreneur institutionnel valorise cette expérience, mobilise le discours d'un acteur légitime (Martin Ackermann) pour chercher des alliés au sein de l'organisation, tout particulièrement au niveau de l'encadrement de l'action sociale. Par-là, il tente de les convaincre de l'intérêt de l'évaluation comme solution aux différents problèmes rencontrés comme le font stratégiquement les entrepreneurs politiques<sup>895</sup>. Il s'agit-là de former une coalition de cause (*advocacy coalition*<sup>896</sup>) mobilisable pour justifier et légitimer collectivement le déploiement de moyens humains et financiers en vue de développer cette compétence.

Parmi ces alliés, il y a notamment Danielle Coutant qui a coordonné l'évaluation des centres sociaux et défend le développement de l'évaluation. Cette actrice a tout intérêt à appuyer l'initiative du directeur-adjoint et le déploiement de cette compétence dans l'organisation. En effet, sur le plan professionnel elle peut se voir confier cette mission.

---

<sup>895</sup> Les entrepreneurs politiques « doivent être prêts et développer leur expertise et leurs propositions avant l'ouverture de la fenêtre ; ils saisissent toutes les opportunités qui se présentent, en greffant éventuellement leurs alternatives à des problèmes dont elles ne sont pas la solution, en cherchant des alliés ». Pauline Ravinet in *Dictionnaire des politiques publiques, 3e édition actualisée et augmentée, op. cit.*, p. 278.

<sup>896</sup> Paul A. Sabatier et Hank Jenkins-Smith, *Policy change and learning. An advocacy Coalition approach*, Boulder, W, 1993.



Le déploiement de l'instrument d'évaluation la placerait en position de force dans l'organisation, à l'interface entre la direction, les cadres de l'action sociale, les travailleurs sociaux et les partenaires pour la production de savoirs, qui, de fait, constituent un enjeu de pouvoir. Elle explique concernant l'évaluation (avril 2012)

*« je suis profondément persuadée que c'est un intérêt central. [...] pourquoi quelqu'un d'origine du travail social s'intéresse à l'évaluation. [...] Si on reprend même les éléments j'allais dire d'empowerment et de conscientisation, tu ne peux pas parler de travail avec un public, comme un public éclairé, que dans la mesure tu as travaillé à ce que la connaissance soit partagée [...] Souvent l'information est vécue par le politique comme un élément discrétionnaire du politique. Dire ou ne pas dire, c'est une façon de garder le pouvoir. C'est pour ça qu'un certain nombre ont peur de l'évaluation, comme un élément qui va donner la connaissance et d'ailleurs certains élus vont dire « vous allez me créer des besoins et on ne peut pas y répondre » ».*

Pour elle, dans l'*empowerment*, la conscientisation et la connaissance partagée, il y a un enjeu d'appropriation des savoirs par les acteurs de l'organisation qui pourraient potentiellement constituer outil de contre-pouvoir pour influencer la conduite de l'action publique. L'évaluation s'inscrit dans ses intérêts professionnels, personnels et politiques et elle fera également partie des entrepreneurs institutionnels de l'évaluation au sein de cette organisation. À défaut d'être proche des cercles de la décision, elle conduira un travail institutionnel de légitimation de l'évaluation auprès de ses pairs, des cadres de l'action sociale et des travailleurs sociaux, permettant ainsi une diffusion moins *top-down* du projet. Une coalition de cause se forme ainsi autour du développement de cette compétence composée de : Henri Labeyrie, Martin Ackermann, mais également l'agent comptable et d'une sous-directrice à l'action sociale (que nous renommons ici Florence Michelet), mais aussi de Danielle Coutant et des cadres de l'action sociale ayant contribué à l'évaluation des centres sociaux.

Enfin, « *last but not least* », un élément déclencheur contingent de la vie de l'organisation conduit à l'ouverture de cette fenêtre d'opportunité politique. En effet, la CAF conduit depuis 1975 une action de protection de l'enfance par le biais d'un service d'action éducative en milieux ouverts (AEMO) dans le cadre d'une convention avec le Conseil Général. Du fait de la décentralisation, le département se voit confier la responsabilité de l'aide sociale à l'enfance et une décision de la CNAF stipule que le peu de CAF qui ont investi ce type d'action sont désormais en dehors de leur champ de compétence. La CAF de la Gironde doit donc se désengager de ce service, ce qui conduit



à la réaffectation d'une douzaine d'agents (trois éducateurs spécialisés et sept assistants sociaux) au sein de l'organisation. Se posent alors plusieurs questions : Quelles missions utiles pour l'organisation confier à ce personnel ? Quelle réorganisation interne implique la réintégration de ces agents au sein de la CAF ? Faut-il prévoir des formations ou des reconversions professionnelles ? C'est dans ce flou lié à l'arrivée de ces agents et à l'interrogation autour de leurs missions au sein de l'organisation que la coalition de cause se mobilise. Les entrepreneurs institutionnels proposent une reconversion professionnelle de ces acteurs de l'intervention sociale pour en faire des chargés d'études sociales qui ont vocation à produire de la connaissance sur les publics et l'action publique, qu'il s'agisse d'études, de diagnostic ou d'évaluation de politiques<sup>897</sup>. Ce projet, impulsé par Henri Labeyrie, est élaboré avec l'appui de Florence Michelet<sup>898</sup> et de Danielle Coutant et présenté devant le Conseil d'Administration. Celui-ci donne son accord en 1994 pour la création d'un nouveau service destiné à l'élaboration de diagnostic. La direction et le Conseil d'administration font alors le choix d'attribuer une partie du budget de l'action sociale dans l'investissement de moyens humains visant à produire de la connaissance.

C'est dans la conjonction de ces trois courants (des problèmes, des solutions et de l'environnement politique) qu'une fenêtre d'opportunité politique s'ouvre et que des entrepreneurs institutionnels, animés par l'*illusio* de l'intérêt de l'évaluation, mettent à l'agenda de l'organisation la création d'une fonction « études sociales ». Dans un contexte de reconfiguration de leurs modalités d'intervention, notamment en termes d'action sociale, il s'agit de développer une expertise pour affirmer leur légitimité d'acteur politique et défendre les intérêts de la CAF. Ils investissent cette opportunité organisationnelle et mobilisent une coalition d'acteurs pour aménager les moyens d'une politique de diagnostic puis d'évaluation au sein de l'organisation. Cependant, avant d'être opérationnelle, cette politique d'évaluation passe par plusieurs étapes de mise au point et de tâtonnement, propre au processus d'institutionnalisation.

---

<sup>897</sup> L'évaluation apparaît dans les tous premiers documents de cadrage sur la nouvelle fonction de chargés d'études sociales.

<sup>898</sup> Une ADOSS sous-directrice, fraîchement arrivée à la CAF de la Gironde, en début de carrière et missionnée sur l'action sociale.



## **4.5. La création d'un métier porteur de la compétence d'évaluation**

Alors que le réseau des CAF est peu propice au développement d'une compétence d'études sociales et d'évaluation<sup>899</sup>, les entrepreneurs institutionnels de la CAF de la Gironde investissent une opportunité organisationnelle pour créer un service dédié à cette activité. Il est supposé servir d'appui pour identifier des publics et des besoins non-couverts auxquels l'action sociale de la CAF peut répondre, dans le souci de se démarquer du champ d'intervention du département. Ce projet de reconversion de professionnels, lié à une réduction du champ d'intervention de la CAF<sup>900</sup>, est imprégné d'une volonté de valorisation de ces agents et de l'image de l'organisation. La privation de moyens de production pour la conduite d'études s'inscrit alors dans un enjeu de « reconquête » de nouveaux publics et problèmes sociaux pour ajuster et légitimer l'intervention sociale de la CAF. Les ADOSS sont marqués par des logiques d'action de marketing social, de repérage des besoins sociaux, d'anticipation des risques sociaux dans une perspective d'adaptation des politiques locales<sup>901</sup>. La création de ce service d'études sociales constitue la quatrième étape du processus d'institutionnalisation de l'évaluation à la CAF de la Gironde. Elle implique de : donner un sens et une place à cette fonction au sein de l'organisation (4.5.1.) ; de créer le métier de chargés d'études sociales qui n'existe pas dans la Branche et de le légitimer (4.5.2.) ; et réaliser une reconversion de professionnels (4.5.3.).

### **4.5.1. Le service DIAPASON dans un projet global d'action sociale**

Le premier enjeu est de créer un nouveau service, de le positionner dans l'organigramme, de lui confier des missions spécifiques et de prévoir son articulation avec les autres services afin de lui donner une légitimité au sein de l'organisation<sup>902</sup>. Il est nommé DIAPASON pour reprendre les termes clefs de ses missions initiales : DIAGnostic et Projets d'Action SOciale Négociée. Il a pour mission d'anticiper les risques sociaux par un travail de marketing social visant à identifier des besoins sociaux,

---

<sup>899</sup> C'est encore le cas aujourd'hui : Cf. Chapitre 1 et 3

<sup>900</sup> Cela abouti au déconventionnement du service d'action éducative de la CAF, réduisant son champ d'intervention.

<sup>901</sup> Ces expressions se retrouvent dans la plupart des documents de cadrage de la CAF de l'époque concernant la nouvelle fonction d'études sociales.

<sup>902</sup> Sur ce sujet voir aussi Julie Chabaud, *op. cit.*, p. 216-222.



à faire émerger des priorités et à y répondre, tout en s'inscrivant dans une perspective de négociation partenariale. Il doit, en priorité, conduire une politique de diagnostic territorial, comme l'explique Henri Labeyrie (décembre 2011) :

*« Alors avant d'investir la dimension d'évaluation j'ai d'abord souhaité qu'on investisse la dimension des diagnostics. C'est-à-dire que l'on fasse en sorte que les actions que l'on conduit au plan local s'appuient sur des diagnostics fondés. [...] D'une certaine façon que tous nos dispositifs s'inscrivent dans une logique de repérage des besoins, analyse de la réponse à ces besoins... pour ne pas être à la remorque, et c'est ce que je pose en 94 et 95, d'initiatives locales soit politiques, mais qui seraient plus liées à des effets d'imitation qu'à une réelle réponse à des besoins. [...] À continuum, si on se donne les moyens d'investiguer en amont de l'action pour faire en sorte de se donner de bons objectifs, encore faut-il, in fine, se mettre en situation de vérifier et d'évaluer l'action qui a été conduite au regard des résultats espérés et même au-delà [...]. C'est-à-dire aller au-delà de l'évaluation classique de « est-ce que j'ai bien atteint les résultats ? » Logique d'efficacité, l'efficience, est-ce-que les moyens que l'on a mis, etc., ... mais même peut-être aussi essayer d'aller un peu plus loin en mesurant les impacts ».*

Il conduit un travail institutionnel de légitimation du service DIAPASON et de positionnement de ses missions dans l'organisation, à savoir dans l'élaboration et l'évaluation des politiques d'action sociale. Par-là, il élabore des cadres cognitifs, des logiques d'action et des normes dans la conduite de l'action publique par la CAF. Au sein de la CAF girondine, l'ethnographie révèle que la création de ce service et du métier de CES est associée à Henri Labeyrie et à Danielle Coutant qui en est la responsable directe (jusqu'en 1998). En dehors, lors des entretiens<sup>903</sup>, les ADOSS, les hauts fonctionnaires ou les spécialistes de la Sécurité sociale associent la création de la fonction étude sociales de la CAF de la Gironde à la personnalité des deux directeurs et tout particulièrement à Henri Labeyrie<sup>904</sup>.

DIAPASON doit articuler son action avec deux autres services créés à l'arrivée de Henri Labeyrie. D'une part, le service de « gestion des risques » (GDR), qui est en charge d'études statistiques<sup>905</sup> et socioéconomiques et élabore des outils d'analyse sociale du

---

<sup>903</sup> La question était formulée de la sorte : « Pourquoi pensez-vous qu'une CAF comme la CAF de la Gironde a décidé d'investir l'évaluation des politiques publiques ? ».

<sup>904</sup> Pour une ADOSS de l'EN3S « je me dis intuitivement que ça ne doit pas être courant, [...] parce que ça représente un coût et que les logiques de performance et de choix font que ... [...] je pense qu'il y a du Labeyrie derrière ça et que c'était quelqu'un [...] qui porte cette intelligence là. [...] ça traduit bien la conscience que [...] que peut avoir un directeur de son rôle [...] jet du coup toute la problématique de la marge d'initiative » (avril 2014).

<sup>905</sup> Ce service est créé en 1996 après 18 mois d'expérimentation. Cf. J. Chabaud, *op.cit.* p.207-215.



territoire sur la base des données de gestion de la CAF<sup>906</sup>. Parallèlement, le réseau *Perspicaf* se structure pour créer des liens entre les chargés d'études statistique de CAF et, malgré quelques concurrences, la CAF de la Gironde s'y implique « en bon élève »<sup>907</sup>. Le service GDR développe des partenariats avec l'INSEE, la DSER mais aussi avec les observatoires locaux, les services d'études des collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État. Pour Henri Labeyrie, ces bases de données constituent non seulement une ressource pour l'élaboration de politique pour la CAF, mais aussi potentiellement une « monnaie d'échange » dans les relations partenariales, car les collectivités sont demandeuses d'informations sur les publics. La création du service statistique et de DIAPASON s'inscrit dans cette stratégie de développer une expertise de diagnostic territorial afin d'influencer l'élaboration des politiques sociales locales<sup>908</sup>. Pour Danielle Coutant, « *c'était l'idée de Henri Labeyrie, c'était la période des observatoires sociaux aussi dont on a fait partie en Gironde [...]. C'était l'idée que nos bases de données nous donnaient une possibilité de s'affirmer dans le plan du partenariat et de connaissance des territoires et des publics* » (avril 2012).

D'autre part, un autre service est créé et un nouveau métier, celui de « Technicien socio-administratif » (TSA<sup>909</sup>) qui n'existe pas non plus au sein de la Branche famille. Face à la massification de problèmes de gestion administrative (liée à la complexification et à la diversification des prestations) il s'agit pour les TSA de traiter les dossiers complexes nécessitant une interaction entre le service d'action sociale et celui des prestations, en travaillant notamment auprès des partenaires locaux<sup>910</sup>. Ils ont également vocation à faire remonter les problématiques sociales auprès des chargés d'études sociales.

Ces trois services DIAPASON, GDR et les TSA sont alors sous la responsabilité de Danielle Coutant qui coordonne cette expertise. En dehors de l'enjeu de la réintégration de personnel, la création de ces trois services s'inscrit dans les logiques d'action d'Henri

---

<sup>906</sup> À ce titre les analyses formulées par Alain Desrosières mettent bien en évidence l'intérêt et les limites des données de gestion pour formuler des travaux d'ordre plus sociologiques ou socioéconomiques. Alain Desrosières, *La politique des grands nombres. histoire de la raison statistique*, La découverte, Paris, 1993. Alain Desrosières, *op. cit.*

<sup>907</sup> Sur la genèse de ce réseau et notamment la concurrence entre la CAF et la CNAF dans le développement de cette expertise voir Julie Chabaud, *op. cit.*, p. 270-288.

<sup>908</sup> C'est d'ailleurs ce sur quoi porte la thèse de J. Chabaud, même si elle n'analyse pas en tant que telles les stratégies d'acteurs individuels et les représentations sociales (du métier d'ADOSS, des OSS et de l'action sociale) qui conduisent à son développement. Julie Chabaud, *op. cit.*

<sup>909</sup> Leur nom sera modifié par la suite pour devenir « Chargé de conseil d'accès aux droits ».

<sup>910</sup> Pour Danielle Coutant, ce métier est « *une interface dans la médiation sociale administrative entre les travailleurs sociaux et les territoires et les prestations dans cette idée aussi de travailler avec les remontées de terrain [...] en travaillant en relais des opérateurs locaux [...] dans une forme de pédagogie du droit pour les allocataires et les partenaires* » (avril 2012).



Labeyrie, de sa conception du fonctionnement d'un service d'action sociale et de l'élaboration de ses politiques locales. Il s'agit de s'approprier des compétences de diagnostic et d'évaluation de politiques pour affirmer l'expertise et la légitimité de la CAF, affiner ses offres de services en fonction des besoins des allocataires, et être force de proposition auprès des partenaires locaux et de la CNAF.

#### 4.5.2. L'élaboration et la légitimation des chargés d'études sociales

Le deuxième enjeu, inhérent à la création de ce service est la création d'un nouveau métier, celui de Chargés d'Études Sociales (CES). Ce métier « OVNI » n'existe pas au sein de la Branche<sup>911</sup> et il convient d'en préciser les fonctions, les compétences propres ainsi que la nature des interactions avec les autres professionnels de l'organisme. Le sens donné au métier de CES est le fruit de négociations entre différents acteurs de l'organisation et d'un travail institutionnel conduit par Henri Labeyrie, Florence Michelet et Danielle Coutant, au moment de la création du service et de l'élaboration des fiches de poste. Il s'agit notamment de préciser le cœur de métier des CES et son positionnement au sein de l'organisation, mais aussi de le différencier d'autres types d'activités avec lesquels il peut potentiellement entrer en concurrence, comme par exemple le contrôle de gestion, l'audit ou les études statistiques. Ce travail de circonscription des missions assignées aux CES et de construction identitaire professionnelle, en lien avec l'héritage du travail social, se poursuit dans le temps et dans l'action et la sédimentation d'expériences. Le travail institutionnel de négociation du rôle des CES et de leurs modalités d'intervention au sein de l'organisation et auprès des partenaires est à la fois conduit par les CES eux-mêmes, par Danielle Coutant et les cadres de l'action sociale, voire par la direction lorsqu'il s'agit d'interactions avec les élus locaux. Face aux réalités de terrain, le rôle de DIAPASON et son identité ne cessent d'être négociés et ajustés en fonction du positionnement des acteurs. Danielle Coutant, responsable du service explique :

*« Dès le début de DIAPASON, [...] on n'était pas aussi avancé dans notre propre réflexion, mais ce qui était important, à ce moment-là, c'est d'abord qu'il y ait est une idée de co-vision de la réalité. [...] c'est de voir comment l'évaluation, pour ne pas être taxée d'audit, pour ne pas être taxée de contrôle de gestion, [...] pour ne pas être*

---

<sup>911</sup> Actuellement encore, si la plupart des CAF disposent de chargés d'études statistiques (1 à 4 en fonction de la taille des caisses), très peu disposent de CES conduisant des évaluations de politiques, et encore moins d'une équipe de deux chargés d'études statistiques et de six CES, ce qui est le cas en Gironde.



*centrée sur l'organisation, enfin je devrais dire pas exclusivement, parce que quand tu fais de l'évaluation tu flirtes avec tous ces domaines là, mais en mettant l'évaluation centrée sur les bénéficiaires. [...] DIAPASON le diagnostic et projets d'action sociale négociée donc participation, négociation, écoute. C'est pour ça que moi je tenais beaucoup à mon DIAPASON parce que le terme mère [...] fait tout le travail d'identité [...]. Le fait d'avoir ce service qui venait travailler en gros sur les interstices, les adéquations [...] de trouver un passage entre les différents quartiers, les publics et finalement essayer de négocier pour ce soit le plus pertinent possible » (avril 2012).*

La documentation élaborée à l'époque pour présenter le projet DIAPASON est d'ailleurs particulièrement marquée (dans les textes et dans les graphismes) par une volonté de valoriser la reconversion des agents, mais aussi de mettre en scène l'innovation que constitue cette nouvelle fonction de CES. La direction exprime sa « *volonté de ne pas perdre les compétences, expériences et connaissances de territoires, acquises auprès des partenaires et des familles, à l'occasion de leur mission de prévention* »<sup>912</sup>. En cela, elle valorise les compétences professionnelles de ces agents pour les orienter vers ses attentes d'expertise sociale.

Dans le flou qui accompagne la création de ce service et de ce métier, les CES et Danielle Coutant investissent leur marge de manœuvre de petits bureaucrates pour conduire un travail institutionnel de différenciation du rôle de DIAPASON par rapport aux autres fonctions études. Danielle Coutant affirme la vocation, non pas interne mais externe de ce métier, tourné vers les allocataires et les partenaires. Elle défend une identité de métier centré sur l'adaptation des politiques aux besoins des usagers et sur la négociation de l'élaboration des politiques locales entre les différents acteurs.

### 4.5.3. La reconversion professionnelle et la formation

Le troisième enjeu de la création de ce service est qu'il ne s'agit pas d'une logique de recrutement de personnel sur la base d'un profil de compétences attendues mais d'une reconversion professionnelle d'agents issus du travail social (éducateurs spécialisés et assistants sociaux). Ce sont des professionnels de l'intervention sociale, spécialisés dans la prévention des risques et les diagnostics familiaux (analyse de besoins sociaux individuels) qu'il s'agit de former à la réalisation d'études de type sociologique, centrées

---

<sup>912</sup> Document interne de la CAF de la Gironde, *Comprendre le territoire pour agir, bilans et perspectives*, DIAPASON, 1998



sur le diagnostic social local et l'étude de problématiques sociales plus globales. Leur reconversion professionnelle vise à les former à identifier les besoins sociaux de publics spécifiques, encore non couverts par l'intervention des partenaires et s'inscrivant dans les missions de la Branche famille.

Danielle Coutant est cheffe de projet de la reconversion. Elle s'appuie sur un cabinet de consultants (Quatenaire développement) qui l'aide à structurer le projet de reconversion, lequel suscite des inquiétudes auprès des personnels concernés<sup>913</sup>, et à piloter la démarche au niveau de la direction et de l'encadrement. La mise en place de ce service passe par de nombreux travaux de réflexion interne de 1993 à 1995 avec l'appui de ce consultant<sup>914</sup>. L'exploration des archives, de notes de service et de la littérature grise interne, révèle que, dès le début, les missions de ce service d'études sociales gravitent autour du développement d'une compétence de diagnostic local et d'évaluation de politiques. Cette reconversion suppose une politique de formation conséquente sur le plan humain et financier, impliquant plusieurs types de structures formatrices à partir de 1994<sup>915</sup>. Les CES suivent donc des formations auprès de l'INSEE pour maîtriser l'analyse quantitative et les bases de données, auprès de l'Ecole Normale Sociale pour apprendre à conduire un diagnostic social territorial et de l'Institut Régional de Travail Social de Montrouge pour maîtriser l'approche par projet. Danielle Coutant fait également appel à des chercheurs de l'Université de Bordeaux pour former les CES aux méthodes des sciences sociales. Cela apporte, à DIAPASON et à sa responsable, une certaine légitimité interne auprès des acteurs de l'organisation comme des partenaires. Elle le souligne : *« je comprends très vite qu'il faut que j'ai une légitimité pour pouvoir être reconnue comme pertinente »* (avril 2012). C'est dans ce double objectif qu'est lancé le premier diagnostic social local dans le Médoc, conduit en partenariat avec l'Université de Bordeaux<sup>916</sup> dans le cadre d'une formation-action, en cohérence avec la logique managériale de l'organisation (voir encadré 22).

---

<sup>913</sup> L'appel d'offre de la CAF pour la conduite de ce projet de réaffiliation de personnel souligne que le consultant doit accompagner *« le désengagement sans dégradation de l'image de la CAF sur un plan externe auprès de ses partenaires »* et *« conduire le changement de manière exemplaire afin qu'il n'y ait pas de décrédibilisation du management et de dégradation du climat social sur un plan interne »*.

<sup>914</sup> Soulignons au passage que le désengagement des services d'action éducative s'est lui-même déroulé sur un an, étant donné qu'il fallait finaliser les projets qui étaient en cours et notamment prévoir un « tuilage » dans le suivi des familles accompagnées. Le déconventionnement a donc été total fin 1995.

<sup>915</sup> Nous ne revenons pas ici de manière exhaustive sur la totalité des formations suivies par ces agents.

<sup>916</sup> Danielle Coutant insiste pour que l'élaboration du premier diagnostic soit co-signé avec un acteur bénéficiant d'une légitimité scientifique pour assurer le professionnalisme de ce nouveau métier. Elle précise d'ailleurs qu'elle a tenu à ce que le logo de l'Université apparaisse sur le rapport. C'est dans le cadre de ce rapprochement avec l'Université de Bordeaux que Danielle Coutant rencontre Julie Chabaud qui fera une thèse CIFRE au sein de la CAF de la Gironde quelques années plus tard.



## Encadré 22: La logique managériale de Martin Ackermann

Martin Ackermann explique sa logique managériale en termes de formation, de posture professionnelle des agents et d'évolution de l'organisation : *« d'abord il y a eu une politique de formation qu'on a mise en place globalement. [...] Autrement dit le réflexe évaluatif, il résulte d'un mode de management qu'on a essayé d'impulser. [...] On a mis en place une politique de formation centrée sur la façon dont on envisageait la gestion, la responsabilisation des individus, la capacité à communiquer, la capacité pédagogique. Chacun peut être, compte tenu de son expérience, le pédagogue de quelqu'un. C'était l'organisation modulaire<sup>917</sup> avec des formations-actions. Pas de formation qui ne soit pas suivie d'une action. [...] Dans le concept des entreprises apprenantes, créer les conditions pour que l'entreprise soit constituée de gens auto-formateurs [...], au fur et à mesure qu'ils progressent, ils apprennent. [...] tout ça c'était dans un contexte budgétaire qui était peut-être plus facile que maintenant. Mais à mon avis ... l'argent c'est un alibi. C'est l'alibi de beaucoup de directeurs [...] C'est très classique »* (septembre 2013).

Pour le directeur c'est la logique managériale qui conduit au développement de l'évaluation. Cette politique de formation se déroule sur plusieurs années de façon concomitante avec le lancement des premiers diagnostics sociaux de la CAF, dans une optique de formation-action avec des consultants et des chercheurs pour légitimer cette compétence et ce nouveau métier. Elle abouti à la formation de six chargées d'études<sup>918</sup> sociales, des femmes en milieu de carrière, dont une partie était notoirement investie dans le champ syndical.

---

<sup>917</sup> On suppose qu'il fait référence ici aux travaux de H. Simon sur la théorie des systèmes complexes adaptatifs. Herbert Simon, *The Science of the Artificial*, MIT Press, 1969. En matière de design des organisations, il met en évidence que les systèmes hiérarchiques décomposables ou quasi-décomposables répondent plus efficacement aux multiples demandes de leur environnement et s'adaptent plus facilement que les systèmes non décomposables. H. Simon propose alors de décomposer les structures de l'organisation en composantes autonomes interdépendants (sous-systèmes) et de prévoir leur assemblage (la recombinaison) comme mode de coordination de ces sous-systèmes en jouant sur des paramètres d'interdépendance fonctionnelle et informationnelle, modifiant ainsi les relations hiérarchiques. Plusieurs travaux de recherche en gestion et en management s'inscrivent dans cette perspective et certains mettent évidence que les organisations modulaires s'adaptent aux évolutions par le découplage de phases d'apprentissage organisationnels, renforçant la professionnalisation des acteurs et leur autonomie. Pierre Barbaroux, « Modularité de l'organisation et design des organisations adaptatives : une analyse de la transformation des organisations de défense américaines », *Innovations*, vol. 31 / 1, 2010, p. 33-50. Patrick Cohendet, Morad Diani et Christophe Lerch, « Stratégie modulaire dans la conception. Une interprétation en termes de communautés », *Revue française de gestion*, vol. 31 / 158, septembre 2005, p. 121-144. Richard N. Langlois, « Modularity in technology and organization », *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 49 / 1, septembre 2002, p. 19-37.

<sup>918</sup> Deux agents ont été écartés au fil de la formation-action car considérés inaptes à intégrer ce métier par la direction. Henri Labeyrie aurait souligné que pour exercer le métier de CES « vous êtes condamnés à l'excellence » (propos rapporté par un CES, janvier 2014).



## Conclusion du Chapitre 4

En l'absence de contraintes à la conduite d'évaluation au sein de la Sécurité sociale comme de la Branche famille, la direction de la CAF de la Gironde conduit un travail d'entrepreneur institutionnel pour s'approprier cette « notion floue » et développer cette compétence au niveau local. Il s'agit des premières étapes du processus d'institutionnalisation de l'évaluation au sein de l'organisation.

Tout d'abord, les directeurs de la CAF se positionnent comme acteurs politiques et cherchent des alternatives pour changer le fonctionnement organisationnel et la conduite de l'action publique. L'expérience **d'évaluation des centres sociaux crée un précédent** qui constitue la *première étape* vers le développement de cette pratique. Elle suscite leur intérêt pour l'instrument d'évaluation. Cette démarche produit de la connaissance, leur permettant une meilleure compréhension de l'action publique et de ses effets (intérêt cognitif). L'évaluation leur procure une certaine reconnaissance personnelle et professionnelle, mais contribue aussi à valoriser les actions de la CAF, son expertise de terrain et sa légitimité en vue d'influencer les politiques et de peser dans les négociations partenariales (intérêt instrumental). Cette démarche est également perçue par les acteurs comme formative, permettant des processus d'apprentissages organisationnels et professionnels (intérêt formatif). Ces différents usages de l'évaluation projetés par les directeurs, posent les bases d'un **discours sur l'intérêt de conduire des évaluations de politiques au sein d'une organisation comme la CAF**, *deuxième étape du processus*. L'élaboration de ce discours constitue un cadre cognitif qui intègre l'évaluation aux logiques d'action de la CAF et l'inscrit comme un instrument de pouvoir dans ses relations avec l'environnement politico-administratif.

La décentralisation de l'action sociale génère une reconfiguration de l'environnement et du champ d'intervention de la CAF, modifiant les rapports de pouvoir et les interactions partenariales. Dans ce contexte, les ADOSS tentent de repositionner le rôle que la CAF le territoire puisqu'il s'agit de redéfinir et de redéployer une politique d'action sociale locale. La déconventionnement d'un service, conduit au rapatriement d'agents de la CAF, ouvrant **une fenêtre d'opportunité pour mettre à l'agenda une politique d'expertise sociale et d'évaluation**, *troisième étape* du processus. Des entrepreneurs



institutionnels, légitimes au sein de l'organisation, entrent en action. Ils mobilisent leur discours sur l'intérêt de développer une compétence d'évaluation tout en l'adaptant au contexte de mutation et aux enjeux de la CAF, notamment en termes d'adaptation de la politique d'action sociale aux besoins locaux et de positionnement de l'organisation. Ils conduisent alors un travail institutionnel discursif et déploient des stratégies pour convaincre du bienfondé de ce projet et former une coalition de cause au sein des ADOSS et de l'encadrement de l'action sociale. Cela abouti à la décision de se saisir de cette opportunité organisationnelle pour **créer un service d'études sociales et un nouveau métier, celui de Chargé d'études sociales (CES), porteur de compétences de diagnostic et d'évaluation**. Cette *quatrième étape* du processus consiste, d'une part, à donner sens et légitimité à ce service et à ce métier au sein de l'organisation, notamment par le recours stratégique à des d'intervenants extérieurs (consultant et université). D'autre part, il s'agit de former ces travailleurs sociaux et d'opérer une reconversion professionnelle vers le métier de CES qui vise à produire de la connaissance sur les besoins des usagers, sur l'action publique et ses effets afin d'aider à la décision.

Pour reprendre le cadre d'analyse de P. Bezes et P. Le Lidec sur les sources de réforme<sup>919</sup>, dans le cas de la CAF de la Gironde, les changements exogènes à l'environnement sont associés par les directeurs à un diagnostic de crise (contrainte budgétaire, exigences de gestion, reconfiguration de l'action sociale locale, adaptation aux usagers, etc.), légitimant le déploiement de l'évaluation de politique, réforme « déjà là » dans les administrations publiques. Les entrepreneurs institutionnels perçoivent que ces mutations génèrent des dysfonctionnements dans les dynamiques endogènes à la Branche famille et les présentent comme des problèmes à résoudre (réduction de la marge d'autonomie, centralité de l'atteinte des objectifs de gestion, nécessité de justifier de la pertinence de l'action sociale). Le développement de l'évaluation est porté par la direction comme une solution qui intervient dans une reconfiguration des jeux d'acteurs et des rapports de pouvoir, non seulement face aux ADOSS opérateurs publics mais aussi face à la CNAF et aux élus locaux. Ces directeurs atypiques cherchent alors à s'insérer dans les processus de décision pour être en mesure de promouvoir des réformes

---

<sup>919</sup> Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, *op. cit.*



qui renforcent leur position d'acteur politique<sup>920</sup>. Dans une perspective de mimétisme institutionnel volontariste<sup>921</sup> des instruments de pouvoir, en développement dans les administrations publiques et les collectivités territoriales, ils s'approprient stratégiquement l'évaluation de politiques et cherchent à déployer cette pratique au sein de la CAF.

---

<sup>920</sup> Dans ses travaux de sociologie des champs, P. Bourdieu montre le rôle d'acteurs dominés mais aussi leur capacité à subvertir les règles qui ne sont pas à leur avantage. Pierre Bourdieu, *Homo academicus*, Minuit, Paris, 1984. P. Pierson, quant à lui, met en évidence que les acteurs marginaux ou les nouveaux entrants ont moins à perdre dans l'impulsion de réformes institutionnelles et plus à gagner dans la mesure où ils peuvent défendre des idées qui renforcent leur position. Paul Pierson, *Politics in Time. History, institutions and social analysis*, Princeton, 2004. Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, *op. cit.* p.63. voir aussi les travaux de Thomas Alam et Jérôme Godard, *op. cit.*

<sup>921</sup> P.-J. Powell et W. Di Maggio, *op. cit.*



## **Chapitre 5 : L'élaboration d'une politique d'évaluation, l'appropriation d'une compétence et sa routinisation**

Après avoir étudié les premières étapes de la sociogenèse de l'évaluation à la CAF de la Gironde, conduisant au déploiement de moyens dédiés, analysons comment cette institution prend forme au sein de l'organisation. Nous explorons le développement de la compétence de diagnostic territorial pour expliciter en quoi ce type d'étude constitue un préalable à l'évaluation et contribue à légitimer le service DIAPASON et le métier de CES (5.1). Puis, nous analysons le déploiement d'une politique d'évaluation à travers la formation des CES et les premières expériences concrètes (5.2.). Ensuite, nous montrons que le développement de cette compétence fait émerger des normes et s'inscrit dans une démarche de socialisation auprès de la SFE et ce qu'elle apporte en termes de légitimation et de professionnalisation des CES (5.3.). Enfin, nous mettons en évidence que la sédimentation de différents types d'évaluation contribue à son appropriation par les acteurs de la CAF, à une réorganisation de la conduite de l'action publique et sa routinisation (5.4.). Par-là on cherche à saisir le processus d'institutionnalisation de l'évaluation dans cette organisation et ses différentes étapes.

### **5.1. Le développement du diagnostic territorial (1995-2001)**

Le processus incrémental d'institutionnalisation de l'évaluation au sein de cette CAF passe par le déploiement d'une politique de diagnostic territorial et d'observatoire social, comme un préalable stratégique au développement d'une politique d'évaluation. Cette cinquième étape s'inscrit dans le cadre cognitif et les logiques d'action d'Henri Labeyrie. La mise en œuvre de diagnostics territoriaux entre 1995 et 2001 pose les bases du métier de CES et des missions du service DIAPASON (5.1.1.). Elle est négociée par les acteurs, se construit au fil des expériences et fait émerger un certain nombre de normes (5.1.2.). Cela conduit à une diversification des études et une légitimation de la fonction qui constituent des arguments, pour continuer à développer des instruments d'expertise sociale, dont l'évaluation (5.1.3.).



### 5.1.1. Positionner la CAF sur le territoire et redéfinir sa politique d'action sociale

Dans ce contexte de reconfiguration de l'intervention sociale locale et partenariale, la CAF lance de 1995 à 2001 une politique de diagnostic qui s'articulent entre : des diagnostics territoriaux globaux, des diagnostics thématiques et de diagnostics de dispositifs contractuels. Un nombre considérable de diagnostics<sup>922</sup> sont conduit par le service DIAPASON. Le tableau 6 les répertorie dans l'ordre chronologique et par type d'étude, sur la base de la documentation récoltée à la CAF<sup>923</sup>. Si les premiers diagnostics conduits sont essentiellement exploratoires, les suivants s'inscrivent plus clairement dans une logique de prescription de dispositifs d'action sociale contractualisés, tout particulièrement les Contrats Temps Libres Jeunes (CTLJ) et Contrats Enfance (CE), permettant de financer des structures qui interviennent auprès de ces publics. J. Chabaud souligne que « *DIAPASON réalise en priorité les diagnostics sur les territoires classés prioritaires pour des raisons politique [territoires des administrateurs mais aussi communes politiquement importantes dans le département par la multipositionnalité et la notoriété de leurs élus]*<sup>924</sup> ou représentant des enjeux forts pour l'institution en termes d'investissement et de couverture territoriale »<sup>925</sup>. Il s'agit de produire de la connaissance sur les publics prioritaires de la CAF (monoparents, petite enfance, enfance, jeunesse), les territoires ruraux et les quartiers en difficulté, afin de mettre en évidence des besoins sociaux et de créer sa légitimité d'intervention auprès des collectivités territoriales. Cette politique de diagnostic s'inscrit dans une stratégie politique de positionnement de la CAF, de légitimation son l'expertise et de ses agents dans les interactions partenariales, afin de proposer aux élus locaux des contrats de développement de l'intervention sociale locale.

---

<sup>922</sup> Ils s'inspirent de travaux de portraits sociaux conduits à l'époque par la CAF de Lyon sur les publics d'ayants droits et tentent de prolonger ce type d'analyse par une approche qualitative et participative.

<sup>923</sup> D'autres types d'études étaient également conduites, par exemple, des études sur les gens du voyage, sur la prise en charge de la population gitane, sur les familles monoparentales, sur l'accueil des allocataires ou encore sur le lectorat du journal interne. Nous n'avons pas intégré les travaux statistiques conduits par le service GDR ou les contributions sollicitées par les collectivités territoriales. Le répertoire s'arrête ici à l'année 2001 mais la conduite de diagnostics se poursuit dans le temps de manière concomitante au développement de pratiques évaluatives.

<sup>924</sup> Eléments que J. Chabaud précise en note de base de page et qui sont assez révélateur des jeux d'acteurs locaux et des stratégies de la direction de la CAF.

<sup>925</sup> Julie Chabaud, *op. cit.*, p. 426.



**Tableau 6: Répertoire des diagnostics conduits en Gironde de 1995 à 2001**

Année	Type de diagnostic	Thème
1995	Thématique	Les familles monoparentales dans le Haut Entre-deux-Mers* <sup>926</sup>
	Territorial	Première démarche de diagnostic dans le Médoc
	Thématique	Problématiques des jeunes dans le quartier de Capeyron à Mérignac
1996	Territorial	Diagnostic participatif du quartier des Aubiers à Bordeaux
	Thématique	L'accueil des enfants et la diversité des modes de garde à Blaye
	Thématique	Les familles monoparentales dans le Médoc
1997	Territorial	Castillon - Pujols
	Thématique	La monoparentalité sur le secteur de Cenon
	Thématique	1er centre social rural en Gironde, Haut Entre-deux-Mers*
1998	Territorial	État des lieux de la dynamique sociale à Arcachon (Est)
	Territorial	La mutation du quartier Bacalan-Claveau à Bordeaux
	Dispositif contractuel	Politique enfance-jeunesse des communautés de communes du Haut Entre-deux-mers*, projet de CTLJ
	Thématique	Les jeunes de 11 à 25 ans à Lacanau
	Dispositif contractuel	Diagnostic CTLJ de Bordeaux vers un projet d'action jeunesse
	Dispositif contractuel	Renouvellement du contrat petite enfance à Sainte Eulalie
	Thématique	Diagnostic participatif pour l'élaboration d'un Schéma de développement communal «petite enfance» à Villenave d'Ornon
	Dispositif contractuel	Diagnostic CTLJ à Blanquefort vers un projet d'action jeunesse
1999	Dispositif contractuel	Diagnostic participatif pour un CTLJ à Bassens
	Dispositif contractuel	Diagnostic CTLJ à Bègles pour un schéma de développement enfance-jeunesse
	Dispositif contractuel	Diagnostic participatif pour un CTLJ à Carbon Blanc
	Dispositif contractuel	Diagnostic participatif pour un contrat enfance et un CTLJ à Cestas
	Dispositif contractuel	Diagnostic CTLJ à Martignas sur Jalle
	Territorial	Projet social Global dans le quartier de Bacalan à Bordeaux
	Dispositif contractuel	Diagnostic CTLJ à Mérignac, vers un projet d'action jeunesse
	Dispositif contractuel	Diagnostic CTLJ à St Jean D'Illac
	Dispositif contractuel	Diagnostic CTLJ à St Médard en Jalles
2000	Territorial	Diagnostic social global à Blaye
	Territorial	Diagnostic social global 3-25 ans à Lormont, projet d'action enfance jeunesse, CTLJ et contrat enfance
	Territorial	Diagnostic social global du Pays Foyen
	Territorial	Diagnostic social et Enfance Jeunesse Global à St Macaire
2001	Dispositif contractuel	Diagnostic Enfance Jeunesse à Cadillac
	Dispositif contractuel	Diagnostic Enfance Jeunesse à Guîtres
	Dispositif contractuel	Diagnostic Enfance Jeunesse à Arsac
	Territorial	Diagnostic social global à Talence
	Dispositif contractuel	Diagnostic pour un centre social et culturel à Talence-Thouars
	Thématique	Étude de population de Pessac
	Dispositif contractuel	Diagnostic petite enfance, Enfance, Jeunesse à Sauveterre de Guyenne

<sup>926</sup> Les diagnostics conduits sur le Haut Entre-deux-Mers\*, sont conduits avec le concours d'une doctorante CIFRE en science politique, J. Chabaud.



La CAF cherche sa place dans les réseaux d'action public locaux<sup>927</sup>, à délimiter son champ d'intervention face aux dispositifs et aux organisations concurrentes, afin d'assurer la pérennité de son action sociale locale. Danielle Coutant explique que :

*« Quand on a démarré DIAPASON on ne parlait pas d'évaluation mais de diagnostic et de bases de données. Le fait d'optimiser une connaissance partagée avec les territoires nous permettait finalement d'être un partenaire à part entière au-delà de l'action que l'on menait. [...] La première chose c'était de contribuer à placer le territoire, la CAF, au niveau territorial comme partenaire de l'action au quotidien. La décentralisation en Gironde, la loi était passée, c'était en 87, la réorganisation et nous on arrive avec DIAPASON en 93-94. [...] Donc on voit bien que le champ partenarial se partage un petit peu le territoire et les publics avec ses outils, avec ces dispositifs, et il y avait des concurrences de dispositifs aussi. [...] il y avait tout un enjeu soit porté par l'État, soit porté par les CAF, tout un enjeu d'être le leader finalement de tel ou tel axe de politique. [...] les bases de données c'était une façon d'asseoir une légitimité [...] pour l'institution mais une légitimité pour les professionnels. Et évidemment pour être en phase avec l'analyse des publics qui habitent. [...] Alors ça a été aussi le cas [...], dans toutes les opérations territoriales [...] la politique de la ville, [...] les réhabilitations urbaines, tout ce qui était autour du logement social [...]. Dans les grosses opérations les bases de données devenaient un élément d'échange. C'est d'ailleurs rigolo parce que soit on était amis-amis et en partenariat on ne faisait pas payer, soit c'était potentiellement concurrents et on faisait payer les bases de données<sup>928</sup> » (avril 2012).*

La CAF mobilise stratégiquement l'instrument de diagnostic local comme une ressource pour fournir une preuve des besoins sociaux des usagers et susciter l'adhésion de ses partenaires afin de les inciter à agir et d'être en mesure de déployer sa politique d'action sociale<sup>929</sup>. En effet, la CAF peut apporter un soutien financier à une crèche ou un centre social mais elle ne peut pas être à l'origine de sa création car cela relève de la décision des élus locaux et mais aussi de leur implication financière. Elle peut proposer des contrats spécifiques à la Branche Famille (CTLJ, CE, etc.) mais également des financements d'actions spécifiques sur la base de son budget de fonds propres d'action sociale. Henri Labeyrie explique sa stratégie politique :

*« J'ai une politique à conduire, [...] je dois avoir les moyens du diagnostic et les moyens de la tension dialectique avec les territoires et de leur dire... là j'ai plein d'exemples en tête, mais je me souviens avec le Maire de Cestas [...] Monsieur le Maire, il ne voulait*

---

<sup>927</sup> Pierre Lascoumes, « L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP, (éd.). *La gouvernabilité*, éd. CURAPP, PUF, Paris, 1996, p. 325-338. Jean-Marc Offner, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, vol. 56 / 1, 2006, p. 27-47.

<sup>928</sup> Soulignons également que si les diagnostics étaient initialement gratuits pendant cette période certains seront facturés au même prix qu'un travail conduit par un cabinet privé.

<sup>929</sup> Pour Danielle Coutant la démarche diagnostic contribue à « ces bases de données qui aident à étayer le projet territorial en amont de l'action ou on se met dedans et on apporte le volet « familles » en gros, ou on aide à le définir plus globalement avec la connaissance des publics » (avril 2012).



*pas de crèche il ne voulait pas de contrat etc., «voilà les besoins sur votre territoire», je les connais [...] donc le fait de pouvoir lui décrire, avec nos moyens la réalité de son territoire vue par nous, l'amener à reconsidérer sa position » (mars 2014).*

Il s'agit donc de produire une connaissance orientée sur les préoccupations de la CAF afin d'influencer la politique d'action sociale locale et les décisions des élus locaux, parfois réticents face à l'intervention d'administrations sur leur territoire électif<sup>930</sup>. Les documents internes de la CAF présentent d'ailleurs DIAPASON comme « *support du renforcement de l'influence de la CAF 33 sur son territoire* »<sup>931</sup>. En cette période de reconfiguration, ces différents outils des politiques de la CAF sont d'ailleurs parfois investis stratégiquement par les acteurs locaux comme vecteur de légitimation de territoire pertinent d'intervention, pour constituer des communautés de communes<sup>932</sup>.

L'ambition et la stratégie de Henri Labeyrie est alors d'investir un maximum la signature de contrats de droit commun<sup>933</sup> (CTLJ et CPE) pour couvrir la globalité du territoire. Pour lui, cela constitue un levier pour travailler sur l'élaboration de projets de développement social local et d'actions spécifiques en fonction du diagnostic local et sur la base du budget propre d'action sociale de la CAF<sup>934</sup>. Danielle Coutant l'explique :

*« C'était une période où se posait la question d'où mettre nos ressources. [...] il y avait une volonté d'avoir une égalité territoriale et une couverture à 100 %, je me souviens de Henri Labeyrie disant 100 % [...] de distribution des prestations de services. C'est une logique distributive [...] plus on était sur cette logique de droits de tirage national, moins on touchait aux fonds propres. [...] Cette volonté d'asseoir l'influence de la CAF sur tous les territoires. [...] Le fait de signer était quelque chose d'important parce que ça donne l'image d'une CAF qui est partout, qui n'est pas la France des riches et des pauvres, mais la France et du rural et de l'urbain, une d'équité de présence territoriale. C'est important en termes d'image, elle ne vous oublie pas, elle est là. [...] Tout en tirant son épingle du jeu financier. Les fonds propres pouvaient venir bonifier la politique territoriale en jouant un plus sur ce qui était déjà versé » (avril 2012).*

---

<sup>930</sup> Anne-Cécile Douillet, *op. cit.*

<sup>931</sup> Document interne de la CAF de la Gironde, *Comprendre le territoire pour agir, bilans et perspectives, DIAPASON, 1998*

<sup>932</sup> Danielle Coutant explique « *au-delà de cette connaissance partagée, c'est un outil, en support de négociations par rapport à nos outils territoriaux [...] y compris indirectement d'alliance pour une reconnaissance territoriale. [...] la période de constitution des communautés de communes, je me construis pour éviter l'agglomération. La construction territoriale est une construction politique à la fois « pour » mais à la fois « contre ». [...] Parfois en faisant alliance avec les CAF pour trouver une légitimité territoriale et pour aller à la recherche d'un territoire qui serait un territoire d'éligibilité finalement par rapport à la préfecture [...] c'était aussi un outil politique, même si les CAF se situaient, disaient-elles, dans la neutralité. Elles n'étaient pas innocentes pour ne pas penser qu'il y avait d'autres types d'enjeux » (avril 2012).*

<sup>933</sup> Ils fonctionnent sur la base de droit de tirage national (un contrat signé un financement du national), théoriquement « illimitée » c'est-à-dire que la CNAF financera de fait tous les contrats signés, indépendamment du budget d'action sociale local.

<sup>934</sup> Ce budget dispose d'une plus ample marge de manœuvre dans l'attribution de fonds et fait l'objet d'un vote du conseil d'administration.



L'instrument de diagnostic constitue un appui technique et politique pour redéfinir et redéployer l'action sociale locale de la CAF par des stratégies d'influence et de contractualisation avec les collectivités. Il contribue à légitimer la place de la CAF à la table des négociations des réseaux d'acteurs locaux.

### 5.1.2. Les normes de la production de connaissance et la légitimation d'une fonction

Les expériences de diagnostic contribuent à donner une certaine légitimité au service DIAPASON et à formaliser les normes de la production de connaissance et du métier (5.1.2.1.), notamment par l'interaction avec des acteurs de la recherche (5.1.2.2.).

#### 5.1.2.1. La négociation de normes dans la pratique

Dans le cadre de formation-action avec l'appui de consultants ou d'universitaires, puis de façon autonome, les CES et leur cadre s'approprient progressivement les méthodes des sciences sociales et négocient les normes de leur métier par l'expérience et la mise en situation. Ils composent avec les différentes attentes des acteurs (de la CAF et des partenaires) intervenant dans l'élaboration des diagnostics : élus, administratifs, ADOSS, cadres intermédiaires, conseillers techniques, travailleurs sociaux, statisticiens, habitants. La négociation de ces normes entre pairs et en interaction avec des acteurs internes et externes contribue à forger l'identité professionnelle des CES, entre le travail social et les sciences sociales. Les entretiens révèlent que le service conduit un travail institutionnel de positionnement de ses normes professionnelles par rapport aux autres services de l'organisation. Il s'agit à la fois de se différencier d'autres services qui conduisent d'autres types d'études – potentiellement concurrentes – comme le contrôle, la gestion de la performance ou l'audit, et à la fois de négocier les interactions entre ces fonctions, tout en se ménageant une certaine marge de manœuvre par rapport à la direction. Ce type de préoccupation se retrouve dans les documents internes de la CAF :

*« D'autres structures fonctionnelles interviennent comme outils d'aide à la décision sur des fonctions de pilotage global, comme le contrôle interne, le conseiller technique en action sociale, etc. Il sera donc nécessaire d'asseoir et de construire la complémentarité de ces fonctions au fur et à mesure de leur développement. »<sup>935</sup>.*

---

<sup>935</sup> Document interne de la CAF de la Gironde, *Analyse de la structuration GDR/DIAPASON*, 1998, p.10



Pour illustrer la négociation de ces normes dans la pratique, donnons quelques exemples de tensions ou « d'empoignades »<sup>936</sup> qui sont révélatrices des jeux d'acteurs.

### 1. La coordination du diagnostic avec d'autres missions de la CAF

Danielle Coutant explique que des contrôles d'action sociale sont parfois lancés de manière concomitante à une démarche de diagnostic partagé sur un territoire. Elle se manifeste alors vivement auprès de la direction et explique :

*« Je suis arrivée en hurlant dans son bureau en disant : ne faites jamais plus cela. Comment voulez-vous que j'annonce moi de la participation si en même temps la CAF contrôle ! Alors attendez six mois avant ou attendez six mois après mais je vous en prie ne le faites pas en même temps. Déjà que les gens ne comprennent pas, ça fait toujours peur [...] ça c'étaient les débuts et les errements »* (avril 2012).

### 2. L'indépendance des CES face à la direction et aux partenaires

La responsable de service et les CES insistent sur l'importance de maintenir une certaine indépendance et d'« avoir la capacité d'avoir le droit de parole »<sup>937</sup> pour porter des analyses face à la direction ou aux partenaires. Danielle Coutant explicite un cas où DIAPASON soulève une discordance des bases de données de référence pour l'attribution entre les différents partenaires<sup>938</sup>. Dans les faits, les territoires d'intervention dont parlaient les partenaires n'étaient pas les mêmes, elle explique :

*« C'est à dire que l'on dévoilait, à travers cela, que l'on ne parlait pas de la même chose. Donc violent, évidemment celui qui dit la vérité, le premier sera assassiné. [...] pas facile et en plus de porter à connaissance des choses que les gens savent bien mais qu'ils ne veulent pas entendre. [...] se dire de quel territoire parle-t-on et caractériser ce territoire c'est déjà s'accorder déjà à minima »* (avril 2012).

### 3. La valorisation d'une approche qualitative et partagée

Face au développement d'une compétence statistique (potentiellement concurrente) au sein de la CAF, de la Branche famille et plus généralement des pouvoirs publics, les CES et leur cadre cherchent à valoriser la pertinence d'études qualitatives jugées complémentaires et plus proches du travail social. Elles constituent la « plus-value » des compétences du métier de CES, sur lesquels elles tentent d'appuyer leur légitimité,

---

<sup>936</sup> Pour reprendre les termes de Danielle Coutant (avril 2012).

<sup>937</sup> Pour reprendre les propos de Danielle Coutant (avril 2012).

<sup>938</sup> Dans les faits le territoire d'intervention défini par la commune est différent de celui du Conseil général et de celui de la CAF. Les bases de données sur les habitants ne correspondent pas, certains travaillent sur un quartier, d'autres sur le canton, englobant à chaque fois un autre territoire sur lequel les partenaires ne se sont pas mis d'accord.



comme le souligne Danielle Coutant : « *effectivement les approches qualitatives étaient importantes pour aller au-delà de ces biais finalement du quanti [...]. Sachant que l'on est dans une culture du quanti où quand le quanti a dit quelque chose c'est la vraie vérité révélée* »<sup>939</sup>. Ainsi les CES explorent différentes méthodologies visant à impliquer les différents acteurs de terrain (associations locales, les établissements scolaires, professionnels) et les usagers pour « croiser les regards » et travailler sur des diagnostics participatifs.

#### 4. La neutralité et l'objectivité à l'épreuve du terrain

Une élue de la Mairie de Bordeaux (UMP) sollicite la CAF pour un diagnostic sur un quartier afin de mobiliser les acteurs associatifs du territoire qui, dans les faits, tendent à s'opposer aux orientations politiques de la Ville. Les CES élaborent un diagnostic participatif auprès des associations avec lesquelles elles finissent par entretenir une certaine affinité politique. Investies sur le plan syndical, elles éprouvent des difficultés à maintenir une certaine extériorité face aux acteurs du territoire et n'arrivent pas à tenir une posture de neutralité et d'objectivité. Danielle Coutant confie cette expérience :

*« Je devrais moins le dire mais je vais quand même le dire parce que c'est les limites aussi [...], les chargés d'études sociales sont politisés donc très en sensibilité avec ce qu'elles entendaient, [...] non seulement s'immergeaient, [...] s'enferraient et devenaient acteurs. L'extériorité, si tu veux, on n'arrivait pas à la garder, [...] on s'est fait piéger par le truc et on a pas pu avoir une position réellement de distanciation nécessaire. La faisabilité d'une évaluation présuppose cette phase préalable de connaissance du contexte [...]. On a pu objectiver certaines choses, mais j'ai le souvenir cuisant, mais cuisant, et puis, en responsable de l'identité, de devoir me battre contre les chargés d'études [...]. Un élu de quartier de droite mais alors d'une droite, [...] tu aurais pu lui donner le label FN c'était, un discours droitiste [...] d'un même pied elles [les deux CES] se sont levées et elles sont parties. Et elles m'ont expliqué qu'elles ne pouvaient plus entendre ce que ce monsieur disait. [...] La posture de l'évaluateur est toujours à travailler, [...] on est tous capables de faire des trucs comme ça, mais là le piège était tellement gros [...]. Je crois qu'il faudrait avoir l'honnêteté, [...] d'avoir un choix selon les commandes [...] on ne peut pas se transformer. Pour elles c'était inentendable, je n'ai pas dit que moi je ne faisais pas un peu des bonds sur ma chaise, mais j'étais la responsable de service et il est évident que l'élu je me devais de l'écouter, entendre ces arguments et de comprendre ce pourquoi il le disait » (avril 2012).*

Les expériences de diagnostics amènent les CES et la responsable de service à prendre conscience des enjeux politiques de ce type d'études et de la nécessaire négociation des

---

<sup>939</sup> Elle reprend ici l'exemple précédent pour mettre en évidence l'intérêt d'une approche qualitative (avril 2012).



conditions de réalisation de cette démarche. Ainsi, ces négociations de régulation et d'aménagement du rôle et des missions des CES s'opèrent auprès des partenaires mais aussi auprès de la direction de la CAF et de différents services. Cela passe par la définition progressive (parfois conflictuelle) de normes du métier de CES comme le souligne la cadre « *pour te dire comment culturellement c'est par des chocs successifs que l'on construit une identité.* ». À l'issue de ces expériences, les CES et leur responsable se mettent alors d'accord sur certaines normes, par exemple : s'assurer que d'autres services ou actions conduites par la CAF n'interfèrent pas avec la démarche de diagnostic (exemple 1) ; défendre l'indépendance des CES pour révéler des réalités sociales (exemple 2) ; le déployer et valoriser les méthodes qualitatives et participatives (exemple 3) ; clarifier la commande, saisir le contexte d'intervention et conserver une posture d'extériorité, de neutralité et d'objectivité (exemple 4). Il s'agit par la suite de négocier la mise en application concrète de ces normes, au cas par cas, et dans l'interaction avec les acteurs concernés. Ces normes professionnelles, reproduites et repensées par les acteurs en fonction des nouvelles expériences contribuent à formaliser et à légitimer le métier de CES et la fonction d'études sociales dans l'organisation. Ce processus d'apprentissage contribue à la structuration de normes qui se retrouveront par la suite dans la conduite d'évaluation.

#### 5.1.2.2. L'appui de chercheurs : enjeux de méthodes et de légitimation de la fonction

La direction de la CAF et Danielle Coutant sollicitent l'appui de chercheurs pour former les CES aux sciences sociales, leur permettre d'ajuster leur positionnement professionnel et légitimer la fonction dans l'organisation son environnement. Danielle Coutant explique « *il faut s'associer avec le service de recherche [de la CNAF] et pour ma part je me suis toujours associée avec la recherche locale, avec les universitaires, IEP, Bordeaux 2* »<sup>940</sup>. En se familiarisant avec ces méthodes, les CES s'approprient certaines normes, indépendamment des jeux d'acteurs, et tentent de s'en inspirer pour négocier les démarches de diagnostics partagés. Cette collaboration avec des chercheurs contribue à la professionnalisation des CES et alimente les réflexions des agents sur

---

<sup>940</sup> Elle fait référence ici à l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux et à l'Université de Bordeaux 2 tout particulièrement le département de sociologie. Soulignons au passage que Robert Lafore, directeur de Science Po Bordeaux de 1998 à 2007 et spécialiste de la protection sociale est sollicité pour faire partie du conseil d'administration de la CAF pendant plusieurs années.



cette nouvelle fonction d'études, entre le travail social, la négociation du développement social local et les sciences sociales.

En dehors des formations-actions, deux doctorants sont recrutés par la CAF de la Gironde. Pour la fonction GDR, un doctorant en mathématiques<sup>941</sup> travaille sur des outils statistiques d'identification de risques sociaux dans les bases de données<sup>942</sup>. Pour le service DIAPASON, J. Chabaud, doctorante en science politique, est recrutée sur l'élaboration d'une méthodologie qualitative de recueil et d'analyse de la connaissance des acteurs de terrain<sup>943</sup> qui soit transférable et appropriable par les CES. Elle met au point la méthode PRISME<sup>944</sup> qui constitue, à l'époque, le volet qualitatif de la démarche de gestion du risque. Pour une CES, cette méthode « *c'est la confrontation d'une vision de la réalité par différents acteurs* » (janvier 2012). Si, dans les faits, cette méthode ne sera jamais vraiment mobilisée par les CES, elle inspire des normes de conduire les diagnostics et les évaluations de politique.

La thèse de J. Chabaud, porte sur le développement d'une expertise sociale territoriale (voir encadré 23) et participe également à la légitimation de cette nouvelle fonction.

---

<sup>941</sup> Il s'agit de Léo Gerville-Reache, qui soutient sa thèse de doctorat en 1998, sous le titre de «Analyse statistique de modèles probabilistes appliqués aux processus sociaux», Université de Bordeaux 1, 122p.

<sup>942</sup> Il travaille notamment sur un outil de modélisation mathématique pour l'anticipation des risques sociaux (MARS). Il mobilise la mathématique stochastique et les chaînes de Markov pour saisir en quoi certains enchaînements ou cumuls de situations peuvent conduire à des situations de pauvreté.

<sup>943</sup> Pour schématiser, la méthode PRISME consiste à identifier des experts sur un territoire ou sur une thématique, de les consulter de manière individuelle (pour éviter les biais du groupe) puis de confronter leur expertise en groupe. Cette confrontation vise à la construction commune et partagée de la réalité sociale pour dégager des éléments de consensus. Voir Julie Chabaud, *op. cit.*

<sup>944</sup> Littéralement PRISME pour Prospective du Risque Social par la Mobilisation des Experts. Il s'agissait d'adapter la méthode DELPHI (méthode de prévision utilisée en économie ou en gestion de projet) travaillée par le service GDR, au champ du social et du qualitatif.



### Encadré 23: L'expertise comme ressource stratégique de positionnement

Dans un contexte de reconfiguration des compétences de l'action sociale familiale liée à la décentralisation, J. Chabaud questionne les finalités du développement d'une expertise d'anticipation du risque social au sein de la CAF de la Gironde de 1990 à 2000<sup>945</sup>. Elle interroge la relation entre l'expert et politique, entre le local et le social, entre les jeux de pouvoir et les jeux de savoir. Elle analyse l'émergence du diagnostic comme une ressource stratégique de positionnement de l'acteur-joueur CAF 33 dans : le système d'action concret CAF<sup>946</sup> (1) et le système d'action concret de l'action publique sociale locale (2)<sup>947</sup>. Sa thèse révèle que l'expertise constitue une ressource stratégique réciproque et polyvalente développée par différents acteurs du système d'action concret CAF (1). D'une part, la CAF de la Gironde développe ses propres outils de diagnostic et d'aide à la décision pour affirmer sa position de décideur (et non pas d'organisme de gestion) et chercher de nouvelles légitimités d'intervention. L'expertise constitue pour la CAF une ressource d'autonomie vis-à-vis du national et de différenciation par rapport aux autres caisses locales. D'autre part, la CNAF structure le réseau *Perspicaf* dans une perspective d'investissement stratégique dans les capacités d'analyse des données sociales, afin que les CAF puissent faire valoir cette expertise et exister politiquement dans le jeu partenarial. Pour elle, cela s'inscrit dans une stratégie de développement d'une expertise comme ressource pour une recentralisation<sup>948</sup> voire une régionalisation<sup>949</sup>. Cette thèse met en évidence que l'expertise est une ressource stratégique pour la CAF 33 afin de se positionner dans l'échiquier du jeu local comme acteur majeur du système d'action concret de l'action publique sociale locale (2). D'une part, l'expertise est considérée comme une ressource de connaissance et de reconnaissance mutuelle entre les différents acteurs. Chaque acteur travaille sur ses compétences et tente de valoriser ses interventions afin d'affirmer sa légitimité à agir dans le champ partenarial local. D'autre part, l'expertise est analysée comme une ressource de pénétration des politiques sociales locales. La CAF experte devient un « partenaire incontournable », en posture de médiation entre les différents partenaires locaux, garante de la neutralité et de l'impartialité du service public. Enfin, l'expertise est appréhendée comme une ressource de diversification du champ de compétence et d'action de la CAF.

Notons au passage, qu'après avoir recruté une doctorante sur le développement du diagnostic comme expertise sociale à la CAF de la Gironde, la direction m'a recrutée

<sup>945</sup> Julie Chabaud, *op.cit.*

<sup>946</sup> Dans son cadre d'analyse elle n'intègre pas le réseau des ADOSS, des OSS et de la Sécurité sociale, ni le système d'action concret de la CAF comme organisation.

<sup>947</sup> (CAF, MSA, Conseil Général, Villes, Communes rurales, intercommunalités, la société civile)

<sup>948</sup> Elle analyse la « recentralisation comme tentative du niveau national de gérer l'opportunité des comportements et initiatives des caisses locales au plan normatif par la mise en œuvre d'une culture institutionnelle de l'expertise » *Ibidem*, p. 288. Elle met en évidence les jeux d'acteurs entre la CNAF et la CAF de la Gironde pour faire reconnaître leurs compétences d'expertise. Elle explicite notamment en quoi cette dernière éprouve des difficultés à obtenir l'assentiment de la CNAF sur les initiatives de gestion des risques qu'elle développe au niveau local. La CAF cherche en cela une certaine légitimation qu'elle ira au final chercher dans les textes d'orientation ou en invitant des cadres de la CNAF à la caisse pour présenter la démarche.

<sup>949</sup> La CNAF propose des plans de formation régionaux, elle présente le niveau régional comme pertinent pour développer ce type d'expertise et pour mutualiser les moyens. Elle propose alors de cofinancer des postes (dans le cadre de pôles régionaux d'expertise) sous condition de mission de contribution aux travaux nationaux.



pour conduire le même type de travail sur l'évaluation de politiques. La CAF finance ainsi les travaux de recherche qui dévoilent ses stratégies d'institutionnalisation d'instruments d'action publique pour s'insérer dans le champ politique. Après le diagnostic, l'évaluation s'inscrit dans un second pan d'une stratégie globale portée par des entrepreneurs institutionnels et une coalition d'acteur au sein de l'organisation.

La stratégie de légitimation de la fonction études sociales passe par différents canaux, comme l'explique Danielle Coutant :

*« On était avec un intervenant extérieur [consultant] qui finalement apportait ses outils et on était chargés de les mettre en œuvre. Alors que, avec le service diagnostic territorial on s'appropriait finalement les démarches d'observation, Julie faisait sa thèse à la CAF, et on faisait des collaborations avec l'université [...] il s'agissait en même temps évidemment de former les équipes. Alors ceux qui étaient chargés d'études directement mais d'acculturer aussi les autres. [...] avec le temps les gens ont complètement zappé quand on leur en parle .... Ils ont complètement oublié les démarches ou ils les ont refusées en bloc d'ailleurs ».*

Au regard de l'ethnographie institutionnelle, ces derniers éléments concernant l'oubli ou le refus sont révélateurs des positionnements stratégiques et des réticences des acteurs internes (plus liés à l'action) à accepter les normes portées par les CES, venant reconfigurer les jeux d'acteurs. Ces collaborations avec des acteurs extérieurs contribuent à légitimer la compétence d'expertise sociale de la CAF, à former les CES et à les renforcer dans leur travail institutionnel de bricolage, de défense et de négociation des normes professionnelles émergentes auprès des différents acteurs de terrain. Ces règles constituent une base et un antécédent dans la négociation des normes de l'évaluation.

### 5.1.3. Une diversification des compétences

En 1998, le service DIAPASON est associé au service GDR<sup>950</sup> sous la responsabilité d'un cadre de l'action sociale, que nous renommons ici Grégoire Perron. Ce service est directement rattaché à Henri Labeyrie, et non plus seulement à l'action sociale. Pour Danielle Coutant, qui reste la référente méthodologique des CES, le directeur-adjoint *« a toujours oscillé entre les mettre ensemble et les séparer suivant ce qu'il voulait en faire.*

---

<sup>950</sup> Les acteurs parlent alors de GDR-DIAPASON. Cela se manifestera physiquement par des bureaux mitoyens et des réunions de services communes.



*Et puis après effectivement l'idée que ça serve à toute la CAF et pas seulement uniquement que l'action sociale » (avril 2012). Dans les faits, le service des chargées d'études sociales fait l'objet de plusieurs reconfigurations et repositionnement organisationnels modifiant sensiblement la nature de ses activités<sup>951</sup>.*

En dehors du développement d'une politique de diagnostic territorial, les CES sont progressivement sollicitées par la direction pour conduire d'autres types d'études et sont alors formées dans ce sens. D'une part, les CES se forment<sup>952</sup> à différentes méthodes de sciences sociales pour diversifier leur « boîte à outils ». Elles sont ainsi formées aux techniques d'enquêtes, à l'animation de groupes clients pour des enquêtes de satisfaction, à la communication sociale, à la méthode PRISME, aux techniques rédactionnelles et à l'utilisation du logiciel d'enquête Sphinx Lexica. D'autre part, elles suivent aussi des formations plus généralistes sur leur environnement d'intervention et les politiques sociales par exemple sur les violences urbaines, les évolutions de la famille et ses impacts en termes d'action publique, sur la cohésion sociale, la territorialité et la coordination des politiques sociales territoriales.

Les CES conduisent alors des enquêtes de satisfaction auprès des usagers, par le biais de groupes clients ou d'enquêtes en ligne, mais réalisent aussi des veilles territoriales. Martin Ackermann explique alors (septembre 2013) :

*« On avait fait des groupes clients [...] Ça c'était génial, Ça c'est bibi qui avait trouvé ça. Directement. Mais à partir de lectures. Et ça avait vachement marché. [...] ça n'existait pas dans la Branche famille. J'en avais marre, j'entendais des conneries qui étaient racontées par les gens. On a fait des enquêtes satisfaction aussi. [...] il en résultait que des imprimés et que des pratiques devaient changer etc. Et après c'était redistribué au management et lequel management faisait son miel, si je puis dire, de ces informations. [...] c'est une organisation collaborative ».*

La diversification de leurs missions s'inscrit dans les logiques managériales de Martin Ackermann et de développement social local souhaitées par Henri Labeyrie. Elle contribue à faire connaître et reconnaître cette fonction (et ses normes de travail) et à l'intégrer aux activités de l'organisation. Le cœur de métier des se situe alors dans l'expertise méthodologique, dans l'analyse des besoins des allocataires et dans la relation

---

<sup>951</sup> Nous analysons les incidences de ces différentes configurations sur la conduite d'évaluation de politique par la suite. Cf. Partie IV, (10.2.)

<sup>952</sup> Eléments tirés du logiciel des ressources humaines de la CAF (GRH) qui répertorie les formations suivies par les CES à partir de 1998. Nous repreneons ici exclusivement les formations suivies de 1998 à 2001.



partenariale. Grégoire Perron crée des liens entre les activités d'études de la CAF et le réseau *Perspicaf*<sup>953</sup>, mais il trouve bien plus d'interlocuteurs pour travailler sur la fonction GDR (statistique) que sur celle de DIAPASON. En effet, les CES ne trouvent pas leur équivalent dans les autres CAF et éprouvent des difficultés d'assimilation avec le réseau des chargés d'études, avec lequel elles ne partagent pas la même culture professionnelle. Si les CES de la CAF sont ancrées dans le travail social, les sciences sociales<sup>954</sup> et les méthodes qualitatives, le réseau *Perspicaf*, quant à lui, s'inscrit majoritairement dans une culture professionnelle statistique voire démographique d'analyse de données socio-économiques.

J. Chabaud<sup>955</sup>, révèle les stratégies déployées par la direction de la CAF de la Gironde auprès de la CNAF, pour obtenir une reconnaissance et une légitimation de son expertise sociale au sein de la Branche famille. Malgré les outils quantitatifs et qualitatifs élaborés avec le concours de chercheurs, elle n'obtient pas officiellement de « validation » mais quelques visites et retours positifs d'acteurs influents dans des échanges informels<sup>956</sup>. Nous partageons l'analyse de J. Chabaud quant au fait que les acteurs de la CNAF considèrent que l'expertise ne se réfléchit qu'au niveau national ou du moins dans un cadre fixé par le national et non pas de manière autonome. Nous retrouvons, dans les faits (quinze ans plus tard), le même type de réticences face à l'initiative de Schéma directeur d'évaluation au sein de la CAF de la Gironde où la première réaction de la direction du réseau de la CNAF est : « *Est-ce que c'est fait avec la DSER ? Donc c'est pas bon ! Enfin ça ne peut pas ! On ne peut pas imaginer de fonctionner en vase clos quoi !* » (mars 2014).

Les acteurs de la CAF, et notamment Grégoire Perron, déploient alors des stratégies d'appropriation des orientations officielles de la CNAF pour bricoler des formes d'autolégitimation de leur initiative de déploiement d'une expertise sociale. Ces deux extraits de documentation interne de la CAF en témoignent :

« *La circulaire 97/2000 vient conforter les orientations de la CAF 33 issue de la démarche de reconversion d'où: légitimation institutionnelle de DIAPASON* »<sup>957</sup> ; Henri

---

<sup>953</sup> Il est le référent *Perspicaf* de la CAF de la Gironde de 1998 jusqu'à sa retraite en 2016.

<sup>954</sup> C'est d'ailleurs ce que l'on retrouve dans les documents internes comme celui-ci Document interne de la CAF de la Gironde, *Comprendre le territoire pour agir, bilans et perspectives*, DIAPASON, 1998

<sup>955</sup> Julie Chabaud, *op. cit.*

<sup>956</sup> Au moment de notre recherche les acteurs de la CNAF soulignent quasiment tous que la CAF de la Gironde a toujours été particulièrement innovante et avancée en termes d'action sociale et d'études.

<sup>957</sup> Bilan de la troisième année d'existence du service DIAPASON, Cité dans *Ibidem*, p. 261.



Labeyrie précise « *DIAPASON a su se faire reconnaître, le pari de la reconversion est tenu ; c'est un prototype qui tient la route, mais il faut un affichage plus fort de cette expérience (interne/externe). Les orientations de la CNAF légitiment le processus DIAPASON: c'est important pour l'avenir de DIAPASON, il a acquis sa place et sa légitimité dans l'institution* »<sup>958</sup>.

La légitimité professionnelle des CES se construit à travers ce type de stratégie d'autolégitimation par rapport aux orientations de la Branche famille. Elle se structure surtout dans la sédimentation d'expériences, dans la routinisation et la diversification des travaux, ainsi que dans son articulation avec des services internes liés à la conduite de l'action, dans l'interaction partenariale et les travaux avec l'université<sup>959</sup>.

Cette diversification des études et la multiplication des demandes mènent à une politique de recrutement de CES, révélatrice d'une certaine institutionnalisation de cette fonction d'études sociales à la CAF. Cette deuxième génération de CES se caractérise par des profils universitaires. Ainsi, en 2001 une CES, titulaire d'un DESS en sociologie est recrutée au sein du service GDR/DIAPASON, en remplacement du départ d'une CES vers des fonctions de conseillère territoriale. Puis en 2002, dans le cadre d'une création de poste un autre CES, ayant le même profil, est recruté, suite à sa collaboration sur les travaux sur les trappes à inactivité alors qu'il entamait un doctorat. Le remplacement de poste suite au départ d'un agent ou la création de poste indique que ces fonctions et le métier de CES sont légitimes au sein de l'organisation<sup>960</sup>. Ces nouveaux profils de professionnels, révèlent une volonté de la direction d'affirmer le métier de CES dans le volet des compétences en sciences sociales. Les recrutements qui suivent par la suite en 2004, puis en 2007, avec le même profil ne font que renforcer cette tendance. La reconfiguration de l'équipe DIAPASON n'est pas sans susciter des tensions et des conflits entre les deux générations de CES sur la négociation des normes professionnelles. Les premières tirent leur légitimité du travail social et des sciences sociales, les seconds des sciences sociales et de leur robustesse méthodologique. Nous reviendrons, par la suite, sur la négociation des normes du métier dans le cadre de la

---

<sup>958</sup> Propos de compte rendu tels que retranscrits. *Ibidem*.

<sup>959</sup> Le travail avec des chercheurs se poursuit par la suite, à travers notamment des travaux sur les trappes d'inactivité. Financé par le commissariat général au plan, cette recherche est réalisée en partenariat avec la CAF de la Gironde, conduite par Antoine Vérétoit, alors chargé de recherche à l'Institut régional du travail social Aquitaine (IRTSA), Murielle Villeneuve et un autre doctorant qui deviendra par la suite CES au sein de la CAF de la Gironde, le tout sous la direction de François Dubet. Elle fait l'objet d'un dossier d'études CNAF préfacé par Henri Labeyrie et le responsable de la recherche de la DSER. Antoine Vérétoit, « Trappes d'inactivité et stratégies des acteurs », *Dossier d'études CNAF*, vol. 16, 2001, p. 74.

<sup>960</sup> Etant donné qu'un homme a rejoint le service à présent on parle de « ils » et non plus de « elles » car le service n'est plus exclusivement féminin.



conduite d'évaluation pour mettre en évidence que ces conflits ne sont pas exclusivement d'ordre générationnel ou de légitimité professionnelle.

L'exigence de développement de compétence d'évaluation apparaît dans les premiers bilans annuels du service DIAPASON. Toutefois, pour quelques acteurs, certains types d'études conduites sont associés à un travail d'évaluation de politiques comme quelques diagnostics (évaluation des risques sociaux), ou les enquêtes de satisfaction. Le terme est employé sans vraiment que l'on puisse en cerner les contours. Pour Martin Ackermann, les « *enquêtes de satisfaction à mon avis c'est de l'évaluation. On est bon ou on n'est pas bon. Donc tout ça c'est du chiffre mais qu'il faut faire parler à la lumière du savoir extérieur qui est propre aux gens qui font des sondages* » (septembre 2013). Certaines études font encore l'objet de négociations d'acteurs pour savoir s'il s'agit ou non d'évaluation.

Le passage d'une politique de diagnostic au déploiement d'une politique d'évaluation est présenté par les acteurs comme une « évolution naturelle » de leurs missions. Pour nous, elle est construite par les acteurs et issue du travail institutionnel des entrepreneurs qui donnent sens au développement d'instruments d'action publique au sein de l'organisation. Danielle Coutant s'inscrit dans cette perspective, pour elle le diagnostic :

*« C'est des images successives qui permettent au moins des questions et de s'interroger sur la conduite de l'action. [...] ce qui est déjà un pas. Ce n'est pas de l'évaluation. C'est du portrait social mais c'était qualifié déjà d'évaluation. [...] Pour se poser des questions évaluatives faut-il déjà avoir un minimum d'éléments pour cerner le public, l'objet à évaluer, le territoire etc. [...] Tout ce côté approche du territoire qui est dans la phase de diagnostic était quelque chose, on s'est rendu compte que l'on ne peut parler d'évaluation que si déjà on a des bases de connaissances partagées »* (avril 2012).

D'une certaine manière, elle reprend peu ou prou les mêmes logiques d'action et le même discours que Henri Labeyrie. Le chemin parcouru dans la démarche de diagnostic, structurante pour le partenariat local, permet de susciter l'intérêt des acteurs dans la définition d'une politique sociale locale répondant aux besoins des usagers. Dans cette perspective, cette exigence d'élaboration de politique « adaptée » contribue à convaincre les acteurs d'interroger les effets de l'action publique conduite pour en vérifier les finalités, en poursuivant vers des démarches d'évaluation.

Pour Henri Labeyrie, ces diagnostics permettent d'affirmer l'intérêt de l'expertise locale en termes de positionnement de la CAF dans le partenariat : « *Martin Ackermann me*



*laissait faire. Au départ c'était pas son truc hein, c'était la danseuse de Labeyrie. Et il y a pris goût, il s'y est intéressé. Mais parce que, très clairement, ça nous a considérablement renforcé dans le positionnement de terrain* » (mars 2014). Ces expériences et ses retombées, qu'il juge positives, lui permettent de conduire un travail institutionnel de légitimation de l'intérêt de développer des compétences d'expertise sociale. En ce sens, cette cinquième étape du processus lui permet de disposer d'arguments pour mobiliser une coalition d'acteurs interne afin de développer l'instrument d'évaluation et d'obtenir l'assentiment du directeur.

## **5.2. Une politique d'évaluation (2002-2008)**

La CAF de la Gironde cherche à s'approprier l'instrument d'évaluation et conduit une politique interne dans ce sens, c'est la sixième étape. Son processus d'institutionnalisation est incrémental, chaque nouvelle étape constitue une ressource pour passer à la suivante. Nous explorons le travail institutionnel de légitimation de l'évaluation, entre le local et le national (5.2.1), la formation de l'encadrement et surtout des CES (5.2.2) et enfin le déploiement de démarches évaluative de politiques territoriales (5.2.3) aboutissant à l'appropriation de l'évaluation par les CES.

### **5.2.1. La légitimation et la structuration de la politique d'évaluation**

L'idée du développement d'une politique d'évaluation est déjà présente au lendemain de l'évaluation des centres sociaux (1994), de la phase de réflexion sur la reconversion de l'AEMO (1995), puis du lancement d'une politique de diagnostic territorial (1995-2001)<sup>961</sup>. Dans ses travaux, conduits entre 1997 et 2000, J. Chabaud souligne que « *DIAPASON aspire à développer des compétences en évaluation* »<sup>962</sup>, et précise également que « *l'expertise sociale ainsi envisagée appelle un profond changement dans la manière même de penser l'expertise mais aussi, l'action sociale, sa conception, son pilotage et son évaluation* »<sup>963</sup>. Dans le discours des deux directeurs, le passage d'une politique de diagnostic à une politique d'évaluation est présenté comme une évolution

---

<sup>961</sup> En explorant la documentation interne de la CAF on observe que le développement d'une compétence d'évaluation de politique est présent dès la création du service DIAPASON et dans ses premiers documents de bilans.

<sup>962</sup> Julie Chabaud, *op. cit.*, p. 53.

<sup>963</sup> *Ibidem*, p. 445.



qui s'inscrit dans une volonté de changement de la conduite de l'action publique, tout particulièrement porté par Henri Labeyrie<sup>964</sup>. Pour lui, le développement d'une politique d'évaluation s'inscrit *a continuum* du travail de diagnostic entamé, dans sa logique d'acteur politique et son discours sur le « devoir d'évaluation ». Il explique :

*« à partir du moment où on pose le postulat qu'on n'est pas seulement un opérateur mais qu'on portait des politiques, dans un premier temps on a mis le paquet sur la dimension d'aide à la décision de diagnostic avec la constitution de DIAPASON, mais, dans la foulée, la deuxième étape était la dimension évaluative et découlait de ce que l'on posait là comme postulat. Donc on se devait après d'évaluer les actions conduites, leur pertinence etc. C'est un continuum, moi je ne vois pas de rupture entre diagnostic et évaluation. Mais lié encore une fois à une prise de position sur le terrain de l'élaboration, de la co-construction des politiques ».*

Henri Labeyrie porte ce discours et se cherche des alliés au sein de l'organisation mais aussi au sein de la CNAF. De la même manière, pour les stratégies internes de légitimation de l'expertise sociale de la CAF, la documentation interne de la CAF se réfère à des textes d'orientation nationale de la CNAF ou à des évolutions de fonctionnement pour légitimer leurs initiatives locales. En l'absence de contraintes formelles ou d'incitations à développer des compétences d'évaluation au sein de la Branche famille, certains acteurs de la CAF conduisent un travail institutionnel d'appropriation de ces textes légitimes au sein de l'organisation et du réseau des CAF. Il s'agit alors de présenter la démarche comme issue de directives nationales pour lesquelles la CAF « s'ajuste », en bon élève, alors même que cet objectif n'est nullement présenté comme prioritaire au sein de la Branche. Les acteurs de la CAF se saisissent de ces « vagues » orientations nationales et des premiers travaux de la CNAF en la matière à l'époque<sup>965</sup>, pour conduire un travail institutionnel de légitimation d'une politique d'évaluation pensée en interne depuis plusieurs années. Ainsi, cet objectif est affiché comme relevant d'une adaptation issue de la mise en œuvre des COG et des nouvelles modalités de fonctionnement de la Branche. Cet extrait de document interne en témoigne : *« la mise en œuvre des contrats d'objectifs et de gestion, l'élaboration et le suivi de plan de développement de l'organisme orientent la fonction vers des missions d'évaluation »*<sup>966</sup>. Les cadres du service DIAPASON reprennent d'ailleurs des extraits de textes d'orientation de la Branche famille qui posent la question du développement d'une compétence d'évaluation de l'action sociale, en voici un exemple :

---

<sup>964</sup> Cf. Annexe 3.

<sup>965</sup> Cf. Chapitre 3 (3.2.1.) *De l'évaluation des politiques publiques. Contribution méthodologique*, document CNAF, 1999, 91p.

<sup>966</sup> Document interne de la CAF de la Gironde: *La fonction gestion du risque DIAPASON et ses outils*, 1999, p.2



« La nécessité d'opérer des choix dans les secteurs d'intervention et d'accompagner des changements, les exigences du partenariat et la bonne gestion des fonds publics rendent nécessaire une réelle évaluation de l'action sociale. Tous les critères de l'évaluation doivent être pris en compte : la mesure de l'efficacité d'une politique, la cohérence des différents éléments qui la constituent, ses résultats comparés aux ressources mobilisées – autrement dit son efficience – et enfin son impact, c'est-à-dire l'effet global de la politique sur la société. C'est donc une culture et des méthodologies nouvelles, des pratiques évaluatives mêmes limitées, que les CAF avec l'aide de la CNAF devront intégrer dans les prochaines années pour s'adapter au mieux aux évolutions. »<sup>967</sup>

En effet, les cadres du service DIAPASON sont bien placés pour savoir comment les textes d'orientation de la CNAF peuvent être mobilisés dans le cadre de la légitimation d'une politique de la CAF étant donné que Henri Labeyrie est fortement impliqué dans les groupes de travail de la CNAF, tout particulièrement sur l'action sociale, son terrain de prédilection, qu'il identifie domaine d'innovation et d'investissement politique<sup>968</sup>. En entretien, il explique que son implication dans les groupes de travail vise non seulement à se nourrir des expériences d'autres CAF et à valoriser l'action qu'il conduit au niveau local, mais aussi à porter des idées au niveau national et à faire partie du « jeu » dans la définition des orientations des politiques de la Branche<sup>969</sup>. S'il n'a pas fait partie du groupe de travail qui a élaboré l'extrait présenté<sup>970</sup>, Henri Labeyrie précise que ce texte de cadrage est inspiré d'un travail qu'il a conduit quelques années auparavant<sup>971</sup> et confie que des ADOSS, partageant la même conception du rôle d'acteur politique, étaient membres du groupe de travail<sup>972</sup>. Dans les faits, ces acteurs défendent les mêmes cadres cognitifs que Henri Labeyrie. Ce sont des « alliés » qui conduisent le même type de travail institutionnel d'argumentation pour faire passer l'idée de développement d'évaluation de la politique d'action sociale au sein des groupes de travail de la CNAF. On les retrouve tout particulièrement dans les commissions qui travaillent sur l'action sociale, l'évaluation, la prospective, l'innovation ou l'évolution de la politique de la Branche ou du réseau. Pour faire passer une idée au sein de la CNAF, Henri Labeyrie explique qu'il s'appuie sur des rapports (cadres cognitifs), des expériences conduites par

---

<sup>967</sup> CNAF, *Les orientations de l'action sociale familiale des CAF 1997-2000*, 1997 p11-12 repris dans Document interne de la CAF de la Gironde, *La fonction gestion du risque / DIAPASON, Document de synthèse et d'illustration*, 2000, p.2

<sup>968</sup> Comme en témoigne ses écrits dans le *Rapport du groupe prospective, les constats et les perspectives*, 1991, 91p.

<sup>969</sup> Élément d'entretien janvier 2015.

<sup>970</sup> CNAF, *Les orientations de l'action sociale familiale des CAF 1997-2000*, 1997

<sup>971</sup> Document interne CNAF, *Complémentarité PF/AS, Commission consultative sociale des directeurs*, 1995, 111p. (Henri Labeyrie est rapporteur du groupe de travail)

<sup>972</sup> Pour obtenir cette information, je lui ai envoyé un mail en soulignant que j'étais surprise qu'il ne soit pas impliqué dans ce groupe de travail étant donné la proximité du rapport avec son discours. Je lui ai également demandé s'il n'avait pas des alliés dans ce groupe. Il m'explique alors que le rapport *Complémentarité PF/AS* a servi de base et me le fait parvenir par courrier et me précise quels sont les directeurs avec lesquels il partage et défend les mêmes idées. Il n'hésite pas d'ailleurs à me transmettre leurs coordonnées, en me précisant qu'ils sont à la retraite.



des CAF et qu'il a des « alliés » dans le réseau des ADOSS, il sait assez précisément qui solliciter pour le soutenir. Ils constituent une sorte de coalition d'ADOSS défendant des cadres cognitifs et des logiques d'action d'acteurs politiques au sein de la Branche.

Son implication dans les groupes de travail nationaux et son réseau d'alliés permettent à Henri Labeyrie de « faire passer » des idées auprès des ADOSS et de les « faire stratégiquement publier » par la CNAF dans des documents d'orientation<sup>973</sup>. Ces idées ne datent pas de 1997 mais qu'il les avait déjà clairement développées dans son rapport de prospective en 1991<sup>974</sup>. Dans son travail institutionnel, Henri Labeyrie peut ainsi se référer à des orientations de la CNAF pour défendre le développement d'une politique d'évaluation au sein de son organisation. Cela lui permet de légitimer, au sein de la Branche famille (de la CNAF et des ADOSS d'autres CAF) et de son organisation, la politique qu'il entend conduire dans sa caisse. Cela s'inscrit dans son travail d'entrepreneur institutionnel de mobilisation d'une coalition d'acteurs au sein de la CAF et de la Branche, mais renforce également son positionnement pour défendre le déploiement d'une politique d'évaluation auprès des partenaires locaux.

Ce travail institutionnel d'influence stratégique d'instances nationales et de textes d'orientation lui permet d'asseoir la légitimité de sa politique d'évaluation à la CAF de la Gironde. Au moment de la constitution du nouveau service GDR/DIAPASON en 1998<sup>975</sup>, les « *ambitions affichées pour cette nouvelle fonction devant s'orienter vers l'évaluation* »<sup>976</sup>. Cela se concrétise dans le plan de développement de la CAF 1998-2001, où l'un des objectifs est de « *mettre en place une démarche globale et des outils pour le pilotage et l'évaluation de la politique d'action sociale* ». La politique d'évaluation s'inscrit donc officiellement dans les objectifs de développement de la CAF de la Gironde, sixième étape du processus. Elle met, cependant, un certain temps à prendre forme par une expérience concrète d'évaluation de politique locale. En effet, la politique de diagnostic social local est à peine enclenchée et il n'y a pas encore d'opportunité de conduire ce type de démarche, étant donné que l'évaluation doit

---

<sup>973</sup> Précisons pour autant que ces orientations vers le développement de compétences d'évaluation restent d'ordre incantatoire pendant de nombreuses années au sein de la Branche. Et pour cause si certains acteurs comme Henri Labeyrie peuvent avoir de l'influence dans les groupes de travail, il n'y a peu d'acteurs porteurs de la démarche au sein de la CNAF à cette époque, pour lui donner corps. La CNAF ne forme ses chargés d'études de la DSER à l'évaluation des politiques qu'en 2005 et ne propose une formation sur cette thématique auprès du réseau *Perspicaf* qu'à partir de 2007.

<sup>974</sup> Cf. annexe 3.

<sup>975</sup> Donc après la publication CNAF, *Les orientations de l'action sociale familiale des CAF 1997-2000*, 1997 p11-12

<sup>976</sup> Document interne de la CAF de la Gironde, *Analyse de la structuration GDR/DIAPASON*, 1998, p.9



intervenir après la mise en œuvre d'une politique partenariale, à l'occasion d'un renouvellement<sup>977</sup>. Le bilan du plan de développement de la CAF 1998-2001 précise que « l'évaluation n'a pas été mise en œuvre car il n'y a pas eu de contrat à renouveler »<sup>978</sup>.

Néanmoins le projet n'est pas resté au point mort, cette période constitue une phase de préparation de la politique d'évaluation. Si la CAF dispose déjà d'un service et d'une certaine expérience en matière d'études et d'expertise sociales, encore faut-il être en capacité de préciser et de défendre en quoi consiste cette politique d'évaluation. Henri Labeyrie s'appuie sur Danielle Coutant<sup>979</sup>, seule cadre à avoir coordonné ce type de démarche au sein de l'organisation. Elle est alors consultante interne à l'action sociale et référente méthodologique des CES, et devient la personne chargée de développer cette compétence au sein de l'organisation. Pour cela elle suit des formations individuelles relatives à l'évaluation des politiques à partir de 1999 (voir tableau 7).

**Tableau 7: Formations préliminaires de Danielle Coutant à l'évaluation des politiques**<sup>980</sup>

Titre de la formation	Organisme formateur	Date	Durée
Évaluation du travail social et de l'action sociale	Association nationale des assistantes sociales	01/1999	23h
Évaluer les interventions sociales	Institut de la performance publique	07/1999	16h
Évaluation et gouvernance	Société Française de l'Évaluation (SFE)	06/2000	16h
Évaluation et appropriation	Université Bordeaux II Victoire	06/2000	137h
Évaluation et tableau de bord des services	Institut de la performance publique	07/2000	16h
Évaluer les politiques publiques	CREDOC	11/2000	16h
L'évaluation des politiques publiques	Société Française de l'Évaluation	06/2001	15h

Elle suit environ 239 heures de formation à l'évaluation, soit presque sept semaines de formation à l'évaluation sur deux ans et demi auprès de différents organismes, universités ou associations professionnelles. Cette phase de formation de Danielle Coutant constitue la septième étape du processus d'institutionnalisation de l'évaluation au sein de l'organisation. Elle peut ainsi cerner les enjeux politiques et méthodologiques de la démarche d'évaluation pour défendre et organiser son déploiement au sein de la CAF de la Gironde et dans l'interaction avec les partenaires. Henri Labeyrie s'appuie sur

<sup>977</sup> On se réfère ici aux discours des acteurs, énoncés précédemment.

<sup>978</sup> Document interne de la CAF de la Gironde, *bilan du plan de développement de la CAF 1998-2001*, 108p., p.49

<sup>979</sup> Ces deux acteurs, comme nous l'avons vu, sont les deux entrepreneurs institutionnels centraux de l'évaluation à la CAF, au cœur de la mobilisation d'une coalition d'acteurs plus large au sein des ADOSS et de cadres de l'action sociale.

<sup>980</sup> Données issues de la base de données GRH de la CAF de la Gironde qui répertorie les formations suivies par les agents à partir de 1998.



les compétences de Danielle Coutant, et dans une moindre mesure de Grégoire Perron, (également formé par le CREDOC) pour travailler sur des documents de cadrage sur le sujet et pour élaborer et piloter les différentes étapes de cette politique d'évaluation en interne et en externe.

Ils conduisent un travail institutionnel de « bricolage » d'un cadre légitime pour la structuration d'une politique d'évaluation au sein de l'organisation. D'une part, il s'agit de construire un discours qui explicite que l'initiative de la CAF répond bien à une directive de la CNAF, pour faire entrer cette politique dans un cadre légitime pour les acteurs de la CAF et du réseau. D'autre part, il s'agit de faire de cette politique d'évaluation le deuxième versant d'une logique partenariale locale où les acteurs se soumettent alors au « devoir d'évaluation » après avoir travaillé sur un diagnostic partagé et une co-construction de politique partenariale<sup>981</sup>. Pour mener à bien cette politique d'évaluation ces trois entrepreneurs institutionnels définissent alors une politique de formation des CES à cette compétence (5.2.2.). Ils impulsent des démarches concrètes d'évaluation de politiques sociales locales (5.2.3.) tout en cherchant de la compétence et des légitimations extérieures en s'inscrivant dans un réseau d'acteurs professionnels de l'évaluation des politiques *via* la SFE (5.3).

### 5.2.2. La politique de formation à l'évaluation

Afin de pouvoir conduire des démarches d'évaluation de politiques au sein de la CAF, la direction et tout particulièrement Danielle Coutant élabore une politique interne de formation des CES à l'évaluation (voir tableau 8<sup>982</sup>). Etant donné le parcours historique de l'organisation qui a conduit à la création du service DIAPASON, mais aussi aux négociations de ses missions, il est évident pour les acteurs que l'évaluation incombe aux CES.

---

<sup>981</sup> Pour Henri Labeyrie « nécessairement, sauf si vous êtes le roi des cons ou si vous restez dans l'acte philanthropique [...] si vous êtes dans l'action sociale vous vous donnez des moyens d'agir donc c'est 1- les éléments de diagnostic, je redis que le diagnostic est le tout premier élément d'évaluation et vous vous donnez les moyens de vérifier, à la fin de votre action que vous avez bien atteint vos objectifs » (décembre 2011).

<sup>982</sup> Données issues de la base de données GRH de la CAF de la Gironde qui répertorie les formations suivies par les agents à partir de 1998. Ce tableau répertorie les formations collectives suivies par les CES sur l'évaluation de 2001 à 2011. Certains agents ont suivi des formations individuelles complémentaires sur l'évaluation des politiques que l'on ne répertorie pas ici.



**Tableau 8:** Politique de formation à l'évaluation des CES de la CAF

<b>Titre de la formation collective</b>	<b>Organisme</b>	<b>Date</b>	<b>Durée</b>
Évaluation des politiques publiques	CREDOC	11/2001	8h
Évaluation des politiques publiques	CREDOC	01/2002	8h
Étude de cas de dispositifs CTL	CREDOC	02/2002	39h
Appropriation/opérationnalité du SDAS <sup>983</sup>	IRTS <sup>984</sup>	04/2002	4h
Appropriation/opérationnalité du SDAS	IRTS	01/2003	12h
Évaluation des politiques publiques	CREDOC	09/2003	23h
Développement social local SDAS	FR Consultant	01/2004	4h
Guide méthodologique CTL	CREDOC	03/2004	27h
Elaboration/évaluation de la politique sociale	Cirese	11/2004	23h
DSL élaboration de référentiel	PLENITUDES	05/2005	23h
Guide méthodologique CTL	CREDOC	12/2005	8h
Territorialité & évaluation du DAS	Cirese	01/2006	8h
Indicateurs d'évaluation ctt territoriaux	CREDOC	03/2006	8h
L'évaluation de réseaux	Anthropos consultants	04/2007	16h
Évaluation réseaux territorialisation	Anthropos consultants	05/2009	28h
Formation à l'évaluation	Euréal	2011	14h

Cette politique de formation collective à l'évaluation de politiques s'étend sur une dizaine d'années et sur plusieurs sessions, dont au total environ 252 heures de formation, comme appui à la conduite d'évaluation<sup>985</sup> et environ 210 heures sur les méthodologies d'évaluation de politique<sup>986</sup>. Le CREDOC<sup>987</sup> occupe une place prépondérante dans la formation des CES<sup>988</sup> à l'évaluation des politiques (2001-2003) puis dans l'accompagnement des premières évaluations de contrat temps libre (CTL) (2002-2005) et l'élaboration d'un guide de méthodologie d'évaluation des CTL. La CAF a également eu recours à des cabinets de consultants comme CIRESE, Euréal ou encore Anthropos consultants qui conduisent des évaluations auprès de collectivités territoriales.

Cette politique de formation à l'évaluation s'inscrit dans le temps et contribue à construire et à affirmer la compétence des CES de la CAF en termes d'évaluation de politiques, non seulement au sein de l'organisation mais aussi auprès des partenaires. Elle fait partie de la fiche de poste des CES et les chargés d'études qui rejoignent le service par la suite, doivent suivre des formations individuelles pour se mettre à niveau. C'est notamment le cas d'une nouvelle recrue qui a rejoint le service en 2004, suite

<sup>983</sup> Les formations qui apparaissent « grisé » s'inscrivent dans le cadre d'un préliminaire à une évaluation, c'est le cas des formations qui concernent notamment le DSL (Développement Social Local) et le SDAS (Schéma Directeur d'Action Sociale).

<sup>984</sup> Institut Régional de Travail Social

<sup>985</sup> Somme des heures de formations suivies répertoriées dans le tableau.

<sup>986</sup> Somme des heures de formations répertoriées en noir dans le tableau, on exclut ici les formations « grisées » qui constituent des préliminaires de préparation à l'évaluation du SDAS.

<sup>987</sup> Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie

<sup>988</sup> Notons au passage que la CNAF aura recours au même organisme pour former les chargés d'études de la DSER en 2005.



au départ d'une CES<sup>989</sup> et d'un nouveau CES qui arrive en 2007, suite à un départ en congé maternité, titularisé après le départ en retraite d'une CES<sup>990</sup>.

En tant qu'acteurs formés à la conduite d'évaluation et missionnés sur sa mise en pratique, les CES deviennent, de fait, des entrepreneurs institutionnels de l'évaluation, dans la mesure où ils contribuent à porter la démarche et à définir ses normes au sein de l'organisation et dans les relations partenariales. L'ethnographie révèle que cette activité est jugée gratifiante par les CES étant donné qu'elle leur offre l'opportunité d'influencer les politiques, de travailler avec la direction et les élus. Ils y trouvent ainsi personnellement et professionnellement un intérêt. L'évaluation se place dans le cadre des « tâches nobles »<sup>991</sup>, hiérarchiquement supérieures aux autres types d'activités qu'ils sont amenés à conduire.

### 5.2.3. Des expériences d'évaluation de politiques

La formation vient accompagner et appuyer les premières évaluations de politiques sociales locales, lancées par la direction de la CAF et conduites par les CES. Le tableau 9 répertorie les treize évaluations de politique conduites sur cette période. Certaines démarches ne portent pas le nom d'« évaluation » mais d'« étude ». On se base ici sur ce que les CES de la CAF considèrent comme des démarches d'évaluation puisque nous ne partons pas d'une définition préalable mais de la manière dont les acteurs se représentent et construisent l'institution.

---

<sup>989</sup> Dans les faits, la CES en question souhaitait travailler à un mi-temps, la direction n'a pas souhaité qu'une CES puisse travailler à mi-temps considérant que ces fonctions nécessitent un plein temps. Elle a donc été redirigée, malgré elle, vers des fonctions d'assistante sociale.

<sup>990</sup> À mon arrivée à la CAF de la Gironde je sollicite une formation à l'évaluation auprès de *PerspicaF*, notamment comme terrain d'observation pour ma recherche, mais elle ne m'est cependant pas accordé par la direction, partant du principe qu'effectuant une thèse sur le sujet je suis « suffisamment » qualifiée en la matière.

<sup>991</sup> Pour reprendre l'expression de Everett Hughes, *Men in their work*, The Free P, Glencoe, 2ed, 1967. Everett E Hughes, *op. cit.*



**Tableau 9: Répertoire des évaluations de la CAF de la Gironde (2002-2007)**

Année	Titre de l'évaluation	Tarifée	Evaluation CNAF	Diagnostic antérieur
2002	Evaluation CTL Eysines	X	Non traité	
2003	Evaluation CTLJ Bègles	X	Non traité	X
	Evaluation CTL St Médard en Jalles		Non traité	X
	Etude sur les ludothèques en Gironde		Non traité	
2004	Evaluation CE-CTL St Jean d'Illac	X	Non traité	X
2005	Projet Educatif Local Pessac		Non traité	X
2006	L'accueil de la petite enfance à Bordeaux		Non traité	X
	Les jeunes adultes et la parentalité à Mérignac, vivre chez ses parents ou être jeune parent		Non traité	X
	Evaluation du REAAP <sup>992</sup> en Gironde		Traité en 2011	
	Etude RAM <sup>993</sup> de la Gironde		Traité en 2007	
	Diagnostic/Evaluation participatif des associations bénéficiaires de la PSAL <sup>994</sup> en Gironde		Non traité	
2007	La coordination Enfance-Jeunesse		différemment en 2007	
	Evaluation longitudinale (V1) Mous <sup>995</sup> départementale, relogement des Gens du voyage		différemment en 2007	

Sources: reconstitution a posteriori sur la base d'entretiens avec les CES et de recherches dans la documentation grise de la CAF

**Note de lecture :** Les évaluations « grisées » sont pour nous des évaluations exploratoires.

Ce répertoire révèle que la conduite d'évaluations suite à un diagnostic est loin d'être automatique, puisqu'elle correspond à peine à la moitié des études menées (6/13), tout particulièrement pour les CTL<sup>996</sup>. L'amplitude est moindre par rapport à la diversité des territoires couverts par des diagnostics. Le peu d'évaluations de CTL s'explique en partie par le fait que, à l'époque, la direction fait le choix de présenter la démarche d'évaluation comme nécessaire<sup>997</sup> mais sa réalisation par le service DIAPASON est tarifée. Au même titre qu'un cabinet privé, la CAF soumet une offre de service d'évaluation<sup>998</sup> et propose

<sup>992</sup> Réseau d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement à la Parentalité ou Réseau d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents. Mis en œuvre à partir de 1999, ces réseaux visent soutenir les parents dans l'exercice de leur rôle éducatif en favorisant des initiatives de rencontres, d'échanges et de partages d'expériences entre parents, mais aussi en lien avec des professionnels de la parentalité et des partenaires. Il s'agit de conseiller et de valoriser les compétences des parents tout en développant des projets de mise en réseau d'acteurs interinstitutionnels impliqués sur la parentalité pour une meilleure circulation des informations. Voir à ce titre Céline Barbosa et Catherine Vérité, « Les lieux d'accueil enfants-parents et l'appui à la parentalité », *Politiques sociales et familiales*, vol. 105 / 1, 2011, p. 102-105.

<sup>993</sup> Relais assistantes maternelles. Initiés par la CNAF en 1989, il s'agit de lieux d'information, de rencontre et d'échange au service des parents, des assistantes maternelles et des professionnels de la petite enfance. Ils visent à informer et à conseiller les parents sur les différents modes de garde et à constituer un lieu d'échange voire de formation entre professionnels de la petite enfance. Ils proposent également des ateliers d'éveil pour les enfants.

<sup>994</sup> Prestation sociale d'animation locale. Expérimenté dans 35 CAF dont la CAF de la Gironde depuis 1998 et généralisé en 2002 par la CNAF, elle est destinée à soutenir le développement de la vie sociale là où il existe une forte demande des familles et des jeunes. Il s'agit d'apporter un appui financier pour le développement de petites structures de voisinage (établissement de vie sociale) dans des zones peu équipées, notamment en milieu rural et éventuellement en milieu urbain sensible.

<sup>995</sup> Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale. Depuis 1995, ce projet s'inscrit dans le cadre du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) et du Schéma Départemental d'Accueil des Gens du Voyage.

<sup>996</sup> Un guide méthodologique de diagnostic/évaluation des CTL a été élaboré par la CNAF en 2001 dans le cadre d'un groupe de travail *Perspicaf* avec la participation de Grégoire Perron. On ne retrouve pas de référence de ce guide dans les travaux d'évaluation de CTL de la CAF, ni d'évaluation de la politique CTL de la Branche famille dans les travaux de la CNAF.

<sup>997</sup> Sur les rapports d'évaluation il est précisé que les « circulaires du 27 janvier et du 6 mars 1998 concernant le Contrat Temps Libre Jeunes, posent le principe de l'évaluation ».

<sup>998</sup> Pour reprendre les propos d'un rapport «Le renouvellement nécessite une démarche d'Evaluation des actions mises en place dans le cadre du CTL, pendant les 3 dernières années. La commune a fait le choix de l'intervention des Chargées d'Etudes



une contribution financière, soit au titre d'un cofinancement, soit parce qu'il s'agit des premières évaluations, présentées comme expérimentales. Ainsi, le parcours institutionnel de l'évaluation au sein de la CAF passe par la facturation des premières évaluations aux collectivités<sup>999</sup>. Si la CAF cherche à valoriser sa compétence d'évaluation auprès des partenaires en la rendant à la fois nécessaire au renouvellement<sup>1000</sup> du contrat et payante, elle y renonce rapidement. D'une part, cette logique de tarification rend la CAF dépendante de l'accord des partenaires et ne lui permet pas de mettre en œuvre une procédure systématique de diagnostic et d'évaluation. D'autre part, si ces prestations de service constituent des ressources financières pour la CAF, légitimant par la même l'expertise du service en interne comme en externe, cette logique est difficilement tenable dans la durée pour la direction. Ce fonctionnement, proche du cabinet de conseil, se fait très peu dans le réseau des CAF. La direction a du mal à justifier le fait de faire payer ce service d'évaluation à certaines communes et pas à d'autres, sur certains types d'études et pas d'autres, mais aussi à l'intégrer à son discours global autour du devoir d'évaluation.

L'autre moitié des évaluations conduites se tourne vers des objets plus « exploratoires » et moins procéduraux que les renouvellements de CTL, dans la mesure où elles viennent questionner le champ (potentiel ou effectif) d'intervention des politiques d'action sociale de la CAF. Pour Danielle Coutant « *dans l'histoire, cette montée en charge de l'évaluation s'est faite sur des points qui cristallisaient, je te dis, soit le partenariat, soit les phénomènes sociaux soit des publics particuliers* » (avril 2012). Ces évaluations visent à produire de la connaissance sur le développement de nouvelles formes d'interventions sociales (1), pour tenter d'impulser une réflexion partenariale autour d'enjeux politiques portés par la CAF à un niveau local (2), ou pour interroger les effets de la mise en œuvre de politiques « nouvelles » au plan départemental (3).

Tout d'abord, certaines évaluations de la CAF interrogent le développement de nouvelles formes d'intervention sociale et leurs effets (1). Par exemple, l'étude sur les ludothèques

---

*Sociales de la Fonction GDR/DIAPASON de la Caisse d'Allocations Familiales de la Gironde.*» Rapport d'évaluation du CTL de la commune d'Eysines, GDR/ DIAPASON, 2002, 55p. p.4

<sup>999</sup> Pour donner quelques exemples, l'évaluation du CTL d'Eysines un budget prévisionnel de 8460€ est présenté et la CAF facture 1160€ à la commune. Pour l'évaluation du CTL de Bègles un budget prévisionnel de 8460€ est présenté et la CAF facture 1490€ à la commune.

<sup>1000</sup> Pour Danielle Coutant il s'agit d'une « *évaluation en fin de contrat pour anticiper le futur contrat. [...] Contrat enfance et temps libre, même démarche. Donc on regarde ex-post comment ça s'est passé, ce qui permet de répartir finalement sur un projet, réorienter la pertinence* » (avril 2012).



en Gironde<sup>1001</sup> vise à saisir en quoi l'action de ces structures peut potentiellement s'inscrire dans le cadre des politiques d'action sociale de la CAF en vue de leur accorder un soutien financier. Dans les faits, cette étude met en évidence le travail conduit par les ludothèques en termes de lien social et de soutien à la parentalité et abouti à leur intégration dans la politique d'action sociale de la CAF et à l'octroi de financements. De fait, la CAF ne pouvait pas se permettre d'appeler cette démarche « évaluation » (même si la même méthodologie est déployée) étant donné qu'il ne s'agissait pas directement d'une politique dans laquelle elle était impliquée mais d'initiatives d'associations locales. L'étude sur la coordination enfance-jeunesse<sup>1002</sup>, vise à saisir les enjeux de ce métier émergent au sein des collectivités territoriales et au cœur du déploiement des politiques de la CAF. Elle vise à comprendre leurs modalités d'intervention entre une logique de gestion de dispositifs et une logique de développement social local pour mieux appréhender le développement de sa politique d'action sociale sur les territoires.

Ensuite, certaines évaluations produisent de la connaissance sur une thématique conjointement portée par la CAF et par une collectivité territoriale. Elles s'inscrivent dans une volonté d'impulser une réflexion partenariale autour d'une politique locale (2) afin de positionner la CAF et de prévoir des ajustements. C'est le cas par exemple de l'étude sur le Projet Éducatif Local de Pessac pour restructurer la politique jeunesse, de l'étude sur l'accueil de la petite enfance à Bordeaux, qui vise à réorienter la politique d'accueil de la petite enfance ou encore de l'étude sur les jeunes adultes à Mérignac laquelle questionne la politique parentalité et les effets de diverses expérimentations conduites. Dans les trois cas, il s'agit de responsabilités partagées entre les municipalités et la CAF, dans une logique d'interdépendance, mais sur lesquelles les ADOSS cherchent à agir pour influencer la politique locale. Comme il ne s'agit pas à proprement parler d'une politique de la CAF, les démarches sont intitulées « études » et non pas « évaluation », alors que les CES considèrent qu'elles relèvent d'une méthode d'évaluation.

Enfin, plusieurs évaluations questionnent les effets de la mise en œuvre de nouveaux dispositifs portés par la CAF au niveau départemental (3). Il s'agit là de saisir l'impact de ces politiques d'action sociale, de travailler sur des ajustements et de favoriser leur

---

<sup>1001</sup> *Rapport d'étude sur les ludothèques en Gironde*, GDR/ DIAPASON, 2003, 119p.

<sup>1002</sup> Le pilotage de cette étude conduite par la CAF se fait en partenariat avec le Conseil Général, la Direction Régionale et Départementale Jeunesse, Sport et Cohésion Sociale, et la MSA. *Rapport d'étude sur la coordination enfance-jeunesse Du métier à la fonction en émergence*, GDR/ DIAPASON, 2003, 55p.



développement en lien avec les partenaires cofinanceurs ou porteurs de l'action, notamment le Conseil Général. C'est le cas de l'évaluation départementale des REAAP (mis en œuvre à partir de 1999) et de l'évaluation des RAM<sup>1003</sup> (mise en œuvre à partir de 1989 à l'initiative de la CNAF et reconnue par le législateur en 2005<sup>1004</sup>). L'évaluation de la Prestation de Service Animation Locale vise à saisir les effets de cette prestation de service sur les porteurs de projets locaux (dynamique locale) et pour les usagers. Cette politique expérimentale est plus particulièrement portée par la CAF et son Conseil d'Administration (même si conditionné à un cofinancement partenarial) et son évaluation vise à préparer sa stratégie d'implantation sur le territoire, afin de financer les actions existantes et d'en proposer de nouvelles. Il s'agit aussi de fournir des éléments pour que ce dispositif, expérimenté depuis 1998, soit généralisé. Il est finalement pérennisé en 2002. L'évaluation de la MOUS départementale s'inscrit dans une logique partenariale de mise en œuvre du PDALPD (CAF, Conseil général et Direction départementale de l'Équipement<sup>1005</sup>) et vise à mesurer les effets du relogement des familles de Gens du Voyage dans le temps et dans une approche globale de la vie familiale<sup>1006</sup>.

Peu d'évaluations portent sur la politique d'accueil de la petite enfance alors qu'il s'agit d'une des missions centrales de la Branche famille, sur laquelle la CAF est légitime et pour laquelle elle consacre une part importante de son budget d'action sociale. Dans les faits, cette politique prioritaire relève également de la responsabilité du Conseil Général. Pour travailler à l'atteinte de cet objectif et s'inscrire comme acteur politique, la CAF investit dans la création d'une structure partenariale spécifique, l' Observatoire Girondin Interinstitutionnel de l'Accueil de la Petite Enfance (OGIAPE), une sorte d'agence d'étude, chargée de mission sur cette question (Voir encadré suivant 24).

---

<sup>1003</sup> Ces deux politiques seront de fait évaluées par la CNAF quelques années plus tard.

<sup>1004</sup> En 2005, l'existence et les missions des RAM ont été reconnues par le législateur et codifiées à l'article L. 214-2-1 du Code de l'action sociale et des familles.

<sup>1005</sup> PDALPD (plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées). La Direction départementale de l'Équipement est un service déconcentré de l'État dépendant du ministère de l'Équipement.

<sup>1006</sup> Notons que la CNAF a lancé des évaluations sur l'accompagnement des CAF dans les opérations de relogement (2007) et sur les impayés de loyer en 2010 mais elle n'a jamais conduit d'évaluation spécifique sur les opérations de relogement de gens du voyage.



#### **Encadré 24: La création et les missions de l'OGIAPE**

Dans le cadre du développement d'une politique d'accueil de la petite enfance (0-3ans) le Conseil Général de la Gironde, la CAF et la MSA<sup>1007</sup> conduisent un travail partenarial. La CAF se saisit de l'opportunité d'un appel à projet de la CNAF sur le lancement d'une expérimentation de Contrat Enfance-Jeunesse (CEJ) pour tenter de lancer un dispositif partenarial d'observation sociale sur ce sujet, étant donné qu'elle dispose de financement spécifique pour financer un poste. S'inspirant de l'atelier petite enfance du Rhône<sup>1008</sup>, les partenaires décident conjointement de créer un Observatoire Girondin Interinstitutionnel de l'Accueil de la Petite Enfance (OGIAPE) en 2004. Deux postes de « chargées de missions » sont cofinancés (dont un poste par la CAF<sup>1009</sup>). Après un travail de mise en commun des données des différentes institutions, l'OGIAPE a pour fonction d'élaborer des diagnostics infra-départementaux sur la question de l'accueil de la petite enfance en particulier sur des territoires dits « déficitaires ». Il s'agit de les inciter à développer des modes de garde avec le soutien financier de ce partenariat tripartite. Après trois ans de diagnostics locaux, l'OGIAPE élabore un schéma départemental d'accueil de la petite enfance (SDAPE) constitué d'actions de développement et de diagnostics spécifiques. En 2011, un avenant élargit le champ d'intervention interinstitutionnel au public des 3-6 ans et intègre de nouveaux partenaires à la réflexion (éducation nationale). En 2012, l'OGIAPE conduit une évaluation du SDAPE 2007-2010, unique évaluation conduite par cette structure actuellement.

Au final, l'investissement de la CAF dans cet observatoire s'inscrit dans sa politique de développement de contrats d'accueil de la petite enfance sur le département. Il s'agit d'inciter les collectivités à agir en passant par des diagnostics qui mettent en évidence les besoins sociaux auprès des décideurs locaux. Il n'y a cependant pas d'évaluations de politique sur cette question au niveau infra départemental. Si la CAF peut conduire ce type de démarche (du fait de sa neutralité), le Conseil Général ne peut pas politiquement se permettre de lancer une évaluation de politique liée en partie à l'action communale. Cela explique pourquoi ce sont les CES de la CAF et non pas l'OGIAPE qui conduisent l'évaluation de l'accueil de la petite enfance à Bordeaux<sup>1010</sup>. L'expertise de l'OGIAPE

---

<sup>1007</sup> Mutuelle Sociale Agricole, Régime de Sécurité Sociale des agriculteurs et salariés agricoles.

<sup>1008</sup> Celui-ci n'existe plus à l'heure actuelle et fonctionnait selon des modalités différentes de celui de l'OGIAPE, mais dans une perspective partenariale également.

<sup>1009</sup> Une des deux chargées de mission de l'OGIAPE est une salariée de la CAF (personnel détaché). Elle est docteure en sociologie (contrat CIFRE avec la CAF du Loir et Cher) et a travaillé sur les dynamiques identitaires des femmes ayant recours à l'Allocation Parentale d'Éducation (2004). Elle pourrait être associée aux CES étant donné qu'elle dispose des mêmes compétences et conduit plus ou moins le même type d'études. Dans les faits, elle occupe une position plus satellitaire du fait de son appartenance à une structure interinstitutionnelle. Cette « distance » avec les CES s'inscrit également dans une stratégie individuelle de maintien d'une certaine marge de manœuvre. Elle suit toutefois quelques formations avec les CES dont une sur l'évaluation des politiques en 2011 et a contribué à une évaluation de politique de la CAF portant sur les effets de la territorialisation de l'action sociale. Si la configuration de la conduite d'évaluation de politique par l'OGIAPE est intéressante à relever, cette chargée de mission ne jouera pas particulièrement de rôle dans l'institutionnalisation de l'évaluation à la CAF.

<sup>1010</sup> Il est délicat pour le Conseil Général d'évaluer la politique d'accueil du jeune enfant conduite par la Mairie de Bordeaux. Cela reviendrait probablement à une mise concurrence des champs de compétence de chacun, sachant qu'il existe de fait une



reste dans le cadre du diagnostic et l'évaluation se situe donc exclusivement dans le cadre départemental du plan d'action du SDAPE.

Les évaluations conduites portent essentiellement sur des dispositifs d'action sociale de la CAF (CTL, RAM, REAAP, PSAL) mais aussi sur des politiques partenariales territoriales et thématiques (petite enfance, jeunesse, parentalité, relogement). Il importe de souligner que plusieurs de dispositifs évalués par la CAF de la Gironde n'ont pas été (ou pas encore) conduites par la CNAF à cette période<sup>1011</sup>. Certaines ne le seront pas car elles s'inscrivent dans une dynamique d'élaboration de politique locale, ce qui concerne moins la CNAF au niveau national. Cependant cette programmation révèle une stratégie de positionnement de la CAF qui cherche à développer des expertises et de la connaissance sur des sujets qui n'ont pas encore été abordés par la CNAF.

### **5.3. Appropriation, socialisation et élaboration de normes par les CES**

La conduite d'évaluation de politique par les CES de la CAF se structure selon un certain nombre de procédures et de normes qui commencent à émerger et qui se confirmeront par la suite<sup>1012</sup> (5.3.1.). Elles s'élaborent notamment par le biais d'appropriation de normes professionnelles et d'une socialisation des CES auprès des acteurs de la SFE, vecteur de légitimation et de professionnalisation entrant dans les stratégies d'acteurs (5.3.2.).

#### **5.3.1. Les normes issues des expériences et de formations-actions**

L'évaluation est directement conduite par un binôme de CES, chargés de l'évaluation<sup>1013</sup>. Ils rédigent le Cahier des charges cadrant la conduite de l'évaluation, son contexte, les

---

tension politique entre ces deux acteurs (la Mairie de Bordeaux étant historiquement de droite et le Département de Gauche). Pour autant le Conseil Général peut évaluer sa politique départementale.

<sup>1011</sup> On se base ici sur le répertoire d'évaluations de la CNAF reconstitué par nos soins car il n'en existe pas (Cf. tableau 4). Il est cependant possible qu'il manque des éléments ou que le sujet ait été traité dans le cadre d'une recherche ou d'un autre type d'étude que l'évaluation.

<sup>1012</sup> Nous n'analysons pas ici comment ces normes sont négociées par les acteurs. Ce travail est présenté dans la partie III, en dehors de l'approche sociohistorique du parcours institutionnel de l'évaluation au sein de cette organisation.

<sup>1013</sup> Dans sa thèse C. Tourmen identifie plusieurs configurations d'acteurs en charge de la conduite d'évaluation: les responsables d'évaluation en administration publique (qui commanditent les évaluations), les chargés d'évaluation externes (qui réalisent les évaluations, souvent issus de cabinets de consultant) et les responsables d'évaluation qui sont en même temps chargés d'évaluation ou d'auto-évaluation au sein de leur propre administration. On est bien ici dans la dernière configuration. Claire Tourmen, *op. cit.*



questions évaluatives, les différentes parties prenantes, dont le « comité de pilotage de l'évaluation », la méthodologie déployée et le calendrier prévisionnel<sup>1014</sup>. Les méthodes d'évaluations utilisées s'inscrivent dans une approche qualitative et pluraliste de l'évaluation, sur la base d'entretiens d'acteurs, de groupe clients, etc. L'accent est porté sur les représentations que les acteurs se font d'une action, de ses limites, de ses effets. Les questions évaluatives interrogent essentiellement la plus-value des actions et la réponse aux besoins des destinataires des politiques, à savoir les partenaires locaux (collectivités et associations) et les allocataires ou habitants. Les évaluations interrogent particulièrement l'action partenariale et les difficultés rencontrées dans la conduite de l'action publique.

La grande majorité des rapports reprennent les éléments de cadrage du cahier des charges, l'analyse des résultats, apportant de la lisibilité sur l'action et quelques uns de ses effets. Les conclusions formulent un jugement sur l'action évaluée, sur la base du croisement des regards des acteurs enquêtés. La formulation de préconisations apparaît clairement dans les démarches intitulées « évaluation » et en filigrane dans la conclusion des démarches dites « d'études ». Elles portent essentiellement sur des ajustements liés à la mise en œuvre de l'action et à sa gestion par les acteurs mais font parfois émerger de « nouvelles problématiques sociales » à traiter, auxquelles sont associées des propositions d'actions concrètes. L'analyse des rapports révèle la visée cognitive, normative et instrumentale dans les évaluations conduites<sup>1015</sup>. Un certain nombre de normes émergent dans la conduite d'évaluation. Ces « régularités » sont structurantes dans l'institutionnalisation de l'évaluation au sein de cette organisation.

Le parcours institutionnel de l'évaluation de politique au sein de la CAF de la Gironde passe par l'élaboration d'outils, de guide ou de référentiel d'évaluation. Ils constituent des cadres cognitifs sur la conduite d'évaluation et, par-là, instituent des normes spécifiques, reproductibles d'une démarche à l'autre. Dès 2004 les CES et Danielle Coutant élaborent un « *guide d'évaluation des CTL* »<sup>1016</sup> dans le cadre d'une formation-action de douze jours avec le CREDOC<sup>1017</sup>. Avec le soutien méthodologique de cet

---

<sup>1014</sup> Voir aussi le budget de l'offre de service d'évaluation pour le cas des évaluations payantes, présentées précédemment.

<sup>1015</sup> Jean Leca, *op. cit.*

<sup>1016</sup> *Évaluer un contrat temps libre, guide méthodologique*, Département Ingénierie des Politiques de la CAF de la Gironde et Département Évaluation des Politiques Sociales du CREDOC, 2004, 58p

<sup>1017</sup> En parallèle la CNAF réalise un guide méthodologique CTL –diagnostic / évaluation auquel le guide de la CAF de la Gironde ne fait pas référence.



intervenant extérieur, ils conduisent alors un travail institutionnel d'élaboration d'un référentiel d'évaluation des Contrat Temps Libres sur la base de deux expériences concrètes. Il s'agit alors de s'appuyer sur « *les compétences, l'expérience, la capitalisation propres à chaque membre de l'équipe, et à l'équipe elle-même* »<sup>1018</sup>. Le Guide d'évaluation des CTL pose des principes et normes de la conduite d'évaluation par les CES dans un contexte partenarial. L'encadré 25 en explicite les grandes lignes.

#### **Encadré 25: La définition de normes par les CES : le guide d'évaluation des CTL**

Le guide définit huit « *principes non négociables* » par les commanditaires, déterminants les modalités d'intervention de l'équipe de CES sur les territoires pour évaluer un CTL. (1) L'évaluation vise à « *mesurer les effets du contrat temps libre dans le cadre de la politique enfance jeunesse du territoire, et de mettre en place une dynamique propre à promouvoir les changements* » dans un cadre négocié avec les élus. (2) Si les CES sont salariés de la CAF, ils sont missionnés par les deux commanditaires (CAF et collectivité) et n'ont pas vocation à représenter la CAF, mais facilitent l'accès à l'information. (3) « *La démarche d'évaluation s'assure de la diversité des acteurs rencontrés et des points de vue pris en compte* ». (4) L'évaluation débute lorsqu'émerge une problématique partagée, dans l'idéal à mi-parcours ou entre deux renouvellements de contrats. (5) Les questions évaluatives doivent mesurer l'impact du CTL en termes d'efficacité, d'efficience et de cohérence de l'ensemble des actions conduites. (6) « *La démarche participative est indissociable de l'évaluation, car elle permet de faire de l'évaluation un outil du changement sur le territoire* ». Si les modalités de la participation doivent être négociées avec les élus, l'ensemble des acteurs et des publics concernés doivent intervenir dans la démarche. (7) « *L'évaluation est une prise de risque pour les deux commanditaires, et pour l'évaluateur* ». Il s'agit d'accepter de questionner l'ensemble des actions en facilitant la démarche par des instances techniques et un portage politique afin d'apporter de la lisibilité sur le déroulé de l'évaluation. (8) Pour conduire une évaluation, les CES doivent pouvoir compter sur la transmission d'informations détenues par les commanditaires et donnant à voir les choix opérés.

Le guide précise la place de l'évaluation, les bases de la démarche, les compétences nécessaires (maîtrise des méthodes et des outils, objectivité et distanciation, inspiré des travaux de la SFE) et l'importance de garder les CES externes au territoire d'étude. Il insiste sur les enjeux de la mise en œuvre d'une démarche participative pour impliquer l'ensemble des acteurs concernés, déclencher la réflexion et l'expression d'une pluralité de points de vue afin « *d'instaurer (ou conforter) une dynamique locale pour créer les conditions du changement* » et construire « *un diagnostic partagé préparant l'émergence d'un projet commun* ». En ce sens, le guide pose les bases méthodologiques de ce type de démarche participative, négociée avec les élus. En prenant une étude de cas il définit clairement le rôle de chacun des acteurs intervenants dans l'évaluation

<sup>1018</sup> Ibidem, p.2



(type d'acteur interrogé, nature de la participation, niveau d'implication), tout en précisant les intérêts qu'il défend et sa place dans la conduite du changement. Il fait de même avec les instances d'évaluation dont il précise le rôle et la composition (comité de pilotage, groupe d'appuis technique). La relation avec le commanditaire est considérée déterminante, il s'agit alors de les impliquer pour limiter leurs craintes, faciliter leur appropriation des résultats et des préconisations, dans le but qu'ils s'accordent sur le changement à conduire et qu'ils le portent. Il s'agit à la fois de ne pas remettre en cause l'indépendance de l'expertise des CES, tout en préservant la liberté de choix des décideurs.

Le guide présente ensuite le déroulé du processus d'évaluation dans le temps, les enjeux de ses différentes étapes ainsi que les normes à suivre et les points de vigilance, notamment méthodologiques<sup>1019</sup> afin que les CES soient bien reconnus comme experts disposant des données légitimes pour porter un jugement sur les CTL.

Sur la base de leurs expériences de diagnostic et des premières évaluations conduites les CES élaborent un guide d'évaluation des CTL. Ils deviennent de fait entrepreneurs institutionnels de l'évaluation puisqu'ils sont missionnés sur la mise en œuvre et le portage de ces démarches mais aussi parce qu'ils sont les agents les plus formés sur la question. Dans le cadre d'une formation-action et avec l'aide d'un acteur externe expérimenté, ils négocient et définissent les règles du jeu, les conditions organisationnelles et procédurales de réalisation de l'évaluation au sein de la CAF. Ils conduisent un travail institutionnel de conception stratégique du rôle qu'ils ont à jouer dans ces démarches en identifiant ce qui se joue à chacune des étapes et comment ils doivent se positionner faces aux autres acteurs. Ils cherchent à saisir la structuration du système d'action<sup>1020</sup>, son fonctionnement et les mécanismes de prise de décision, pour aménager leur rôle mais aussi celui des autres. En ce sens, ils identifient plusieurs types d'acteurs et caractérisent leurs comportements, leurs ressources et leurs intérêts spécifiques par rapport à l'évaluation pour tenter de les maîtriser. En effet, leurs réflexions et stratégies d'élaboration de normes intègrent la marge de négociation propre à la conduite d'évaluation des CTL. Les CES tentent de maîtriser cette marge d'incertitude par la distinction entre normes négociables et non négociables. Or comme le montre les travaux de sociologie de l'action organisée, la maîtrise des zones d'incertitude constitue un enjeu de pouvoir<sup>1021</sup>.

---

<sup>1019</sup> On observe un phénomène d'apprentissage des acteurs liés à l'expérience de démarches de diagnostics antérieurs. Par exemple la question de la coordination de l'évaluation avec des potentielles autres actions conduites par la CAF comme le contrôle apparaît dans le guide. Cf. 5.1.2.1.

<sup>1020</sup> Michel Crozier et Erhard Friedberg, *op. cit.*

<sup>1021</sup> *Ibidem.*



Deux normes centrales apparaissent clairement et sont structurantes sur l'institutionnalisation de l'évaluation au sein de cette organisation. D'une part, l'instrument d'évaluation est appréhendé par les CES comme vecteur de changement de la politique évaluée et ils en structurent les normes dans ce sens. Ils définissent alors « comment doit se dérouler une évaluation » en fonction de l'usage qu'ils projettent : la production d'un consensus. Les règles du jeu et les modalités de relation avec les différents types d'acteurs de l'évaluation visent alors à favoriser l'acceptation de la démarche et l'appropriation des résultats afin de conduire un changement.

D'autre part, dans cette même perspective, une autre norme apparaît : l'aménagement de la participation des acteurs comme condition de réalisation de ce changement. Cet enjeu de participation et d'approche pluraliste est prégnante dans la structuration des normes de l'évaluation et dans la légitimation du rôle des CES. Elle conduit d'ailleurs, dans le cadre d'une formation-action avec le cabinet Plénitudes en 2005, à l'élaboration d'un référentiel de participation des habitants<sup>1022</sup> dans l'optique de favoriser le développement social local (DSL). La synthèse de l'élaboration du référentiel de participation précise :

*« La CAF 33 pose la participation (des usagers, des habitants, des allocataires...) comme un principe de qualité de son action vers lequel elle veut tendre et au-delà des simples obligations réglementaires. Le DSL s'inscrit dans des logiques d'action territoriales fondées sur l'existence de réseaux formels et informels. Ces réseaux, à identifier, sont de véritables leviers à effet démultiplicateur et fonctionnent comme relais influents pour l'action »*<sup>1023</sup>.

Ce référentiel constitue un appui méthodologique à l'animation de la participation des habitants et définit les différentes modalités d'animation en fonction de la nature de l'implication attendue : information, consultation, concertation, implication. Il est notamment mobilisé dans l'évaluation des MOUS ou des centres sociaux par la suite. Cette volonté de donner et de porter la parole des usagers s'inscrit dans la continuité des travaux de diagnostics et dans cadres cognitifs de Henri Labeyrie, qui considère que la

---

<sup>1022</sup> Document interne CAF de la Gironde, *Référentiel de participation des habitants*, 2008, 42 p.

<sup>1023</sup> Document interne de la CAF, Synthèse finale de l'élaboration d'un référentiel de participation des habitants à la CAF de la Gironde, Cabinet Plénitudes, 2005, 16p., p.1



« véritable » légitimité des CAF réside dans « la représentation de leurs allocataires »<sup>1024</sup>.

Ce guide d'évaluation des CTL ou ce référentiel participation constituent des cadres cognitifs partagés par les CES, révélateurs de l'appropriation de l'instrument d'évaluation. Ils conduisent un travail institutionnel visant à créer *a priori* les règles du jeu, à négocier entre pairs leur rôle, les normes et les contours de l'institution au sein de cette organisation. Ces cadres cognitifs sont imprégnés d'une volonté stratégique de clarification de leur rôle, de maîtrise des normes et d'affirmation de leur identité professionnelle afin de pouvoir peser dans la négociation de la conduite d'évaluation. Les CES insistent notamment sur leurs compétences méthodologiques et leur posture d'extériorité pour légitimer leurs normes. L'ethnographie institutionnelle et les entretiens conduits révèle que cette spécificité affirmée par les CES contribue à les légitimer au sein de l'organisation, cela ressort très clairement dans le discours des autres acteurs et tout particulièrement ceux de l'action sociale<sup>1025</sup>.

L'élaboration collective de ces guides posent les bases de la déclinaison organisationnelle et fonctionnelle de l'évaluation à la CAF mais aussi du rôle stratégique des CES. La négociation des normes amène les CES à s'approprier l'évaluation et à aménager stratégiquement leur rôle, en fonction des intérêts professionnels qu'ils défendent. D'une certaine manière, il s'agit de se mettre d'accord entre pairs sur les normes de l'institution et leur rôle pour s'armer dans la négociation des conditions de l'évaluation face aux autres acteurs de la démarche ont aussi divers intérêts à défendre. L'évaluation est envisagée comme un instrument d'implication des acteurs pour produire du consensus et favoriser la conduite du changement.

### 5.3.2. Socialisation professionnelles et recherche de légitimité auprès de la SFE

C. Dubar met en évidence que, « toute analyse des processus et conditions du changement ou de l'innovation se heurte à la question de l'apprentissage collectif par les acteurs des capacités à « inventer de nouvelles règles et de nouveaux modèles

---

<sup>1024</sup> Cf. Annexe 3

<sup>1025</sup> Ils sont d'ailleurs souvent sollicités pour des appuis méthodologiques à la conduite de projets participatifs.



*relationnels* » (Crozier et Friedberg, 1977, p.338 et suivantes). Il ne suffit pas pour cela d'ouvrir les « espaces de jeux » en créant des « zones d'incertitude » permettant les « investissements stratégiques », il faut également assurer l'existence d'un appareil de formation (socialisation secondaire) permettant la transformation des identités d'acteurs dans un sens qui ne se contente pas de reproduire ou d'adapter les identités antérieures mais permette d'engager une véritable création institutionnelle (Sainsaulieu, 1987). Il s'agit donc d'inventer de nouvelles règles du jeu, par le conflit et la négociation, et de nouveaux acteurs par la conversion à de nouveaux collectifs (Reynaud, 1989) »<sup>1026</sup>.

Parallèlement au lancement d'une politique de formation des CES et à la conduite d'évaluations, Danielle Coutant et la direction de la CAF cherchent à créer des liens avec des professionnels de l'évaluation des politiques, via la Société Française de l'Évaluation (SFE)<sup>1027</sup>. Elle prend son adhésion peu de temps après la création de l'association en 2001<sup>1028</sup> alors que la CNAF n'adhèrera qu'à partir de 2010<sup>1029</sup>. Certains CES ont également été adhérents individuels (au moins 3/6) tout comme Danielle Coutant. Cette association contribue à structurer le champ de l'évaluation dans l'environnement politico-administratif Français<sup>1030</sup> et à stabiliser les cadres cognitifs d'une culture professionnelle dans ce domaine, dans une conception pluraliste de l'évaluation des politiques publiques<sup>1031</sup>, comme objet politique et démocratique.

L'ethnographie auprès des CES révèle que la SFE et sa littérature grise constituent des cadres de référence pour ces acteurs. En effet, à peine arrivée à la CAF en tant que doctorante sur l'évaluation des politiques publique, Danielle Coutant et quelques CES m'apportent de nombreux travaux de la SFE<sup>1032</sup> pour m'aider dans mes recherches. Je m'investis alors dans des groupes de travail de la SFE, pour mieux comprendre le

---

<sup>1026</sup> Claude Dubar, *op. cit.*, p. 98-99.

<sup>1027</sup> La SFE regroupe environ 600 adhérents essentiellement des évaluateurs, des commanditaires, et des prestataires mais aussi quelques chercheurs. Elle propose des groupes de travail thématiques (sectoriels ou transversaux) mais aussi des clubs régionaux. Le groupe Standard et déontologie a notamment travaillé sur la définition de normes d'évaluation et de standard de qualité par le biais de l'élaboration et de la diffusion d'une Charte de l'évaluation (2003, révisée en 2006). Dans les faits, elle fédère les acteurs professionnels de l'évaluation et tend à défendre leurs intérêts par un travail politique de lobby de la conduite d'évaluation de politiques auprès des pouvoirs publics.

<sup>1028</sup> Pour Danielle Coutant la CAF a adhéré à la SFE dès la création de l'association en 1999. Lorsque l'on interroge la SFE, on nous indique que la CAF est adhérente institutionnelle de 2001 à 2012.

<sup>1029</sup> La CNAF connaît l'existence de la SFE depuis le début comme en atteste le document suivant CNAF, *De L'évaluation des politiques, contribution méthodologique*, 1999, 91p. Soulignons que, en 2012, la CAF de la Gironde et la CNAF sont les deux seuls organismes de Sécurité sociale à adhérer à la SFE

<sup>1030</sup> Pour une présentation de la sociogenèse de la SFE voir Nicolas Matyjasik, *op. cit.*

<sup>1031</sup> Voir à ce titre Pierre Lascoumes et Michel Setbon, « L'évaluation pluraliste des politiques publiques : enjeux, pratiques, produits », Paris, 1995. Gaëlle Baron et Éric Monnier, « Une approche pluraliste et participative : coproduire l'évaluation avec la société civile », *Informations sociales*, n°110, 2003, p. p.120-129. Patrice Duran et Éric Monnier, *op. cit.*

<sup>1032</sup> Tous les ouvrages de la SFE sont au service de documentation qui dispose de revues et de rapports sur le sujet de l'évaluation.



« milieu » et les idées portées par l'association<sup>1033</sup>. D'une certaine manière, la SFE une influence l'institutionnalisation de l'évaluation au sein de la CAF de la Gironde. Elle permet une socialisation des CES auprès d'évaluateurs et l'appropriation de leurs normes professionnelles (5.3.1.) et constitue également un vecteur de légitimation de cette compétence mobilisée dans les jeux d'acteurs (5.3.2.).

### 5.3.2.1. L'appartenance à une communauté professionnelle et l'appropriation de normes

Comme toute organisation professionnelle<sup>1034</sup>, la SFE cherche à diffuser une certaine « culture de l'évaluation » par la production de connaissances et par l'élaboration de normes professionnelles à travers notamment des standards et une charte d'évaluation. N. Matyjasik souligne que « *la SFE opère plus directement un travail de régulation et de production de normes applicables à ceux qui réalisent des évaluations.* »<sup>1035</sup>. Sa charte de l'évaluation constitue une sorte de cadre cognitif qui a pour ambition d'« *énoncer les lignes directrices éthiques et professionnelles des parties prenantes d'évaluation en France* »<sup>1036</sup>. Dans les faits, la SFE invite tous les adhérents et la communauté professionnelle de l'évaluation à se conformer à ces normes et grands principes. Cela ne se fait pas sans heurts<sup>1037</sup> étant donné la diversité des pratiques qui sont associées à ce domaine. Au demeurant, la difficulté de consensus autour de l'écriture de cette charte est révélatrice de la complexité de s'accorder sur une définition de l'évaluation de politiques et sur les conditions nécessaires à sa réalisation, autrement dit sur un cadre cognitif partagé sur l'évaluation. Elle s'observe également dans les échanges et interactions entre les adhérents de la SFE, intervenant dans diverses

---

<sup>1033</sup> Je me suis investie au sein de la SFE comme co-animatrice du réseau des chercheurs en évaluation des politiques publiques de la SFE (RCEPP) entre 2011 et 2013. Il s'agit pour moi de me socialiser avec les chercheurs mais aussi d'observer le champ les acteurs de la SFE. À ce titre, je participe à des réunions et organise des journées d'études. Par ailleurs, je fréquente le groupe de travail sur l'utilité sociale et le club Aquitain dans lesquels Danielle Coutant est investie. Enfin, je participe à deux colloques de la SFE : en 2012 à Nantes en tant que Chargée d'études et de recherche de la CAF de la Gironde, accompagnée d'un autre CES ; puis en 2014 à Grenoble au titre de mes recherches.

<sup>1034</sup> C. Dubar souligne à propos des travaux de E. Hughes « *si le groupe professionnel est bien, selon lui, « celui qui revendique le mandat de sélectionner, former, initier et discipliner ses propres membres et de définir la nature des services qu'il doit accomplir et des termes dans lesquels ils doivent le faire » et si ce mandat touche à « certaines fonctions sacrées impliquant le secret » il s'accompagne nécessairement d'une « philosophie », d'une « vision du monde » incluant les pensées, valeurs et significations impliquées par leur travail. [...] Toute profession tend à se constituer en « groupe de pairs avec son code informel, ses règles de sélection, ses intérêts et son langage commun » et à sécréter des stéréotypes professionnels excluant, de fait, ceux qui n'y correspondent pas* » Claude Dubar, *op. cit.*, p. 134. s'inspire ici de Everett Hughes, *op. cit.*

<sup>1035</sup> Nicolas Matyjasik, *op. cit.*, p. 334.

<sup>1036</sup> Jean-Claude Barbier, *op. cit.*, p. 35.

<sup>1037</sup> Dans sa thèse N. Matyjasik met en évidence la difficulté de trouver un accord autour de ces textes de cadrage de ce que doit être l'évaluation. Pour la charte, « *Durant près de cinq ans, des débats internes naissent autour de différentes versions qui ne font pas consensus* » p.335. Au final il s'agit plus de principes que de recommandations de normes de qualité, car jugés plus faciles à faire accepter aux adhérents. Voir à ce titre « *Charte de l'évaluation : Témoignages, débats et mise en œuvre des standards* », *Cahier de la SFE*, n°1, septembre 2005, p.12. Notons que le travail sur un référentiel métier d'évaluateur conduit par Claire Tourmen n'a finalement pas pu voir le jour tant il était trop controversé.



organisations (Conseils Généraux, Conseil Régionaux, Communauté Urbaine, service déconcentré de l'État, Cour des comptes, etc.). Cette difficulté semble intrinsèque à l'institution « évaluation », notion floue qui se négocie, au coup par coup, en fonction de l'environnement politico-administratif d'intervention (propre au secteur), des spécificités organisationnelles (cadre légal, missions, métiers, héritage managérial, conception des dirigeants, etc.), du jeu d'acteurs en présence et de la capacité de certains d'entre eux à faire passer des idées. Plusieurs organisations publient d'ailleurs leur propre charte, référentiel ou guide de l'évaluation négociée au sein de leur structure<sup>1038</sup>. D'où l'intérêt, dans le cadre de cette thèse, de ne pas partir d'une définition *a priori* et d'analyser le parcours incrémental de l'institutionnalisation de l'évaluation au sein d'une organisation, mais aussi d'étudier la négociation de l'élaboration d'un Schéma Directeur de l'Évaluation à la CAF<sup>1039</sup>.

Au sein de la CAF de 2010 à 2014, des confusions, des désaccords, des tensions persistent sur la définition et ce qui relève ou non de l'évaluation, même après une dizaine d'années d'expérience en la matière. Ce « flou cognitif » s'explique en partie par la diversité d'attentes et d'intérêts d'acteurs. Les CES connaissent la Charte de l'évaluation de la SFE et s'y réfèrent régulièrement, en particulier dans le cadre de négociations des modalités de la conduite d'évaluation dans les comités de pilotages, aussi bien auprès d'acteurs internes qu'externes<sup>1040</sup>. Ils soulignent « *attention à ce que fixe la charte de la société française de l'évaluation, on ne peut pas faire n'importe quoi* »<sup>1041</sup> et précisent qu'il s'agit d'une charte nationale appliquée par toutes les parties-prenantes d'évaluations en France, afin de l'affirmer comme une norme quasiment indiscutable.

Ce cadre cognitif extérieur, issu d'une communauté professionnelle jugée experte, constitue pour eux une forme d'appui extérieur cadrant la démarche, une sorte de garde-fou qui leur permet d'affirmer leur identité d'évaluateur en faisant référence à un imaginaire collectif d'« ordre professionnel ». Les CES font référence à la charte pour

---

<sup>1038</sup> Une simple recherche sur Google avec les mots clefs « charte de l'évaluation des politiques publiques » permet de s'en apercevoir. On retrouve par exemple la Charte de l'évaluation des politiques publiques du Conseil Général de l'Auvergne ou de Rennes Métropole. D'autres acteurs parlent de référentiels (par exemple le commissariat général au développement durable), de doctrine (comme la CNAF) ou de cadrage méthodologique (comme l'IGAS, l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection Générale de l'Administration). Petite mention spéciale pour la Région Nord-Pas de Calais qui à « *le petit furet de l'évaluation, Guide pratique de l'évaluation* », 116p.

<sup>1039</sup> Cf. Partie IV.

<sup>1040</sup> Certains l'affichent même dans leur bureau.

<sup>1041</sup> Extrait du carnet de terrain décembre 2010 et juin 2012.



« borner » le cadre de leur intervention mais également celui des autres parties-prenantes. Elle leur donne un certain poids symbolique dans le portage de la démarche, la circonscription et la négociation de ces normes avec les acteurs de l'évaluation mais aussi avec leurs cadres qui gèrent les modalités organisationnelles d'exercice de leur métier<sup>1042</sup>. Cette stratégie discursive des CES s'inscrit dans un travail institutionnel de structuration et de légitimation des normes de la conduite d'évaluation, en se référant à ce qui se fait par ailleurs dans d'autres organisme (exemplarité extérieure). Il contribue aussi à légitimer leur compétence et leur profession au sein de l'organisation et dans la relation partenariale.

L'adhésion à cette charte, l'appropriation des travaux de la SFE, tout comme les liens que les acteurs de la CAF tissent avec cette association professionnelle contribuent à institutionnaliser l'évaluation pluraliste au sein de cette organisation, différente de la perspective managériale (démarche objectif-résultat chiffrée) de la Sécurité sociale. Le modèle pluraliste, majoritaire en France, constitue un outil de délibération où l'évaluateur joue un rôle de « médiateur » entre les intérêts des différentes parties-prenantes de l'action publique concernée, afin de faire émerger un consensus<sup>1043</sup>. Les CES de la CAF structurent leurs pratiques professionnelles en s'imprégnant des travaux de la SFE<sup>1044</sup> pour développer et défendre ces normes d'évaluation pluralistes, plutôt tournées vers des méthodes qualitatives. Les éléments quantitatifs constituent en général des données de cadrage.

Tout d'abord, les CES suivent des formations auprès d'organismes dirigés par des acteurs constituant le « noyau dur » du bureau de la SFE comme Euréval<sup>1045</sup> et le cabinet CIRESE<sup>1046</sup>. Cela est loin d'être un hasard et s'inscrit dans une stratégie de légitimation de la compétence d'évaluation de la CAF par le biais d'acteurs influents de la SFE. Les CES sont donc formés à l'évaluation conformément aux normes de l'association définies

---

<sup>1042</sup> Les cadres des CES ne sont pas forcément impliqués dans toutes les évaluations conduites, pour autant ils gèrent la répartition et la hiérarchisation des dossiers (dits « chantiers » au sein de la CAF), les modalités de la mise à disposition de ces moyens humains, etc.

<sup>1043</sup> E. Guba et Y. Lincoln, *op. cit.*

<sup>1044</sup> En explorant le dossier numérique commun des CES on a pu constater la quantité de documents issus de la SFE : les différentes versions de la Charte de la SFE, des comptes-rendus de colloques de la SFE (dont un organisé à l'IEP de Bordeaux), des communications d'intervenants, des comptes-rendus de réunions du Club Aquitain, des cahiers de la SFE, etc. Quelques uns nous ont d'ailleurs été directement conseillés par un CES qui expliquait s'en inspirer dans le cadre de ses activités d'évaluation.

<sup>1045</sup> L'un des co-fondateurs est Eric Monnier qui a également conduit des recherches sur l'évaluation de politiques publiques Patrice Duran et Eric Monnier, *op. cit.* Le second est Jacques Toulemonde, responsable du groupe « Standard et déontologie » de la SFE, les deux sont membres fondateurs de la SFE.

<sup>1046</sup> Ce cabinet n'existe plus mais il a été dirigé par Guy Cauquil qui a été Président de la SFE de 2004 à 2008.



par ces acteurs influents. Particulièrement politisés, ils partagent cette conception démocratique et pluraliste de l'évaluation, porteuse de l'intérêt général et laissant une place à la parole des usagers.

Ensuite, en dehors du fait qu'ils s'inspirent des travaux de la SFE, les CES et Danielle Coutant sont envoyés par la direction aux événements proposés par la SFE, notamment aux colloques tous les deux ans. Ils constituent un temps de rencontre, d'échange de socialisation avec des acteurs parties-prenantes d'évaluations. Les CES sont allés au moins une fois à un colloque de la SFE, certains ont également présenté des communications<sup>1047</sup>. Des ADOSS, dont Martin Ackermann et Henri Labeyrie, participent également au colloque organisé en partenariat entre la SFE et l'IEP de Bordeaux<sup>1048</sup>. Les CES s'investissent, pendant certaines périodes et de manière volontaire, au Club Aquitain de la SFE, d'ailleurs co-animé par Danielle Coutant pendant plusieurs années. Celle-ci s'implique également dans le groupe « utilité sociale » et contribue à un ouvrage issu de ses travaux<sup>1049</sup>. La participation au Club Aquitain contribue à créer un réseau local d'interconnaissances entre acteurs intervenants dans le champ de l'évaluation au sein des collectivités territoriales, de services déconcentrés de l'État, d'organismes publics ou de cabinets de conseils de la Région.

L'observation révèle que ces espaces sociaux sont des lieux d'échanges de pratiques autour de difficultés rencontrées dans la conduite d'évaluations, de retours d'expériences nationales et locales, de conseils stratégiques ou méthodologiques et de diffusion de normes. N. Matyjasik souligne « *il est possible de voir dans ces différents lieux physiques des moments privilégiés de diffusion et de socialisation aux normes de l'évaluation, avec son jargon et ses rites* »<sup>1050</sup>. Ils permettent aux CES de prendre connaissance des travaux d'évaluation conduits dans diverses structures (collectivités territoriales, agences nationales, services déconcentrés de l'État, ministères, organisations internationales, etc.), sur des secteurs de politique variés (santé, développement durable, économie) et dans des configurations organisationnelles différentes (évaluation conduite par un prestataire, en lien avec un consultant, par un

---

<sup>1047</sup> Notamment en 2012 sur la méthodologie d'évaluation des centres sociaux élaborée par la CAF de la Gironde.

<sup>1048</sup> Guy Cauquil, Robert Lafore et (dir.), *Evaluer les politiques sociales sous la direction*, Presses de, Paris, 2006.

<sup>1049</sup> Françoise Ravoux et Claudine Offredi, *La notion d'utilité sociale au défi de son identité dans l'évaluation des: politiques publiques*, L'Harmattan, Paris, 2010, 272 p.

<sup>1050</sup> Nicolas Matyjasik, *op. cit.*, p. 326.



organisme de contrôle, en interne). Cela les conduit à comparer les approches, à s'interroger sur la transférabilité des démarches d'évaluation qu'ils mènent ou qu'ils découvrent par ailleurs. Dans ces lieux de socialisation professionnelle<sup>1051</sup>, les CES et la référente de l'évaluation à la CAF trouvent des interlocuteurs qui rencontrent le même type de problématiques autour de la mise en œuvre d'évaluation. Ces interactions permettent aux CES de prendre conscience de leur appartenance, même partielle, à un groupe professionnel.

On retrouve ici les mécanismes de socialisation professionnelle mis en évidence par E. Hughes<sup>1052</sup>. Tout d'abord, ce qu'il appelle « *le passage à travers le miroir* », où, pour les CES, l'immersion dans une culture professionnelle contribue à une identification progressive avec le rôle social. Puis, l'installation des CES dans une forme de dualité entre un « *modèle idéal* » qui caractérise la « *dignité de la profession* » et un « *modèle pratique* » qui constitue le travail complexe du quotidien où les acteurs sont en lutte pour tenter de conserver des « *tâches nobles* ». Enfin, les CES peuvent s'associer ce « *groupe de référence* » dans une forme de projection des positions souhaitables mais aussi une instance de légitimation de ses compétences. La socialisation avec des évaluateurs de la SFE contribue à structurer l'identité professionnelle des CES, bien plus que le lien avec *Perspicaf*. Cela leur donne des normes de référence, des exigences de positionnement organisationnel d'extériorité et leur permet de penser leur rôle à la CAF.

#### 5.3.2.2. Un vecteur de légitimation de la compétence d'évaluation

La formation, la socialisation professionnelle, l'apport de connaissance et l'appartenance à une communauté professionnelle contribuent à structurer et à légitimer la compétence d'évaluation au sein de l'organisation. D'une part, la connexion à ces réseaux de professionnels de l'évaluation intervenant dans le domaine de l'action publique, apporte aux CES une certaine reconnaissance de la compétence d'évaluation de la CAF. Cette appartenance à des réseaux externes favorise également une légitimation de leurs compétences au sein de l'organisation et des différents métiers qui la composent. D'autre part, cette socialisation professionnelle contribue à « *armer* » les CES et Danielle

---

<sup>1051</sup> Claude Dubar, *op. cit.*

<sup>1052</sup> Everett Hughes, *op. cit.*



Coutant dans leur travail institutionnel défense de l'intérêt de l'évaluation et de leurs normes de travail auprès des autres acteurs. Cela permet une certaine consolidation et autonomisation de l'identité de l'évaluation et des normes qui lui sont propres par rapport aux autres démarches potentiellement concurrentes (audits de performance, management par la qualité, études statistiques, etc.). Pour un CES (janvier 2014) :

« La charte [...] est connue de tous et régulièrement rappelée. Après ce que je regrette c'est qu'au niveau des CES on parle de la SFE plus comme une façon de justifier l'importance de l'évaluation que pour véritablement s'appuyer dessus pour innover et s'inspirer de nouvelles pratiques en termes d'évaluation ».

Les relations avec la SFE fait l'objet de jeux d'acteurs au sein de la CAF. La plupart des métiers d'expertise (contrôleurs de gestion, chargés d'études statistiques, conseillers techniques, etc.) existent également au sein d'autres CAF et trouvent des homologues dans la Branche famille. La spécificité du métier de CES et des missions qui leurs sont confiées les amène à chercher des homologues en dehors de la Branche, au sein d'autres réseaux d'acteurs de l'action publique. L'appartenance à une communauté extérieure est peu commune au sein de la CAF, étant donné la spécificité des métiers liés à l'activité et aux normes de la Branche, elle est plutôt valorisée au sein de l'organisation. Certains acteurs en jouent pour tenter de légitimer leurs compétences professionnelles, de valoriser leurs « réseaux », et leur reconnaissance dans d'autres sphères professionnelles tournées vers le politique et la décision publique.

Les stratégies de rapprochement avec la SFE s'inscrivent dans des jeux d'acteurs et dans une logique d'appropriation du « savoir légitime » sur l'évaluation de politiques. Par exemple, après la reprise du service DIAPASON par Grégoire Perron, l'investissement de Danielle Coutant<sup>1053</sup> dans la SFE lui permet de conserver une certaine ascendance sur DIAPASON, une légitimité d'intervention et de suivi méthodologique des CES. Dans les discussions informelles, comme parfois en entretien, certains acteurs de la CAF n'hésitent pas à dire que la SFE constitue la « chasse-gardée » de Danielle Coutant qui tend à « personifier l'évaluation des politiques à la CAF »<sup>1054</sup>. L'adhésion individuelle et l'intérêt pour la SFE sont vécus par certains CES comme une démarche personnelle liée à Danielle Coutant, pour entretenir leur réseau professionnel, affirmer leurs

---

<sup>1053</sup> On peut souligner des désaccords professionnels entre ces deux cadres qui sont en concurrence. L'une reprochant à l'autre de ne pas saisir les enjeux sociaux et politiques et de se focaliser sur les méthodes comme une fin en soi. L'autre lui reprochant d'être trop complexe et brouillon dans ses « élucubrations » tout en gardant une certaine considération pour ses compétences intellectuelle et « son gros réseau » (éléments d'observation extraits du carnet de terrain, 2012).

<sup>1054</sup> Propos d'entretien auprès de Grégoire Perron (février 2012).



compétences, mais aussi pour « *se faire bien voir* » afin de potentiellement reprendre son poste à son départ en retraite<sup>1055</sup>. Il s'agit également de se voir confier les « gros chantiers d'évaluation » pour lesquels les CES sont en concurrence, et qui représentent des dossiers stratégiques pour se positionner au sein de l'organisation et influencer l'action publique. Dans le milieu des CES, ces chantiers sont valorisés (tâches nobles) car il s'agit de travailler proche des cercles de décision, en lien avec la direction, les partenaires et les élus locaux. Ils sont également mis en concurrence pour « avoir le privilège » d'être envoyés à un colloque de la SFE, mais il en est de même en ce qui concerne les colloques *Perspica*. Une CES explique chercher à se distancier de la SFE et de Danielle Coutant, par manque d'affinité personnelle avec la cadre et les CES qui tentent de s'en rapprocher et/ou pour rester extérieurs à ces jeux d'acteurs sans pour autant se désintéresser de l'évaluation. Elle explique (septembre 2012) :

*« les mobiles des gens ne sont pas toujours simples et les stratégies d'acteurs peuvent amener à prendre des décisions pour paraître ce qu'on n'est pas. [...] On est loin des motifs purs de la connaissance, ça donne de la complexité et de l'épaisseur aux motivations des acteurs ».*

Il convient en effet de ne pas négliger les affects et les difficultés relationnelles dans les choix professionnels et les stratégies d'acteurs au sein d'une organisation<sup>1056</sup>. Pour les CES, le lien avec la SFE est structurant pour le travail institutionnel de négociation et de légitimation de l'évaluation en interne comme dans les relations partenariales.

Le travail institutionnel de légitimation de l'évaluation au sein de l'organisation est aussi conduit par la direction et certains cadres de l'action sociale. Leur participation à des colloques de la SFE, aux côtés d'autres acteurs de l'action publique, contribue à les acculturer à l'évaluation, à favoriser leur adhésion, à saisir ce qu'ils peuvent attendre et défendre dans son déploiement à la CAF. Henri Labeyrie explique le lien avec la SFE :

*« Outre le fait que Danielle Coutant y trouvait alter ego, idées, échanges, culture, etc. Il en allait de même pour Martin Ackermann et moi [...]. Donc, il y avait tous les apports intellectuels, on est intervenus à plusieurs reprises, l'un et l'autre à la SFE, dans des congrès, des réunions d'études, etc. Donc il y avait pour les dirigeants que l'on était des éléments qui nous intéressaient en propre. L'apport le plus intéressant c'est*

---

<sup>1055</sup> Danielle Coutant nous dit clairement quel CES elle voit sur son poste à son départ et les stratégies observées concordent (éléments d'observation extraits du carnet de terrain, 2012 et 2013).

<sup>1056</sup> Renaud Sainsaulieu souligne « *les conduites humaines trouvent à s'exprimer dans les relations et groupes informels qui se créent autour du travail. Tout un environnement humain de la tâche prend en fait consistance, sous forme d'amitiés, affinités, relations duelles, triades, groupes. Une véritable dynamique d'intégration s'y développe avec des clans, des oppositions, des exclus, des clivages, des meneurs et des boucs émissaires* », Renaud Sainsaulieu, *Sociologie de l'organisation et de l'entreprise*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Dalloz, 1987, 390 p., p. 51.



*l'apport réseau et l'apport de culture, le renforcement de la culture sur la thématique. [...] Il y avait aussi un réseau local des membres de la SFE auquel participaient les gens du département, de l'INSEE etc. et du coup ça faisait aussi une dimension interinstitutionnelle où on pouvait partager des référentiels » (mars 2014).*

Dans ce sens, leur participation aux événements de la SFE contribue également à légitimer la compétence d'évaluation de la CAF auprès des acteurs locaux. Cette inter-reconnaissance avec les partenaires positionne la CAF dans ce champ d'intervention, préparant et affirmant la conduite d'évaluation par la CAF auprès des collectivités. Danielle Coutant souligne que pour Henri Labeyrie (avril 2012),

*« le fait de participer à des groupes de travail etc., il avait perçu que cette alimentation, j'allais dire via la SFE était une façon d'avoir des retombées. [...] c'était Lafore et Cauquil qui étaient les directeurs scientifiques du congrès de Bordeaux, ils avaient fait une place à Labeyrie et à Ackermann en tant que CAF locale sur les politiques sociales et familiales ».*

Il y a aussi, pour les directeurs, un enjeu d'affirmation de leur posture d'acteur politique, au même titre que les décideurs, de se « faire voir » et reconnaître mais aussi de laisser des traces en proposant des contributions écrites. L'investissement d'acteurs de la CAF au sein du Club Aquitain s'inscrit dans cette même perspective d'inter-reconnaissance partenariale, en dehors de l'intérêt propre de socialisation professionnelle, notamment auprès de la Région, du Conseil général, de la préfecture, des services déconcentrés de la justice et du développement durable. Cela permet non seulement de savoir qui s'investit dans le champ de l'évaluation, comment et sur quel sujet, mais aussi de se faire connaître et reconnaître en tissant des liens personnels avec des homologues travaillant pour des acteurs politiques locaux. Le lien avec la SFE s'inscrit donc dans des jeux d'acteurs, des stratégies de légitimation et de construction de l'institution d'évaluation.

#### **5.4. Vers une appropriation et une routinisation de l'évaluation à la CAF ?**

Le déploiement de l'évaluation s'inscrit dans le temps, son évolution révèle les priorités politiques de la direction et marque les acteurs de l'organisation (5.4.1.). Nous étudions ici la variété des objets d'évaluation, entre évaluation départementales thématiques (5.4.2) et démarches territoriales globales (5.4.3.) conduisant à la routinisation de l'évaluation sur certains dispositifs, mais aussi à l'intégration de l'évaluation à l'offre



globale de service de l'organisation auprès de ses partenaires. Ces évolutions sont révélatrices de l'appropriation de l'évaluation par les acteurs de l'action sociale et son institutionnalisation dans l'organisation et sa conduite de l'action publique.

#### 5.4.1. Intégration pratique de l'évaluation aux enjeux politiques de l'organisation

Au fil du temps, la CAF met en œuvre une politique d'évaluation, entre des démarches ponctuelles et d'autres qui tendent à devenir routinières. Le tableau 10 répertorie les trente-six évaluations menées de 2008 à 2014. Les évaluations conduites couvrent un champ assez large des missions d'action sociale de la CAF : l'enfance, la jeunesse, la parentalité, le logement (tout particulièrement les gens du voyage), l'animation de la vie locale et enfin l'accueil de la petite enfance. Certaines portent sur des actions départementales thématiques, d'autres sur une politique sociale territoriale (municipale) pluri-thématique couvrant plusieurs axes de la politique d'action sociale de la CAF. C'est le cas notamment du Contrat d'Action Familiale et Sociale Territoriale (CAFST), dispositif expérimental qui devient par la suite une Convention Territoriale Globale (CTG), évaluations qui se routinisent. D'autres, plus ponctuelles interrogent la politique d'action sociale de la CAF. C'est le cas notamment de l'évaluation du Schéma Directeur d'Action Sociale en 2008 (SDAS), de l'évaluation départementale de la politique de soutien à la parentalité de la CAF en 2013 ou de l'évaluation des effets de la territorialisation de l'action sociale en 2013. Les démarches exploratoires, conduites antérieurement à la CNAF, sont des expérimentations ou des dispositifs locaux<sup>1057</sup>.

Henri Labeyrie explique sa logique d'action, entre le devoir d'évaluation lié à l'autonomie de la CAF et la stratégie de positionnement de son expertise (mars 2014) :

*« On est un acteur prépondérant des politiques du logement et des politiques familiales. [...] on est assez largement pilote d'un certain nombre de thématiques : articulation vie familiale et professionnelle, le soutien à la parentalité, [...] à la fois parce que l'on est investi par les pouvoirs publics et à la fois parce qu'on a un champ d'autonomie assez large sur ces éléments-là, nécessairement c'est des actions qu'il conviendrait d'évaluer en priorité. Non seulement au regard des objectifs quantitatifs qui sont assignés mais aussi et surtout au regard des effets sociaux produits. Le travail sur la parentalité c'est quelque chose qui doit être analysé autrement qu'en des termes strictement quanti...*

---

<sup>1057</sup> L'évaluation des CAFST et des CTG débutent à la CAF de la Gironde en 2008 alors que la CNAF les évaluent en 2011. Parmi les évaluations non conduites par la CNAF, on retrouve des expérimentations locales comme pour le projet « espace famille », l'expérimentation sur le mal logement à Bordeaux ou les évaluations de dispositifs départementaux pour le logement des Gens du voyage. On se base ici sur le répertoire des évaluations de la CNAF reconstitué par nos soins (Partie I chapitre 3). Il est possible qu'il manque des éléments ou que le sujet ait été traité d'une autre manière sans faire l'objet de publication.



[...] *Quelles politiques : et c'est ça qui va légitimer que notre institution soit plus ou moins impliquée dans l'action évaluative qui est conduite* ».

**Tableau 10: Répertoire des évaluations de politique de la CAF de 2008-2014**

Année	Titre de l'évaluation
2008	Évaluation du Schéma Directeur d'Action Sociale (mal logement, monoparent)
	Évaluation du CAFST expérimental d'Ambarès
	Évaluation du projet expérimental « espace famille »
2009	Évaluation longitudinale Mous départementale relogement des Gens du voyage (V2)
	Appuis méthodologiques de l'évaluation du projet d'éducation local de Bassens
2010	Recherche sur le non-recours RSA <sup>1058</sup>
	Évaluation CTG Mérignac (expérimentation de la modélisation)
	Évaluation longitudinale relogement des gens du voyage, MOUS de Blanquefort (V1)
2011	Évaluation longitudinale relogement des gens du voyage, MOUS de Blanquefort (V2)
	Évaluation du CAFST expérimental de Bordeaux
	Contribution évaluation Projet d'éducation local Ambarès
2012	Étude sur l'accompagnement social des personnes en situation de relogement (PRU <sup>1059</sup> ) Floirac
	Évaluation des plans d'action d'Unité Territoriale *
	Évaluation CTG Villenave d'Ornon
	Évaluation mi-parcours de la CTG de la Teste de Buch
	Évaluation mi-parcours CTG de Blanquefort
2013	Évaluation du Schéma Départemental d'Accueil du Jeune Enfant 2007-2010, partie 1, OGIAPE
	Évaluation relogement des Gens du Voyage terrains familiaux Cenon
	Évaluation longitudinale relogement des gens du voyage, MOUS de Blanquefort (V3)
	Évaluation des aires d'accueil en Gironde (Schéma d'accueil départemental des gens du voyage)
	Évaluation des effets de la territorialisation de l'action sociale *
	Évaluation impacts CTG de Blanquefort
	Évaluation CTG d'Ambarès
	Évaluation de la CTG du Bouscat
	Évaluation mi-parcours CTG Bordeaux
	Évaluation mi-parcours CTG Mérignac
Évaluation charte jeunesse départementale	
2011-2013	Évaluation du Schéma Départemental d'Accueil du Jeune Enfant 2007-2010, partie 2, OGIAPE
	Évaluation départementale politique « Parentalité » de la CAF (mission 2 de la COG)
	Évaluation expérimentation mal logement à Bordeaux
2014	Évaluation de la participation et du partenariat dans les centres sociaux *
	Évaluation participative des aires d'accueil en Gironde
	Mutualisation et valorisation des démarches d'évaluations sur les effets du relogement des familles Gens du voyage (terrains familiaux, diffus, Petit Lacanau)
	Évaluation CTG Ambarès
	Évaluation CTG Pays Médoc (mi-parcours et impacts)
Évaluation CTG la Teste de Buch (impacts)	

*Sources : reconstitution a posteriori sur la base d'entretiens avec les CES et de recherches dans la documentation grise de la CAF*

**Note de lecture:**

Les évaluations comportant un astérisque « \* » sont conduites par tous les CES soit pendant une période donnée, soit tous ensemble (uniquement pour la territorialisation).

<sup>1058</sup> Cette recherche, issue d'une commande de la direction, est considérée par les CES comme une évaluation de politique de la CAF, nous l'avons donc intégré au répertoire. Elle ne s'inscrit pas pour autant dans le cadre des « évaluations courantes de la CAF de la Gironde ». Elle ne porte pas sur l'action sociale comme les autres mais sur une prestation sociale.

<sup>1059</sup> Projet de rénovation urbaine



Les évaluations conduites s'articulent autour de ce sur quoi la CAF est la plus légitime et – effectivement ou potentiellement – décisionnaire : l'action sociale. D'une part, les thématiques sur lesquelles la CAF est pilote (soutien à la parentalité, enfance-jeunesse). D'autre part, sur les politiques sur lesquelles la CAF est un acteur important où il s'agit aussi de se positionner dans les réseaux d'acteurs locaux (accueil de la petite enfance, logement, animation de la vie sociale). Le tableau 11 reprend toutes les évaluations conduites par la CAF (quarante-neuf de 2002 à 2014) et met en évidence les différentes configurations et thématiques abordées. Son action s'inscrit entre une approche thématique et une approche territoriale globale, à travers notamment les CTG.

**Tableau 11 : Classification des différentes évaluations conduites par la CAF**

Évaluation (49)	Pilote	Territorial (30)	Départemental (19)
Thématique (32)	CAF (16)	CTL, (2) CTLJ, (1) CE-CTL (1) Accueil de la petite enfance (1) Parentalité jeunes adultes (1) Expérimentation Espace famille (1) Expérimentation Mal logement (1)	Ludothèque (1) RAM (1) REAAP (1) PSAL (1) SDAJE <sup>1060</sup> (2) Charte Jeunesse (1) Politique parentalité (1)
	Partenaire (16)	Projet d'éducatif local (3) MOUS (3) Relogement (2)	Coordination enfance-jeunesse (1) Centres sociaux (1) MOUS (2) Aires d'accueil (2) Effet du relogement (1) Non recours au RSA (1)
Globale (17)	CAF	Expérimentation du CAFST (2) CTG (12)	SDAS (1) Plan d'action UT <sup>1061</sup> (1) Territorialisation AS (1)

**Note de lecture :**

Est précisé entre parenthèses le nombre d'occurrences de chacun des types d'évaluation et le nombre d'évaluations thématiques, globales, au niveau local et départemental. Il est parfois délicat d'identifier si c'est la CAF ou le partenaire qui est porteur de la politique étant donné l'imbrication des actions et des responsabilités. Lorsqu'il s'agit d'une évaluation à l'initiative de la CAF ou d'un contrat délivré par la CAF, nous considérons que la CAF est pilote de la démarche par exemple sur les CTG même si dans les faits la quasi-totalité des actions sont conduites de façon partenariale.

Revenons ici sur quelques évaluations révélatrices de la manière dont l'évaluation est s'institutionnalisée pour servir les objectifs politiques de l'organisation et les priorités données par la direction. Il s'agit de cerner en quoi l'évaluation s'intègre aux activités de la CAF et est appropriée par les acteurs de l'action sociale. Sur cette période, le

<sup>1060</sup> Schéma Directeur d'Accueil du Jeune Enfant.

<sup>1061</sup> Unité Territoriale



directeur de la CAF est Henri Labeyrie de 2007 à 2011, puis Denis Champenois à partir de 2011. Ce dernier s'inscrit dans une posture d'opérateur public et est peu favorable à la conduite d'évaluations, néanmoins, ces démarches se prolongent dans la durée.

## 5.4.2. Interroger la politique d'action sociale de la CAF

La CAF conduit des évaluations globales ou thématiques de ses politiques d'action sociale au niveau départemental. Ces démarches s'inscrivent dans une perspective managériale visant à modifier la manière d'élaborer la politique d'action sociale et de conduire l'action publique (5.4.2.1.), sur une thématique qu'elle porte en particulier (5.4.2.2.) ou qu'elle délègue à des partenaires en lui imposant des normes (5.4.2.3.). Elles contribuent à favoriser l'appropriation de l'évaluation par les acteurs de la CAF.

### 5.4.2.1. L'évaluation du SDAS, une expérience collective pour repenser l'action sociale de la CAF

Les Conventions d'Objectifs et de Gestion (COG) 2001-2004 et 2005-2008 prévoient que les orientations nationales de l'action sociale familiale soient déclinées au plan local dans des Schéma Directeur d'Action Sociale (SDAS) afin de développer une approche territoriale et partenariale des politiques. La CAF de la Gironde travaille donc sur l'élaboration d'un SDAS pluriannuel par le biais de formations diverses<sup>1062</sup>, de séminaires et de groupes de travail avec l'appui du cabinet CIRESE, dirigé par l'ancien président de la SFE, sollicité par Danielle Coutant. Ce dernier conduit un travail d'appui méthodologique à l'élaboration et à l'évaluation du SDE en 2004 auprès des acteurs de l'action sociale (cadres intermédiaires, conseillers territoriaux et thématiques, etc.). Il anime l'élaboration d'un diagnostic global des problématiques sociales rencontrées afin de définir les priorités politiques de la CAF, de construire des « *référentiels de politique* » précisant les objectifs poursuivis par les différentes actions en vue de les évaluer par la suite. Il forme alors les acteurs qui conduisent les politiques d'action sociale à l'évaluation de politique. Le SDAS est défini par le biais d'arbres des objectifs où les professionnels précisent, sur la base des orientations de la CNAF, les objectifs

---

<sup>1062</sup> Les CES ont suivi des formations pour appuyer l'élaboration et l'évaluation du SDAS. Cf. 5.2.2.



stratégiques (politiques) de la CAF et les déclinent en objectifs opérationnels évaluables. Ainsi, les acteurs de la CAF partent des résultats visés évaluables (changement observable pour l'utilisateur) pour en arriver à la définition des actions concrètes à conduire, pour atteindre ces résultats et pour en préciser les modalités et les moyens.

L'accent est également porté sur la clarification des critères d'évaluation de la démarche de développement social local<sup>1063</sup> dans lesquels chacun des objectifs doit s'inscrire. Ils travaillent sur l'identification d'indicateurs d'évaluation : sur la réalisation des objectifs opérationnels (suivi des budgets), sur l'atteinte des résultats (attendus, inattendus, efficacité des actions) et sur l'impact du SDAS (mesurer le changement généré). L'évaluation du SDAS est alors supposée intervenir *a posteriori* pour mesurer des écarts entre les résultats atteints et les résultats visés, en analyser les causes et les manières d'y remédier sur la base des référentiels de politique élaborés par les acteurs de terrain.

L'élaboration de ce SDAS, avec l'accompagnement méthodologique d'un consultant intervenant aussi auprès de la SFE, contribue à modifier la manière de travailler des professionnels de l'action sociale de la CAF. Cette démarche donne des repères aux acteurs de terrain, afin qu'ils soient en mesure de concevoir une politique d'action sociale locale pluriannuelle évaluable et de conduire un travail de suivi de réalisation annuel sur la base des critères et indicateurs prédéfinis. En effet, cette méthode participative est tournée vers un questionnement évaluatif qui contribue à acculturer les professionnels et les cadres de l'action sociale aux enjeux de l'évaluation de politiques. Cette démarche marque les esprits et amène ces acteurs à questionner le sens de l'action publique qu'ils conduisent. Elle tend plus généralement à inscrire l'évaluation dans l'élaboration et la conduite de politique, mais contribue aussi à favoriser l'appropriation de l'instrument d'évaluation par ces divers acteurs de l'organisation (non plus seulement les CES ou les quelques acteurs concernés par une évaluation spécifique).

---

<sup>1063</sup> Il s'agit d'interroger, dans l'élaboration de la politique de la CAF, certains points qui pourraient faire l'objet d'une évaluation de la démarche de développement social. C'est-à-dire de prêter attention à : 1- la territorialisation de l'action et son adaptation au territoire (identification des besoins et conduite de l'action avec les acteurs locaux, en fonction des projets en cours) ; 2- la transversalité par une approche globale des publics, décloisonnant les dispositifs, les thématiques et les interventions de la CAF ; 3- la participation des usagers à la décision et à l'évaluation (quel degré de participation) ; 4- la mobilisation des ressources et des savoir-faire locaux ; 5- le partenariat, à savoir la posture d'animation et mise en synergie des différents acteurs locaux afin de travailler à la convergence des objectifs. Dans les faits, les évaluations conduites par la CAF questionnent tout ou partie de ces critères. Documentation interne CAF, « Préparer la déclinaison stratégique du SDAS », Comité de pilotage et d'évaluation Action Sociale, CIRESE, 2004, 45p.



Par la suite, deux axes stratégiques du SDAS sont évalués en 2008, à savoir l'impact des actions conduites par la CAF face aux problématiques de mal logement et de vulnérabilité liée à la monoparentalité. L'approche adoptée est transversale, elle interroge l'impact des politiques d'intervention sociale et le paiement des prestations. Le cabinet CIRESE est de nouveau sollicité pour appuyer l'évaluation. La démarche mobilise un nombre considérable d'acteurs de la CAF mais aussi de partenaires et d'allocataires<sup>1064</sup>. Elle produit des connaissances spécifiques sur les problématiques du mal logement et de la vulnérabilité sociale liée à la monoparentalité, nourrissant ainsi les réflexions des différents acteurs intervenant dans ces champs. L'action de la CAF est retravaillée sur cette base en termes d'action directe et d'offre de service, mais aussi de « *stratégies d'influence (action indirectes) à développer* »<sup>1065</sup> par la production de données, la négociation du partenariat territorial ou encore la participation des usagers.

La sollicitation d'un consultant, alors président de la SFE, et la méthodologie d'élaboration et d'évaluation du SDAS contribue à acculturer plus largement les acteurs de l'action sociale de la CAF (conseillers territoriaux, conseillers thématiques, TSA, assistants sociaux, cadres) à l'évaluation des politiques. Pour Danielle Coutant :

« *Quand on travaillait entre consultant externe et consultante interne lui il avait l'extériorité complète mais il ne voyait pas obligatoirement le tricotage pour que ce soit appropriable. [...] Mais son extériorité lui permettait de dire des choses que moi je ne pouvais pas dire. Donc il faut savoir ce que permet chacun* » (avril 2012).

L'intervention d'un acteur extérieur constitue une ressource de légitimation pour le travail institutionnel des acteurs internes porteurs de l'instrument d'évaluation dans l'organisation<sup>1066</sup>. Elle contribue imposer l'évaluation de l'extérieur, ce que les acteurs

---

<sup>1064</sup> Pour apporter quelques précisions sur la diversité des acteurs impliqués dans l'évaluation :

Sur la question du mal logement, le rapport précise que le groupe technique interne est composé de neuf agents (trois CES, un responsable de service logement, une assistante sociale, une Technicienne Socio-administratif (TSA), un conseiller territorial, un conseiller thématique et la consultante interne). Dans le cadre de l'évaluation, plusieurs types d'acteurs de l'action sociale et du service des prestations sont interrogés à différents niveaux hiérarchiques (un ADOSS, quatre responsables de service, le conseiller thématique logement et le conseiller thématique animation de la vie locale, des conseillers territoriaux, des agents de la fonction technique prestation, des contrôleurs, les deux statisticiens, les trois autres CES, des travailleurs sociaux et deux autres TSA. Par ailleurs, neuf partenaires extérieurs sont également interrogés. Sur la question de la monoparentalité, le rapport précise que quarante-cinq acteurs sont interrogés entre les agents de la CAF et les partenaires (dont 13 associations). Mais aussi que quarante-cinq familles sont interviewées dont dix-huit rencontrées individuellement. Document interne de la CAF de la Gironde: « *Le mal logement en Gironde : une urgence sociale préoccupante* », Contribution à l'évaluation de l'axe 2 du SDAS, 2008, 49 p. et « *Les familles monoparentales en Gironde: une réalité invisible ?* », Contribution à l'évaluation intermédiaire de l'axe 1 du SDAS, 2008, p.68

<sup>1065</sup> Document interne de la CAF de la Gironde, « *Le mal logement en Gironde : une urgence sociale préoccupante* », Contribution à l'évaluation de l'axe 2 du SDAS, 2008, 49 p., p.26

<sup>1066</sup> Dans ses travaux sur les diverses formes relation de conseils aux entreprises M. Villette montre pourquoi des structures ont recours à ces types d'acteurs, comment les consultants parviennent à prétendre qu'ils savent pour justifier leurs honoraires, alors qu'ils viennent de découvrir la situation de l'organisation mais aussi à valoriser l'efficacité de leur service afin d'entretenir leur réputation afin de s'assurer une clientèle. Michel Villette, *Sociologie du conseil en management*, La Découverte, Paris, coll.« Repères », 2003, 128 p.



internes peuvent avoir du mal à faire étant donné qu'il n'y a pas de commande claire, mais aussi à valoriser la démarche auprès des agents de la CAF et de la Branche famille. Comme le souligne Danielle Coutant, dans le réseau des CAF :

« L'évaluation du SDAS tout le monde devait le faire, alors ce que l'on appelait évaluation pour certains c'était quelquefois des compilations de chiffres. Mais nous on tendait, CAF 33, à essayer de faire de l'évaluation » (avril 2012).

Ces deux expériences marquent les acteurs de l'organisation et les amène à repenser la manière d'élaborer, de conduire et d'évaluation l'action sociale de la CAF. En ce sens, elles contribuent à susciter l'adhésion des acteurs de terrain et leur appropriation de l'instrument d'évaluation.

#### 5.4.2.2. Des évaluations de politiques thématiques

Le tableau 11, classifiant les différentes évaluations conduites par la CAF, met en évidence que certaines démarches portent sur des politiques thématiques menées au niveau départemental, selon plusieurs types de configurations. Premièrement, il s'agit d'évaluer ponctuellement le fonctionnement et les effets sociaux de *dispositifs spécifiques* portés par la CAF dans le cadre de sa politique d'action sociale : c'est le cas pour le REAAP (politique d'appui à la parentalité), les RAM (politique d'accueil du jeune enfant) ou encore la PSAL (politique d'animation de la vie locale).

Deuxièmement, l'évaluation peut porter sur une politique départementale, dans une perspective plus transversale et ponctuelle, sur une thématique du champ d'intervention de la CAF<sup>1067</sup>, comme l'appui à la parentalité. Elle interroge alors toute l'offre de service tournée vers cette question, son fonctionnement, son accessibilité et ses effets sur les publics. L'observation de la restitution de cette évaluation, révèle qu'elle constitue un instrument de production de connaissance et de consensus interne. En effet, avant même la présentation des résultats de l'évaluation, la majorité des acteurs sont d'accord avec les préconisations et commencent déjà à changer leurs pratiques<sup>1068</sup>. Cette démarche d'évaluation constitue un appui pour l'élaboration d'un Schéma directeur de la politique de parentalité de la CAF. Ce type d'évaluation implique les acteurs de la CAF concernés par la politique thématique et les amènent questionner le sens et les effets des actions

---

<sup>1067</sup> Un peu dans la même optique que ce qui a été fait dans le cadre de l'évaluation du SDAS.

<sup>1068</sup> Élément d'observation issue du carnet de terrain, février 2014.



qu'ils conduisent. Elles suscitent l'intérêt des porteurs de projet qui y voient l'occasion de retravailler en interne sur leurs stratégies d'action et de prévoir eux-mêmes des ajustements. Les ADOSS lancent ce type d'évaluation, non seulement pour avoir de la lisibilité sur l'action de la CAF dans le domaine donné, mais aussi pour faire émerger des propositions d'amélioration et amener les parties prenantes à s'inscrire dans une dynamique de changement.

Troisièmement, des évaluations thématiques départementales portent sur des politiques partenariales sur lesquelles la CAF est contributrice. C'est le cas, par exemple, de l'évaluation du SDAJE co-porté par le département, où il s'agit pour la CAF d'influencer l'évolution de l'accueil de la petite enfance. Par ailleurs, elle est à l'initiative d'une douzaine d'évaluations portant sur la question du logement alors qu'elle n'est pas directement décisionnaire mais partenaire d'acteurs intervenants au niveau départemental ou infra départemental. Elles interviennent de manière régulière, dans le cadre d'actions partenariales spécifiques comme les MOUS ou les opérations de relogement des gens du voyage. Cette implication de la CAF par le biais de l'instrument d'évaluation<sup>1069</sup> s'inscrit dans la continuité des stratégies d'influence politique développée dans le SDAS et révèle une volonté d'être un acteur politique local sur la question du logement<sup>1070</sup>, et notamment des problématiques rencontrées par les gens du voyage peu abordées par la CNAF.

Ces évaluations thématiques impliquent les partenaires, les porteurs de l'action et les acteurs de la CAF intervenant sur ces champs (travailleurs sociaux, conseillers thématiques logement et petite enfance, etc.). Elles donnent à ces derniers une place particulière dans la conduite de l'action partenariale, contribuant ainsi à leur appropriation de l'évaluation mais aussi dudit domaine d'intervention.

#### 5.4.2.3. L'évaluation des centres sociaux

L'évaluation des centres sociaux constitue une de ces démarches thématiques conduites au niveau départemental. Comme étudié précédemment, ces structures sont porteuses de plusieurs axes de la politique d'action sociale de la Branche et ont d'ailleurs été au

---

<sup>1069</sup> *Gouverner par les instruments, op. cit.*

<sup>1070</sup> La CAF est également à l'initiative d'une expérimentation d'action spécifique sur la question du mal-logement en partenariat avec la Mairie de Bordeaux, qui fait également l'objet d'une évaluation.



cœur de la première expérience d'évaluation conduite par la CAF de la Gironde en 1993<sup>1071</sup>. Elles conduisent sa politique d'animation de la vie sociale, interviennent auprès des jeunes et des enfants contribuent au soutien à la parentalité, constituent un lieu d'intervention sociale globale, d'accueil des familles et de développement social local<sup>1072</sup>. Les centres sociaux, dont l'essentiel des financements proviennent de la CAF et des collectivités territoriales, ne sont pas des partenaires de la CAF au même titre que le département ou les municipalités, acteurs politiques disposant d'un budget propre. Ils dépendent du soutien de la CAF, en fonction de la conformité de leur action avec les objectifs politiques poursuivis par cette organisation, au même titre que des sous-traitants<sup>1073</sup>. À cette période, la CAF de la Gironde s'est désengagée de la gestion directe des centres sociaux et, en dehors des financements, elle met à disposition du personnel (dit « personnel détaché ») comme des directeurs de centres, des conseillères en économie sociale et familiale (CESF) ou des assistantes sociales.

En 2006, sur décision du conseil d'administration<sup>1074</sup>, la direction de la CAF lance un groupe de travail<sup>1075</sup> pour élaborer un outil d'évaluation de l'impact de l'action des centres sociaux. Partant de travaux existants (le référentiel participation des habitants et le référentiel de Développement Social Local de la CAF, mais aussi le référentiel d'évaluation des centres sociaux proposé par le Cabinet CIRESE à la CNAF<sup>1076</sup>) et de manière collaborative, le groupe de travail élabore un outil d'évaluation de l'action des centres sociaux. Finalisé en 2008, cet outil s'intéresse à deux axes de l'action conduite par les centres sociaux : la participation des habitants à la vie du centre et la réponse à leurs besoins ; le travail partenarial local conduit pour fédérer les acteurs du territoire (associatifs, institutionnels, éducatifs, etc.) autour du projet porté par le centre. Ces axes d'évaluation constituent dans les faits des normes et des exigences portées par la CAF dans la conduite de l'action publique qu'elle déploie, comme dans celle qu'elle délègue.

---

<sup>1071</sup> Cf. 4.2. L'émergence de l'évaluation dans l'organisation.

<sup>1072</sup> Certains centres sociaux interviennent sur la politique enfance-jeunesse (au titre d'une prestation spécifique) voire aussi de la politique parentalité.

<sup>1073</sup> Dans la circulaire de la CNAF n°2012-013 du 20 juin 2012, 24p. Il est écrit que « *La politique d'animation de la vie sociale de la Branche famille s'appuie sur les centres sociaux et les espaces de vie sociale* ». p.4. Dans le cadre de l'ethnographie conduite au sein de la CAF, il a été possible d'observer des réunions de service étaient régulièrement organisées dans les locaux de centres sociaux.

<sup>1074</sup> La commission d'Action Sociale (composée d'administrateurs et d'ADOSS et de cadres intermédiaires de l'action sociale de la CAF) du 5 décembre 2005, acte le déploiement d'un accompagnement des centres sociaux et de l'évaluation de leurs actions.

<sup>1075</sup> Ce groupe est composé du conseiller thématique Animation de la Vie Locale, du responsable du Département des Centres Sociaux, de la Consultante Interne en action sociale, de deux directeurs de Centres sociaux, d'un conseiller territorial et deux chargées d'études sociales.

<sup>1076</sup> La CAF de la Gironde a été partie prenante de la rédaction du cahier de charges de ce projet. La responsable de service des centres sociaux et une CES s'associent d'ailleurs au groupe de travail national de la CNAF sur l'action des centres sociaux et leur évaluation. Celui-ci inspirera les travaux des acteurs de la CAF mais sera simplifié. Document interne CNAF, *Un outil d'évaluation des centres sociaux : le référentiel d'évaluation*, CIRESE, 2004, 68p.



L'instrument d'évaluation vise à vérifier la mise en œuvre d'une action tournée vers la participation des habitants et la dynamique partenariale par les centres sociaux, mais aussi d'amener les acteurs de terrain<sup>1077</sup> à s'adapter aux attentes de la CAF, afin d'assurer la pérennité de leur financement. En cela, la démarche d'évaluation constitue non seulement un instrument de production de connaissance sur l'action publique et ses effets, mais aussi un instrument d'imposition de normes.

En 2011-2013 la CAF lance une politique d'évaluation des centres sociaux dans le cadre du renouvellement de l'agrément<sup>1078</sup> qui conditionne leurs financements. Une ADOSS de l'action sociale explique dans une note de service (janvier 2012) :

*« La posture demandée aux CES est donc d'accompagner les centres sociaux dans la méthodologie [...] et de procéder à l'évaluation pour permettre au CA<sup>1079</sup> de disposer d'éléments suffisants lorsqu'il renouvelle ou non un agrément. [...] L'évaluation telle qu'elle a été généralisée cette année constitue un des éléments requis au moment du renouvellement d'agrément. Elle le restera au moins jusqu'à la fin de la COG ».*

En tant que chargée d'études et de recherche (CER) au sein de la CAF, je suis sollicitée par deux cadres de l'action sociale<sup>1080</sup> pour mener des évaluations de la participation et du partenariat dans des centres sociaux de Gironde. En tant que chercheuse, j'observe que la conduite de ces démarches évaluatives est considérée et présentée par ces cadres comme nécessaire et obligatoire auprès des agents de la CAF, mais aussi négociée comme telle auprès des centres sociaux, comme le montrent les deux extraits du carnet de terrain (encadré 26).

Les cadres intègrent l'évaluation des centres sociaux aux actions à conduire sur le territoire, il s'agit de convaincre les partenaires et de manager les CES afin que ces démarches soient réalisées. Le « devoir d'évaluation » exprimé par la direction est alors traduit par ces acteurs en « obligation » voire en « obligation légale ». Ils ont recours à un vocabulaire contraignant soit parce qu'ils y croient, soit pour, stratégiquement, faire

---

<sup>1077</sup> L'outil d'évaluation précise que l'évaluation doit impliquer la direction et la présidence du centre social, les salariés, les bénévoles, les habitants du quartier et leurs partenaires locaux.

<sup>1078</sup> Pour percevoir des financements, les centres sociaux doivent présenter des projets d'agrément de centre social délivrant un diagnostic du territoire sur lequel ils interviennent et proposent un projet d'action locale répondant aux besoins des habitants. Recevoir l'agrément de centre social donne droit au versement de deux prestations de service : la prestation de service « animation globale et coordination » et la prestation de service « animation collective famille ». En fonction des actions qu'elles conduisent plus spécifiquement, elles peuvent également percevoir d'autres prestations complémentaires.

<sup>1079</sup> Conseil d'administration

<sup>1080</sup> Tous deux responsables d'une équipe de quinze à vingt agents issus de métiers différents.



appel à d'autres registres de légitimation d'ordre juridique afin que les évaluations soient menées à bien. Il en va de leur compétence professionnelle de conduite d'action publique, mais aussi d'un phénomène de mimétisme entre cadres concurrents qui cherchent à atteindre les objectifs fixés par la direction. Ils trouvent également un intérêt propre à ces évaluations, étant donné qu'elles leur apportent de la lisibilité sur l'action conduite par les centres sociaux intervenant sur leur territoire de référence et les effets qu'elle produit au regard des exigences de la CAF.

### **Encadré 26 : L'imposition de l'évaluation des centres sociaux**

Carnet de terrain, juillet 2012

*« Je suis sollicitée par mon cadre direct, [nous le renommons ici Damien Edinger], pour prendre en charge une l'évaluation du centre social X qui devait initialement être conduite par une collègue. Il m'explique que le directeur « n'est pas chaud » pour faire une évaluation mais « qu'il n'y a rien dans leur rapport d'activité, ils se foutent de nous ils n'ont rien compris à la démarche ». Je lui demande pourquoi il pense que le directeur n'est pas chaud. Damien Edinger me dit qu'il est « anti-institution » et qu'il a demandé si c'était obligatoire, qu'il le connaît bien parce qu'il a travaillé avec lui avant et qu'il n'a pas envie d'avoir à faire à la CAF. Le cadre ajoute qu'il a précisé au directeur du centre que « de toute façon cette évaluation est obligatoire et que sans ça il n'aura pas son agrément centre social et donc pas de subventions ».*

Octobre 2012

*« Une responsable d'une autre UT<sup>1081</sup> me sollicite. Elle voudrait me confier l'évaluation du centre social Y. [...] Je lui demande « qu'est-ce que tu attends de moi sur cette évaluation ? ». Elle me répond : « Rien du tout c'est une obligation légale de mener cette évaluation alors il faut le faire » alors qu'en fait, les évaluations de centres sociaux ne sont absolument pas une obligation légale mais s'inscrivent dans la politique d'évaluation de la CAF ».*

Les cadres ou les CES n'ont pas nécessairement conscience que l'outil d'évaluation élaboré par la CAF tend à imposer ses propres priorités dans la rédaction des projets d'agrément des « sous-traitants ». Ils sont toutefois attentifs à ce que ces deux dimensions de la politique d'animation de la vie locale de la CAF – qui, de fait, constituent des repères documentés – soient bien intégrées aux orientations du centre social et à la conduite de l'action publique locale.

---

<sup>1081</sup> Unité territoriale (service interdisciplinaire d'action sociale intervenant sur un territoire).



### 5.4.3. Des évaluations territoriales globales, ressource pour la routinisation

En dehors des démarches départementales thématiques ou globales, la CAF initie également des évaluations que l'on peut qualifier de « territoriales ». Elles portent sur des politiques conduites en partenariat avec une municipalité sur son territoire. D'une part, ces évaluations territoriales peuvent porter sur une thématique spécifique comme dans le cas de projets éducatifs locaux (accueil de la petite enfance, parentalité de jeunes adultes, MOUS, relogement), sur une prestation de service de la CAF (CTL, CTLJ, CE), ou sur une expérimentation locale (mal logement, espace famille). D'autres part, elles peuvent interroger une politique territoriale globale (pluri-thématique). C'est le cas du CAFST et de CTG qui se routinisent, puisque pas moins de quatorze évaluations sont conduites de 2008 à 2014. Revenons sur les enjeux du déploiement d'une politique d'évaluation sur l'expérimentation CAFST (5.4.3.1.) et sur l'intégration de cette compétence à l'offre globale de service de la CAF (5.4.3.2.) pour montrer en quoi ce type d'évaluation est déterminante et constitue une ressource pour la routinisation de cette pratique et son institutionnalisation à la CAF.

#### 5.4.3.1. L'instrumentation de l'évaluation pour légitimer un dispositif expérimental : le cas du CAFST

La directrice de la CAF de la Réunion lance l'idée d'expérimenter des contrats spécifiques permettant de travailler sur le déploiement d'une politique sociale et familiale globale au niveau d'une ville. L'objectif est alors d'élaborer une politique sociale territoriale et partenariale en disposant de marges de manœuvre pour financer des projets locaux innovants, non pris en charge par les dispositifs de la Branche, mais s'inscrivant dans ses finalités politiques. Plusieurs directeurs s'intéressent à cette initiative dont Henri Labeyrie. Il voit dans cette idée un moyen de se ménager une marge d'autonomie au niveau local pour déployer des projets de développement social servant la politique de la CAF et permettant d'expérimenter des actions répondant à des besoins sociaux non-couverts. Ce projet expérimental offre l'opportunité de faire émerger de nouvelles modalités d'action qui pourraient faire l'objet de propositions de prestations de service d'action sociale de droit commun, généralisables au niveau national.



Soutenu par plusieurs directeurs de caisse, Henri Labeyrie s'investit comme chef de projet dans un groupe de travail de la CNAF sur le développement social local<sup>1082</sup> et élabore un projet de contrat d'action familiale et sociale territorial (CAFST). Il défend le lancement d'expérimentations de ce dispositif auprès de la CNAF (voire encadré 27), et dix-sept CAF se portent volontaires. Pour Danielle Coutant (avril 2012) :

*« La CNAF a toujours ce truc en commun, prendre des CAF expérimentales. Labeyrie disait toujours moi Prem, le premier ! [...] Donc on expérimentait partout. [...] La convention territoriale maintenant mais qui a commencé par les projets de DSL ».*

#### **Encadré 27: Précisions sur le fonctionnement du CAFST**

Le CAFST est un dispositif de contractualisation local, élaboré avec une mairie ou une communauté de communes, et prenant la forme d'un programme d'actions sociales et familiales territoriales pour une durée de quatre ans. Il permet de cofinancer (à hauteur de 50% par chacun des contractants) des projets innovants issus d'acteurs locaux, s'inscrivant dans les objectifs politiques de la Branche famille, non couverts par les prestations de service de droit commun<sup>1083</sup>. Pour donner quelques exemples des projets d'accueil d'enfants à des horaires atypiques, des opérations de réhabilitation de logements insalubres, des épiceries solidaires ou encore des animations questionnent l'éducation différenciée filles-garçons peuvent être soutenus. Le CAFST est financé par la CAF avec une prestation de service sur fonds nationaux, et avec les subventions d'investissement et de fonctionnement sur fonds propres d'action sociale voté par le conseil d'administration.

Ce dispositif expérimental représente un fort enjeu pour la direction étant donné qu'elle est à l'origine de son élaboration, qu'elle s'est proposée de l'expérimenter et qu'elle se propose de l'évaluer en vue de le généraliser au niveau national. Il y a ici clairement une opportunité pour Henri Labeyrie d'ancrer sa posture d'acteur politique en mesure de développer et de porter des politiques sociales et familiales issues d'expériences locales, et non pas seulement, d'appliquer des directives construites par des hauts fonctionnaires, considérés comme loin des réalités du terrain. Par ce CAFST, il s'agit de montrer sa capacité à être force de proposition auprès des collectivités comme de la CNAF, mais aussi parce que la perspective de généralisation de ce dispositif donnerait une marge de manœuvre concrète et pérenne aux ADOSS, pour renforcer leur rôle d'acteurs des politiques sociales et familiales territoriales.

<sup>1082</sup> Il conduit par ailleurs une mission d'observation d'expériences de développement social local au Québec avec des ADOSS de la CAF de la Gironde.

<sup>1083</sup> Tous types de projets entrant dans les thématiques de responsabilités de la CAF peuvent donc être soutenus concernant la parentalité, la monoparentalité, l'accueil de la petite enfance, l'enfance, la jeunesse, la lutte contre la pauvreté, le logement, l'animation de la vie locale, etc.



La CAF de la Gironde expérimente le CAFST<sup>1084</sup> sur plusieurs territoires et prévoit son évaluation. Comme le CTL ou les centres sociaux, l'évaluation de ce dispositif fait l'objet de l'élaboration d'un outil spécifique par les CES, dans le cadre d'une formation-action auprès du CREDOC en 2006. Il s'agit de partir d'une expérience concrète (le CAFST d'Ambarès) pour travailler sur l'organisation globale de l'évaluation, sur un outil méthodologique et des indicateurs mobilisables. Une première version est proposée par deux CES, validée par la direction en 2008<sup>1085</sup>. Elle reprend plusieurs passages du guide d'évaluation des CTL pour positionner le rôle des CES et fait aussi référence à la définition que fait la CNAF de l'évaluation. Le CAFST est présenté comme :

*« Un outil permettant d'asseoir la pérennité des processus de développement social dans les champs de compétence de la CAF. [...] Cette démarche co-construite vise à définir un nouveau mode de partenariat qui, via un contrat global, regroupe l'ensemble des engagements de la CAF sur le territoire et permet de soutenir un projet partagé par le territoire et la CAF [...]. S'agissant aujourd'hui de généraliser la démarche (20 territoires envisagés pour 2008/2009), la direction de la caisse a souhaité que l'expérimentation soit accompagnée d'une évaluation concomitante. L'objectif est de dégager les plus-values de ce nouveau mode d'intervention de la CAF dans le champ des politiques publiques. [...] La finalité de l'évaluation est de mesurer les effets du CAFST sur le territoire, et de mettre en place une dynamique propre à promouvoir les changements. [...] La démarche d'évaluation participe de l'animation du CAFST par la participation des différents acteurs : élus, intervenants et habitants. Cette évaluation est un élément structurant des politiques mises en œuvre sur le territoire. En effet, elle l'est à la fois en produisant des résultats permettant l'adaptation des politiques et dans le même temps en mobilisant les acteurs au service du projet global du territoire »<sup>1086</sup>.*

Les objectifs du CAFST et de la démarche d'évaluation sont clairement précisés et s'inscrivent dans les logiques d'action d'acteur politique. Il s'agit d'élargir le champ de compétence de la CAF au développement social local mais aussi de l'insérer dans la définition de la politique sociale locale, autrement dit, le domaine de responsabilité des élus locaux. L'instrumentation de l'évaluation a donc pour objectif la valorisation du CAFST et la communication politique de ses effets positifs en vue promouvoir sa généralisation sur le territoire de la Gironde et de susciter l'adhésion des élus locaux comme de la CNAF. La démarche d'évaluation est présentée (par les CES qui défendent

---

<sup>1084</sup> Voir à ce titre Élise Crovella, Béatrice Minet et Romain Seigneur, « Bilan de l'expérimentation de la convention territoriale globale dans la Branche famille : éléments de réflexion », *Informations sociales*, vol. 174 / 6, 2012, p. 84-89.

<sup>1085</sup> Il est mis en œuvre dans le cadre de l'évaluation du CAFST d'Ambarès (2006 à 2009).

<sup>1086</sup> Les extraits sont issus de Document interne de la CAF de la Gironde, *L'évaluation du Contrat d'action familiale et sociale territorial à la CAF de la Gironde*, 2008, 4p.



leur compétence et reprennent le discours de la direction) comme un élément structurant de l'action publique locale, du partenariat et de la conduite du changement. Les éléments de langage mobilisés comme « projet partagé », « plus-values », « adaptation des politiques », « changements », « participation des différents acteurs » renvoient à la rhétorique du « partenariat territorialisé » que J. de Maillard analyse comme un « mythe partenarial »<sup>1087</sup> et que M. Offner appréhende sous forme d'« utopie de la cohérence », révélateurs de l'action publique locale contemporaine<sup>1088</sup>. Le CAFST et l'évaluation sont défendus comme vecteurs de changements, comme s'ils avaient des effets en eux-mêmes, sans prise en considération des logiques d'acteurs qui les portent.

La démarche s'articule autour de trois questions évaluatives, fondées sur ce que le CAFST est supposé apporter et que la direction cherche à valoriser<sup>1089</sup>:

1. Le CAFST permet d'améliorer la cohérence, et la lisibilité des dispositifs sur le territoire : les réponses transversales sont-elles adaptées aux besoins ?
2. Le CAFST permet de s'approcher d'une optimisation de l'utilisation des ressources sur le territoire : le CAFST est-il un support de développement des ressources locales ?
3. Le CAFST est un outil pour construire des réponses qui sont mieux adaptées aux besoins locaux : le CAFST permet-il de faire émerger de nouvelles formes de réponses ?

L'instrument d'évaluation s'inscrit dans une stratégie de légitimation du CAFST et d'insertion des acteurs politiques de la CAF dans les réseaux de l'action publique locale. Le travail institutionnel de valorisation de l'évaluation repose sur la rhétorique du partenariat territorial<sup>1090</sup> et sur l'*illusio* de ses effets dans la conduite du changement. L'évaluation s'inscrit dans la conduite de l'action publique locale, impliquant ainsi les différents acteurs de la CAF concernés par sa mise en œuvre. Ils s'approprient alors la démarche d'évaluation pour mettre en valeur leur action et leurs compétences

---

<sup>1087</sup> J. de Maillard souligne notamment le contexte de décentralisation, d'affirmation des villes et de développement des logiques de contractualisation des politiques sociales urbaines dans les années 1990. Il étudie, à travers le discours et les représentations des acteurs, la structuration d'un mythe partenarial marqué par la « participation », le « consensus » et le « fondement territorial des communautés d'action » dans le Jacques De Maillard, « Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées », *Politiques et management public*, vol. 18 / 3, 2000, p. 21-41.

<sup>1088</sup> Jean-Marc Offner, *op. cit.*. Gilles Frigoli, *op. cit.*

<sup>1089</sup> On reprend ici les éléments du document de la CAF *Ibidem*

<sup>1090</sup> Jacques De Maillard, *op. cit.*



professionnelles dans le déploiement de ce dispositif expérimental<sup>1091</sup>. Cet intérêt pour l'évaluation favorise son appropriation par les acteurs de la CAF, contribue à sa légitimation et participe à son institutionnalisation au sein de l'organisation.

#### 5.4.3.2. L'intégration de l'évaluation à l'offre de service globale : la territorialisation de l'action sociale

La conduite d'une politique d'action sociale territoriale se traduit en 2009 par une réorganisation du département d'action sociale de la CAF. Avant cette date, les services de l'action sociale de la CAF s'organisaient plutôt par métiers. Certains agents comme les conseillers territoriaux ou les assistants sociaux étaient missionnés pour intervenir sur des territoires et des structures spécifiques, là où d'autres travaillaient sur une thématique spécifique sur tout le département, comme les conseillers thématiques ou les services de versement des prestations de service. Les chargés d'études sociales, quant à eux, interviennent au gré des commandes d'études sur des structures ou territoires spécifiques ou encore sur tout le département. Pour la direction il y a une tension dans la conduite de l'action sociale entre : une approche thématique qui tend à faire fonctionner les services par métiers et missions spécifiques sur un même territoire ; et une approche territoriale qui associe différents métiers et missions intervenant sur un même territoire, mais tend à isoler les agents de leur « communauté professionnelle ».

En 2008, Florence Michelet, sous-directrice à l'action sociale, réorganise son département autour d'un Schéma Directeur Territorialisé des Politiques et du Service à l'Allocataire. Les acteurs de la CAF parlent alors de la « territorialisation de l'action sociale »<sup>1092</sup>. Cette réorganisation interne s'inscrit dans une logique de communication politique et de positionnement des professionnels de la CAF dans les réseaux d'acteurs locaux. Il s'agit d'organiser la politique d'action sociale de la CAF et son offre de service dans une approche globale territoriale, dans une logique de « proximité », « d'adaptation aux besoins des usagers », dans une perspective de « développement

---

<sup>1091</sup> Notons aussi « l'effet Hawthorne » qui montre que les acteurs peuvent plus ou moins influencer sur le déroulé d'une expérimentation. C'est l'équivalent de l'effet placebo en médecine. Une expérimentation d'Elton Mayo conduite dans la ville d'Hawthorne sur la productivité des ouvriers montre que, quelles que soient les conditions de travail qu'il faisait varier, la productivité des ouvriers était toujours plus élevée que la normale car les ouvriers savaient qu'une étude était menée et agissaient en fonction de celle-ci.

<sup>1092</sup> Initialement le projet était de territorialiser l'ensemble des services à l'allocataire en intégrant l'action sociale et la gestion des prestations. Dans les faits cela n'a pas été possible du fait des différences de cultures professionnelles et de modalités d'intervention. La direction des prestations craignait une perte de productivité dans la gestion des prestations et une déstabilisation de son système industriel, fortement contrôlé. Cf. Chapitre 1 (1.3.).



social local »<sup>1093</sup>. Sur le plan organisationnel et managérial, la direction cherche à favoriser la coopération entre les métiers et les expertises, organisé en équipe pluridisciplinaire, dans une approche transverse des besoins du territoire et des d'interventions de la CAF. Les textes d'orientation de l'action sociale de la CAF sont marqués par tout un attirail de mots-valises et d'une rhétorique qui a vocation à démontrer le « bienfondé » d'une démarche « territoriale et partenariale ». Dans ses travaux, G. Frigoli met en lumière ces registres argumentatifs visant à légitimer les modes d'intervention locaux et partenariaux de l'action sociale par la rhétorique de l'adaptation de l'action sociale aux réalités locales, la promotion de l'expérimentation, la réponse à l'urgence sociale, la territorialisation des problèmes sociaux, la simplification et la rationalisation et la participation des usagers<sup>1094</sup>. À la CAF, ces registres sont aussi mobilisés pour justifier la « nécessité » de conduire des évaluations de politiques locales, d'où le fait que les CES, et par la même, les services qu'ils produisent sont intégrés à cette logique de territorialisation.

Le territoire de la Gironde est découpé en cinq territoires d'intervention : Bordeaux, Nord-Ouest, Nord-Est, Sud-Ouest, Sud-Est. À chaque territoire d'intervention est associée une équipe pluridisciplinaire nommée « Unité territoriale » (UT), composée d'une quinzaine d'agents de différents métiers comme le présente la figure 2 <sup>1095</sup>. Le service d'action sociale est ainsi composé : du Département des Politiques Territoriales (DPT) qui regroupe les cinq UT ; et de deux services transversaux, le Département d'Appuis aux Politiques (DAP, composé de la douzaine de conseillers thématiques) et le Département Pilotage et Coordination de l'Action sociale (DPCA de gestion financière et de support technique). Sur le conseil de Danielle Coutant, la direction propose aux agents des temps d'échange réguliers par métier, dans le cadre « communautés de pratiques ».

---

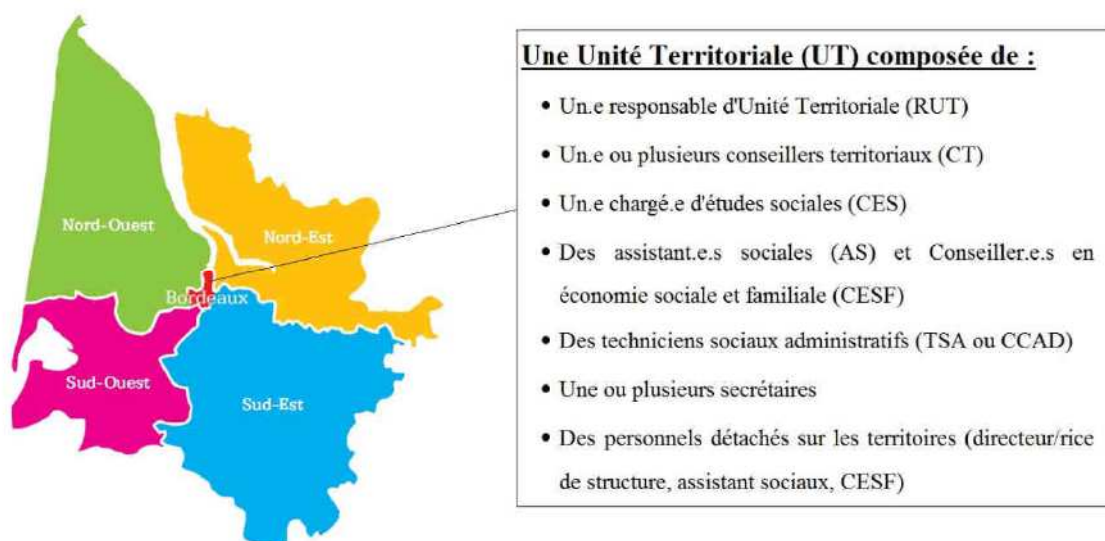
<sup>1093</sup> On reprend ici le vocabulaire des acteurs. Document interne CAF, *Référentiel d'organisation de la Branche Action Sociale*, Version 4, 12 janvier 2009.

<sup>1094</sup> Gilles Frigoli, *op. cit.* voir aussi Jean-Pierre Gaudin, « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue française de science politique*, vol. 45 / 1, 1995, p. 31-56. CEPEL, *La négociation des politiques contractuelles*, éd. Jean-Pierre Gaudin, Paris, L'Harmattan «Logiques politiques», 1996, 227 p.. Jean-Pierre Gaudin, *op. cit.*

<sup>1095</sup> L'équipe est regroupée dans un bureau en *open space*, sauf les responsables d'unité territoriale et les secrétaires qui sont associé à des homologues.



**Figure 2: Composition des Unités territoriales**



Les CES passent d'une posture transversale et extérieure à l'action à l'intégration d'équipes pluridisciplinaires territorialisées. Ce remaniement organisationnel intègre les CES à l'offre de service aux partenaires et aux allocataires et à la conduite de l'action sociale locale. Ils n'ont donc plus seulement pour mission de répondre aux commandes de la direction, mais doivent fournir des analyses et un appui méthodologique aux acteurs de terrain. Ils conduisent alors des travaux de diagnostics territoriaux, d'appuis méthodologiques, d'évaluations au sein de leur UT. Pour Florence Michelet :

*« La réalité des unités territoriales, [...] les échanges quotidiens entre des gens comme les TSA, les travailleurs sociaux, des chargés d'études et des conseillers territoriaux, je crois qu'ils ont aussi pris conscience que leurs connaissances se complétaient. [...] c'est le rôle du responsable d'unité et du chargé d'étude, un peu quand même, dans le cadre du diagnostic du territoire et ensuite du plan d'action et de l'évaluation, de faire prendre cette mayonnaise [...] mais si nous n'avions pas eu ce personnel on aurait rien pu faire » (mars 2014).*

Bien qu'elle ne se soit pas faite sans heurts<sup>1096</sup>, cette réorganisation amène les CES à s'inscrire davantage leurs missions dans la conduite de l'action publique. Elle génère le développement de relations interpersonnelles avec l'équipe donnant plus de lisibilité aux acteurs de terrain sur la nature du métier de CES et sur les résultats de leurs travaux, restitués dans le cadre de réunion de service. Les CES conduisent un travail

<sup>1096</sup> Certains CES préfèrent rester extérieurs à l'action, proche de la direction là où d'autres sont plus ancrés dans la conduite de projets.



institutionnel de renégociation des normes de la conduite d'évaluation<sup>1097</sup> et de réadaptation de leur métier. L'ethnographie, conduite entre 2010 et 2014, révèle que cette configuration favorise l'appropriation de la démarche d'évaluation et de ses résultats par ces acteurs de terrain et tend aussi à être intégrée à la conduite de l'action.

#### 5.4.3.3. La généralisation des CTG et la routinisation de leur évaluation

Le CAFST change de nom pour devenir la Convention Territoriale Globale (CTG). La CAF de la Gironde déploie ce dispositif sur dix territoires différents<sup>1098</sup> et notamment dans les deux plus grandes villes du département. La multiplication des CTG et l'inscription de leur évaluation dans le cadre de l'action partenariale induisent une programmation d'évaluations de CTG. Deux CES retravaillent sur une modélisation des évaluations de CTG sur la base de l'outil travaillée en 2008<sup>1099</sup> et en intégrant les nouvelles modalités d'organisation de l'action sociale. Cet outil, validé par la direction en 2010, prend le nom de « *L'évaluation des CTG en Gironde, Note de doctrine* »<sup>1100</sup>. Au même titre que la CNAF<sup>1101</sup>, la CAF élabore une « note de doctrine », terme ambigu, renvoyant la dimension idéologique et doxique de l'évaluation. Elle précise en quoi les CTG constituent un outil vecteur d'« *une nouvelle approche du territoire et du partenariat* » dans lequel les CES sont « *mandatés comme chefs de projet des démarches d'évaluation* ». La note de doctrine clarifie la place de l'évaluation, son organisation et ses temporalités en explicitant le rôle de chacun des acteurs de l'Unité Territoriale (UT). Elle précise que « *l'évaluation est intégrée dès la phase d'élaboration et s'inscrit dans le cadre global du projet de CTG* ». La démarche est envisagée en deux temps : une évaluation *in itinere* qui s'attache au suivi des réalisations (1)<sup>1102</sup> ; une évaluation *ex-post* pour mesurer les impacts et interroger l'atteinte des objectifs (2).

---

<sup>1097</sup> Nous l'étudions dans la partie III.

<sup>1098</sup> Ambarès (2006), Bordeaux (2007), Mérignac (2009), Villenave d'Ornon (2009), Communauté de Communes de Coutras (2010), La teste de Buch (2010), Blanquefort (2010), Le Bouscat (2010), le Pays Médoc (2011).

<sup>1099</sup> Celui-ci sera expérimenté dans le cadre du CAFST d'Ambarès et retravaillé pour celui de Mérignac.

<sup>1100</sup> Document interne CAF, *L'évaluation des CTG en Gironde, Note de doctrine*, 2010, 17p.

<sup>1101</sup> *L'évaluation des politiques. Note de doctrine*, Chantier institutionnel n°9, CNAF, 2002, 7 p. Il s'agit là d'une forme *l'isomorphisme normatif*, où l'imitation s'inscrit dans des dynamiques de professionnalisation et la diffusion de modèles par le biais de réseaux d'acteurs. P.-J. Powell et W. Di Maggio, *op. cit.*

<sup>1102</sup> Notons que dans le document cette évaluation concomitante est envisagée de façon annuelle, dans les faits et sur décision de la direction elle sera faite à mi-parcours, c'est-à-dire au bout de deux ans, réduisant la charge de travail des CES.



La première évaluation dite « concomitante » (1) intervient à mi-parcours, conformément à ce qui était proposé par les CES et Danielle Coutant<sup>1103</sup> dans le cadre du guide CTL (2004). Cela montre le temps de négociation nécessaire à l'acceptation de normes proposées par ces agents sur les temporalités de l'évaluation. Cette démarche vise à interroger l'effectivité de la CTG, c'est-à-dire le degré de réalisation des actions prévues voire les difficultés rencontrées. Un outil d'évaluation spécifique « *visé à homogénéiser les évaluations et permettre à la direction et aux responsables des unités territoriales d'avoir une vision d'ensemble des pratiques « locales »* ». L'élaboration de cet outil révèle une volonté de modéliser, de systématiser et par-là, de stabiliser ce qui est attendu de cette démarche d'évaluation des CTG à mi-parcours dans l'optique de l'institutionnaliser. Pour légitimer son utilisation auprès des CES et des acteurs de terrain, un argumentaire de « co-construction » et des termes techniques sont mobilisés pour affirmer le « bien-fondé » de la méthodologie et éviter sa remise en question :

*« Un outil co-construit avec les conseillers territoriaux [...] et mutualisé avec les chargés d'études sociales [...]. Cet outil a été testé sur 2 sites (Ambarès-et-Lagrave et Mérignac). Validé méthodologiquement, il est généralisable à l'ensemble des Conventions Territoriales Globales. À partir des 5 mêmes thématiques<sup>1104</sup>, sont définis des critères d'évaluation : il s'agit de préciser l'objet sur lequel va porter le jugement. Les 16 critères ainsi retenus sont ensuite déclinés en 20 indicateurs qui permettent de produire une information objectivée »<sup>1105</sup>.*

La démarche doit être conduite dans le cadre de deux réunions avec les signataires de la convention par un CES extérieur à l'UT dans laquelle se déroule la CTG, afin de garantir son extériorité<sup>1106</sup>, principe non négociable du guide CTL. Ces ajustements sont liés à la réorganisation du service d'action sociale et aux évolutions qu'elle génère dans les missions et l'implication des CES dans l'action publique.

L'évaluation d'impact ne fait pas l'objet d'un outil spécifique (2) et doit être conduite par deux CES (un extérieur et le CES de l'UT) la dernière année du conventionnement, en vue de son renouvellement. Des normes sont posées dans l'organisation et le déroulé de l'évaluation *ex-post* mais elles laissent plus de marge de manœuvre à la définition et à la

---

<sup>1103</sup> Comme elle le souligne en entretien « Dans l'idéal, après ce que l'on préconisait c'est que ce ne soit pas en fin mais à mi-parcours ».

<sup>1104</sup> Il s'agit de: l'analyse des besoins, l'émergence de nouveaux projets, la dynamique partenariale, la participation des habitants, l'évolution du projet de territoire.

<sup>1105</sup> Document interne CAF, *L'évaluation des CTG en Gironde, Note de doctrine, 2010, 17p. p.9*

<sup>1106</sup> La « doctrine » précise que : « Même s'il existe des différences et spécificités du territoire, le degré d'implication du chargé d'études de l'Unité Territoriale dans la mise en œuvre des CTG et, plus largement, son implication dans le partenariat local posent des biais méthodologiques (posture, risque de confusion par les acteurs de terrain) ». *idem*, (p.8)



négociation questionnement de l'évaluation par les parties prenantes<sup>1107</sup>. Cependant, quelques propositions d'objets d'évaluation et des exemples de questions évaluatives sont suggérées pour orienter la démarche<sup>1108</sup>.

Dans l'élaboration de ce type de cadre cognitif, les CES cherchent à affirmer des normes dans la conduite d'évaluation, à imposer leur centralité et leur légitimité dans la démarche, à se rendre nécessaire aux CTG. La doctrine propose d'ailleurs une programmation anticipée des évaluations de CTG avec une répartition par binôme de CES, prenant en compte les temporalités politiques (mi-parcours et ex-post pour la renégociation du renouvellement). D'une part, la direction et les cadres des UT disposent de ces moyens humains et cherchent à les investir<sup>1109</sup>. D'autre part, cette programmation garantit aux CES une régularité de chantiers, une légitimité dans la conduite de l'action publique et assure la pérennité de leur métier.

À travers cette note de doctrine et la programmation qui en découle, les évaluations se routinisent sur les CTG<sup>1110</sup> tout en s'inscrivant dans les temporalités de la conduite de l'action partenariale de l'organisation. Cette instrumentation de l'évaluation s'inscrit dans une stratégie de légitimation de la CTG et de positionnement de la CAF face aux élus locaux et aux collectivités. Il en va de même auprès de la Branche famille, qui finalement, généralise les CTG dans le cadre de la COG 2013-2017.

Les entrepreneurs institutionnels de l'évaluation (direction, cadres et CES) intègrent l'évaluation à « *l'offre globale de service de la CAF* » sur les CTG, dans une « *approche globale de réponse aux besoins des territoires* » et « *d'élaboration d'une politique sociale locale et partenariale avec les municipalités* »<sup>1111</sup>. Pour ces acteurs, les CTG, dispositif expérimental, constituent une ressource de diffusion et de routinisation de l'évaluation au sein de l'organisation et dans ses interactions avec les réseaux d'action

---

<sup>1107</sup> La note précise « *les questions évaluatives sont à co-construire avec les membres du comité de pilotage de la CTG et avec le soutien méthodologique d'un chargé d'études sociales. Elles peuvent porter sur une ou plusieurs thématiques et/ou publics* ».

<sup>1108</sup> Voici des axes de questionnement proposés : la définition des objectifs opérationnels, la structuration de la démarche, la mise en œuvre d'une démarche partagée, l'émergence de nouveaux projets (conception, élaboration, programme d'action), la dynamique partenariale, la participation des habitants. Pour chacun, des critères et des indicateurs sont proposés.

<sup>1109</sup> Notons que dans la note de doctrine pour chacune des évaluations est précisé le nombre de jours de travail en équivalent temps plein (ETP) : 6 jours ETP pour l'évaluation mi-parcours et 60 jours ETP pour l'ex-post). La direction cherche à cadrer le temps de travail que représente ces démarches et cette tentative de normalisation de leur activité soulève des controverses au sein des CES mais nous y reviendrons.

<sup>1110</sup> Seulement une CTG ne fait pas l'objet d'évaluation, la CTG de la Communauté de communes de Coutras. Cette absence d'évaluation est liée au contexte local de reconfiguration du territoire et de la structuration de la Communauté de communes qui fusionne avec celle d'à côté pour devenir la communauté d'agglomération du Libournais.

<sup>1111</sup> On reprend ici les registres de légitimation présentés dans la documentation interne de la CAF notamment la note de doctrine.



publique locale. L'évaluation devient alors un instrument de positionnement et d'influence de la politique d'action sociale locale.

Au fil du temps et de la sédimentation d'expériences, l'évaluation prend sens et s'ancre dans les pratiques des acteurs de l'action sociale et de la direction de la CAF. Elle fait néanmoins l'objet de négociations, en fonction d'intérêts d'acteurs prégnants de l'organisation, tout particulièrement la direction, les Responsables d'Unités Territoriales (RUT), les Conseillers Territoriaux qui se l'approprient comme ressource de pouvoir<sup>1112</sup>.

---

<sup>1112</sup> Nous l'étudions dans la partie III.



## Conclusion du Chapitre 5

Le parcours incrémental de l'institutionnalisation de l'évaluation au sein de cette organisation passe par la création du service DIAPASON, puis par le **lancement d'une politique de diagnostic**, *cinquième étape* du processus. Elle constitue une ressource stratégique de positionnement de l'organisation à un moment clef de reconfiguration des rapports de forces locaux, de redéfinition des modes d'intervention et du champ de compétence de la CAF. Le développement de cette expertise sociale contribue à faire émerger des normes dans la production de connaissance, à légitimer le service en interne mais aussi à insérer la CAF dans les réseaux de l'action publique locale et dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques sociales locales<sup>1113</sup>. Ces expériences de diagnostic et ses retombées, constituent une ressource de légitimation de l'intérêt de développer des compétences d'expertise sociale au sein de l'organisation. Les entrepreneurs institutionnels la mobilisent pour déployer **une politique d'évaluation au sein de la CAF** et s'approprient cette compétence, *sixième étape* du processus.

Cette étape du processus d'institutionnalisation de l'évaluation à la CAF se décline dans plusieurs types d'initiatives concomitantes qui s'imbriquent et interagissent. Elle passe par une politique de formation de cadres mais surtout des CES à la compétence d'évaluation, mais aussi par la socialisation de ces acteurs et de la direction auprès d'une communauté professionnelle d'évaluateurs à travers une implication à la SFE. Des évaluations sont conduites et ces expériences, ces formations et cette socialisation professionnelle font émerger des normes révélatrices de l'appropriation de la compétence par les chargés d'études, qui cherchent à définir les règles du jeu.

En parallèle, un travail institutionnel de légitimation du développement de l'évaluation de politiques puis de valorisation de cette nouvelle compétence est conduit par des entrepreneurs (ADOSS, cadres, CES) au sein de l'organisation, de la Branche famille mais aussi des acteurs locaux. Ce travail de légitimation passe par les initiatives précédentes (formation, socialisation, normes), par la sollicitation d'acteurs externes, mais aussi par l'influence des orientations de la CNAF qui s'inscrit dans le temps et

---

<sup>1113</sup> J. Chabaud met en évidence comment, dans le temps, l'expertise sociale ouvre la voie de l'institutionnalisation de nouvelles collaborations pour en arriver à devenir partenaire et décideur incontournable au niveau local. Elle explicite que « *en déployant sa propre expertise du social, expertise du savoir, expertise du faire, la CAF 33 développe une ressource importante d'une stratégie en constante définition de positionnement dans le jeu social local et de rapports aux territoires* » Julie Chabaud, *op. cit.*, p. 316.



dans le cadre de réseaux professionnels, par l'animation de groupe de travail, la publication de rapports, la mobilisation de coalition d'ADOSS partageant ces conceptions d'acteurs politiques. Il s'agit de faire passer l'idée du déploiement de l'évaluation dans des directives nationales, non seulement pour se ménager des marges de manœuvre en la matière au niveau local et être en mesure de le défendre auprès de son organisation, voire des partenaires, mais aussi pour diffuser cet instrument et les logiques d'actions d'acteur politique qui la sous-tendent auprès des ADOSS et de la Branche famille. Ce travail institutionnel de légitimation passe aussi par la mobilisation de la rhétorique du « partenariat territorialisé » propre à l'action publique locale contemporaine<sup>1114</sup>, imprégnée de l'*illusio* des effets de l'instrument d'évaluation dans la conduite du changement et dans l'élaboration de « politiques sociales locales partenariales adaptées aux besoins des usagers ».

Enfin, le déploiement de l'évaluation s'inscrit dans le temps, dans une sédimentation d'expériences collectives diverses, dans l'intégration de cette pratique aux enjeux politiques et à l'« offre de service » de l'organisation. Plusieurs types d'évaluations thématiques, globales ou expérimentales, s'articulent sur un niveau territorial ou départemental, impliquant de nombreux acteurs et s'inscrivant dans des priorités stratégiques d'influence politique de la direction. Des « référentiels », outils ou notes de doctrine sont élaborés pour clarifier la conduite d'évaluation, ses normes et le rôle des parties prenantes. Face au travail institutionnel conduit par des ADOSS, des cadres et des CES, mais aussi à l'instrumentation de l'évaluation dans les modalités d'élaboration et de conduite de l'action publique de l'organisation, on observe un processus d'adhésion et d'appropriation de l'évaluation par les acteurs de l'action sociale de la CAF. La conduite d'évaluation se routinise sur certains dispositifs et devient alors pour les acteurs un instrument de positionnement et d'influence de la politique d'action sociale locale. Les différents éléments de cette sixième étape démontrent, en partie, pourquoi et comment l'évaluation prend forme dans l'organisation, et sont révélateurs du processus d'institutionnalisation de l'évaluation au sein de la CAF de la Gironde. Si les acteurs de l'organisation s'approprient l'évaluation, il importe de comprendre comment ils la négocient concrètement en fonction des intérêts qu'ils défendent.

---

<sup>1114</sup> Jean-Marc Offner, *op. cit.*. Gilles Frigoli, *op. cit.*. Jacques De Maillard, *op. cit.*. Anne-Cécile Douillet et Jacques de Maillard, « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles », *Revue française de sociologie*, vol. 49 / 4, 2008, p. 793-818.



## Conclusion de la Partie II

Le contexte organisationnel, directorial, cognitif et politico-administratif d'intervention des CAF est peu propice au développement de l'évaluation de politiques au sein de ces organismes. Au sein de la Branche famille, l'évaluation constitue une norme floue et les CAF ne sont pas incitées à déployer ce type de pratique. Cependant, des entrepreneurs institutionnels, imprégnés de l'*illusio* de l'intérêt de l'évaluation, peuvent chercher à s'approprier cet instrument au niveau local. L'évaluation prend sens à travers le travail institutionnel des acteurs au sein de leur organisation et dans leur environnement politico-administratif comme l'illustre le cas de la CAF de la Gironde. Son processus institutionnel s'observe au niveau organisationnel, à travers l'analyse de la structure sociale qui porte l'évaluation, des cadres cognitifs et des pratiques déployées par les acteurs.

L'étude du processus d'institutionnalisation de l'évaluation de politiques au sein de la CAF de la Gironde révèle que l'appropriation de cet instrument est impulsée par des directeurs qui cherchent à investir leur position sociale et les ressources dont ils disposent pour jouer un rôle d'acteur politique dans l'élaboration et l'évaluation des politiques sociales et familiales. Les mutations exogènes et endogènes de leur environnement d'intervention sont perçues par ces acteurs comme une menace pour la CAF et pour la marge d'autonomie des ADOSS. L'évaluation de politiques, en développement dans les administrations publiques et les collectivités territoriales, est alors envisagée comme une alternative face aux reconfigurations des rapports de pouvoir, aux logiques d'action d'opérateurs publics, à la CNAF et aux élus locaux. Dans une perspective d'isomorphisme mimétique<sup>1115</sup> volontariste d'instruments de pouvoir, ils cherchent à s'approprier stratégiquement l'évaluation de politiques au sein de la CAF, afin de s'insérer dans les processus de décision et de promouvoir des réformes qui renforcent leur position d'acteur politique.

Le processus d'institutionnalisation de l'évaluation à la CAF est incrémental. Il se construit par étapes sur une durée de vingt ans (1994-2014), du fait d'opportunités, de contingences, mais surtout du travail institutionnel des ADOSS, de cadres et des chargés

---

<sup>1115</sup> P.-J. Powell et W. Di Maggio, *op. cit.*



d'études sociales. De 1994 à 2002, plusieurs étapes, préalables au développement d'une compétence d'évaluation, se succèdent. L'expérience d'évaluation des centres sociaux crée un précédent qui les conduit à élaborer un discours sur l'intérêt cognitif, instrumental et formatif de ces pratiques et le « devoir d'évaluation » pour une organisation comme la CAF. Ils le mobilisent pour convaincre une coalition d'acteur de mettre à l'agenda une politique d'expertise sociale et d'évaluation à la CAF au moment de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité lié à des contingences organisationnelles et politiques. Elle conduit à la mise à disposition de moyen, à la reconversion professionnelle d'agents pour créer un nouveau métier et un service d'études sociales. Il s'agit de développer des instruments en vue d'influencer les politiques. Une politique de diagnostics territoriaux est alors stratégiquement lancée avant d'en arriver à la mise en œuvre d'une politique d'évaluation à partir de 2002. Pour les acteurs, chaque nouvelle étape constitue une ressource pour amorcer la suivante. L'appropriation de la compétence et le déploiement d'évaluations se déclinent par plusieurs types d'initiatives qui s'imbriquent et interagissent de 2002 à 2014<sup>1116</sup>. Cela passe, d'une part, par une politique de formation des cadres référents, puis des CES, par la socialisation auprès de réseaux d'évaluateurs de la SFE. D'autre part, des évaluations de politiques sont mises en œuvre sur des objets stratégiques de l'action sociale, pour progressivement se routiniser, être approprié par ces acteurs et s'intégrer à la conduite de l'action publique. Dans les faits, elle aboutit en 2011 au projet d'élaboration d'un schéma directeur de l'évaluation.

Les acteurs porteurs de l'évaluation (ADOSS, cadres et CES) conduisent un travail institutionnel de légitimation et de formalisation des normes de cette pratique et des rôles de chacun des parties prenantes. Les CES sont au cœur de la définition des règles du jeu de l'évaluation et cherchent à construire stratégiquement leur rôle d'évaluateur en fonction des intérêts professionnels qu'ils défendent. Les entrepreneurs institutionnels donnent sens à cette pratique et l'inscrivent dans la continuité des activités de l'organisation. Ce cadre cognitif est imprégné du mythe du partenariat territorialisé et de *l'illusio* de l'instrument d'évaluation comme vecteur de changement des politiques

---

<sup>1116</sup> Si les cinq premières étapes du processus sont identifiables dans le temps, la sixième se compose de plusieurs types d'activité simultanées qui complexifie le séquençage proposé par A. Mendez. *Processus. Concepts et méthode pour l'analyse temporelle en sciences sociales*, op. cit. Ariel Mendez et Claire Bidart, *Op. cit* Cette pluralité d'éléments que nous aurions aussi pu analyser comme des séquences qui se superposent, sont néanmoins révélatrices du processus d'institutionnalisation.



sociales locales à travers la participation des acteurs concernés et l'adaptation aux besoins des usagers.

On retrouve ici les différents types de travail institutionnel de maintien de l'institution mis en évidence par T. Lawrence et R. Suddaby dans leurs travaux à savoir : créer des mythes autour de l'origine et de l'histoire de l'institution, créer des règles pour soutenir les institutions, fournir aux acteurs les connaissances et les compétences nécessaires pour s'approprier l'institution, encadrer et rendre routinier<sup>1117</sup>. Ils soulignent également que le travail institutionnel passe par le fait de « maintenir l'ordre par le contrôle », « dissuader valoriser et diaboliser » que nous avons encore peu abordé ici.

L'évaluation de politiques s'institutionnalise à la CAF de la Gironde, des normes sont élaborées mais qu'en est-il dans la pratique ? Pour comprendre comment l'ordre institutionnel se met en œuvre, se maintient et se négocie, il s'agit maintenant d'étudier, à la lumière de notre travail ethnographique, la manière dont les acteurs s'approprient l'évaluation et en négocient les normes et les usages en fonction des intérêts qu'ils défendent.

---

<sup>1117</sup> Thomas B. Lawrence et Roy Suddaby, *op. cit.*







### ***Partie III : Le travail institutionnel comme construction stratégique d'un espace de négociation des intérêts, des normes et des usages***

Le déploiement d'une politique d'évaluation à la CAF de la Gironde, le rôle joué par des entrepreneurs institutionnels dans l'impulsion, la légitimation, la formalisation des règles du jeu, nous amène à interroger l'institutionnalisation de l'évaluation et ses effets en actes. J. Lagroye et M. Offerlé mettent en évidence que l'institutionnalisation est processus permanent faisant l'objet de conflits d'intérêts, de luttes et de redéfinition<sup>1118</sup>. Si les chargés d'études cherchent à formaliser des normes afin de stabiliser l'évaluation, c'est dans la pratique négociée avec les différents acteurs et dans le travail institutionnel qu'ils conduisent, que se forment les caractéristiques de l'institution. L'évaluation n'est pas laissée au hasard d'arrangements circonstanciels, elle est, au moins pour partie, régulée et encadrée par des normes, des modalités d'organisation et des mécanismes de contrôle social des pratiques. Une cinquantaine d'expériences d'évaluation sur une douzaine d'années fait émerger une culture institutionnelle, nourrit de pratiques et de représentations, liées aux configurations historiques successives. Everett Hughes souligne justement que « *l'histoire d'une institution est celle de la croissance et de la transformation des fonctions constitutives des rôles dévolus aux individus qui la composent* »<sup>1119</sup>. Il importe de comprendre comment une configuration d'acteurs investissent l'évaluation et ce qu'ils en font. Pour cela nous nous basons sur le travail ethnographique conduit. Il ne s'agit plus ici d'une approche sociohistorique mais plus spécifiquement de la période d'observation qui se situe entre 2010 et 2014<sup>1120</sup>.

En ce sens, nous analysons ici l'« institué »<sup>1121</sup>, c'est-à-dire les régularités, les normes, les rôles qui font concrètement exister l'institution. Pour cela, il convient d'étudier le travail institutionnel des différents acteurs au fil du processus d'évaluation, les intérêts

---

<sup>1118</sup> Pour rappel, ils définissent l'institution comme une « *forme de « rencontre » dynamique entre ce qui est institué, sous formes de règles, de modalités d'organisation, de savoirs, etc. et les investissements (ou engagements) dans une institution, qui seuls la font exister concrètement* » Jacques Lagroye et Michel Offerlé, *op. cit.*, p. 12.

<sup>1119</sup> Everett E Hughes, « Institutional office and the person », *American journal of sociology*, vol. 43 / 3, 1937, p. p.404-413.

<sup>1120</sup> Etant donné l'inertie institutionnelle et le temps de conduite du changement, nous nous extrayons ici de l'analyse de l'arrivée de Denis Champenois que nous traitons par la suite dans la partie IV.

<sup>1121</sup> « *L'institutionnalisation est un processus permanent qui tend à faire passer des règles, des savoirs, des dispositifs, des régularités et des rôles, ce que l'on désigne par l'« institué », pour nécessaires et fonctionnels et qui peut même se soustraire à la discussion ou les absolutiser* » Jacques Lagroye et Michel Offerlé, *op. cit.*, p. 13.



qu'ils défendent<sup>1122</sup> et les « rôles » qu'ils jouent, entendus comme l'ensemble des comportements, des attitudes, des manières de faire plus ou moins stabilisées liées à l'occupation d'une position institutionnelle<sup>1123</sup>. D'une part, il s'agit de saisir dans quelle mesure les normes de l'évaluation sont stabilisées et acceptées, ses savoirs et savoir-faire sont intériorisés ou font l'objet de négociations, de variances, de déviances voire de contestations. D'autre part, nous interrogeons en quoi l'institué introduit des changements dans les rapports sociaux au sein de l'organisation et dans la conduite de l'action publique, en partie liés aux usages stratégiques négociés par les acteurs mais aussi à ses effets propres. Par-là nous montrons que l'institué et les changements générés participent du processus d'institutionnalisation de l'évaluation au sein de cette organisation.

Le chapitre six montre en quoi l'institution constitue une source de pouvoir dans l'organisation, puis étudie les ressources, les intérêts et les rôles des protagonistes de l'évaluation. Il analyse comment l'évaluation prend forme en pratique, en fonction du travail institutionnel des acteurs au fil du processus de la démarche. Il révèle en quoi l'évaluation s'inscrit dans des règles stabilisées et des normes négociées, fait l'objet de compromis entre les intérêts des parties prenantes et d'un contrôle social.

Le chapitre sept met en évidence les usages stratégiques et les changements introduits par l'évaluation au sein de l'organisation, dans l'élaboration et la conduite de l'action publique. Il montre en quoi l'évaluation est utilisée comme un instrument de savoir et de pouvoir, de connaissance et de reconnaissance qui contribue à reconfigurer les rapports sociaux dans l'organisation mais aussi dans les interactions l'environnement politico-administratif. Elle modifie la manière d'élaborer les politiques en introduisant des dynamiques *bottom-up* et des changements incrémentaux à des temporalités régulières.

---

<sup>1122</sup> Nous nous intéressons ici à la manière dont les idées (cadres cognitifs) les intérêts d'acteurs et les institutions qui traversent l'organisation entrent en action dans l'institutionnalisation de l'évaluation. Bruno Palier et Yves Surel, *op. cit.*

<sup>1123</sup> Rémi Lefebvre, « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », in Jacques Lagroye, Michel Offerlé, (éds.). *Sociologie de l'institution*, éds. Jacques Lagroye et Michel Offerlé, Belin, Paris, 2011, p. 219-247.



## **Chapitre 6 : Rôles et intérêts d'acteurs dans la négociation des normes de l'évaluation**

Si la définition de l'évaluation de politique et ses modalités de mise en œuvre fait débat dans la littérature scientifique, dans l'action publique, dans les communautés professionnelles d'évaluateurs, comme au sein des ADOSS, elles posent également question dans les organisations qui cherchent à l'investir. La manière dont l'évaluation prend sens s'analyse « sur le terrain », à travers l'étude du travail institutionnel des acteurs qui la déploient, des pratiques qu'ils mettent en œuvre, mais aussi des rôles qu'ils jouent, en fonction des intérêts qu'ils défendent et des représentations qui les sous-tendent. J. Lagroye et M. Offerlé soulignent que :

*« Les investissements différentiels des membres produisent l'institué, en expliquent les variations et les modifications, rendent compte de sa transmission ; mais ils ne la produisent pas n'importe comment, puisque l'appartenance à une institution implique une acceptation minimale de la logique de ses activités, héritée de son histoire et inscrite en quelque sorte dans ses pratiques les plus ordinaires comme dans les représentations qu'on en a »<sup>1124</sup>.*

Nous cherchons à comprendre pourquoi les acteurs de la CAF s'investissent dans l'évaluation pour montrer comment ils lui donnent consistance, en fonction de leur position sociale, de leurs ressources, de leurs intérêts et des différents rôles qu'ils jouent (6.1.). Puis, nous analysons le travail institutionnel des acteurs en actes, dans la négociation des normes de l'évaluation au fil du processus, pour mettre en évidence les variations et les régularités. L'appropriation de cet instrument fait l'objet d'adaptations, elle est imprégnée d'intérêts d'acteurs et de normes de l'organisation (6.2.).

### **6.1. Les intérêts d'acteurs, moteur d'engagement et d'appropriation**

La CAF de la Gironde conduit des évaluations sur des objets stratégiques de sa politique d'action sociale dans la durée, impliquant de nombreux acteurs. Pour saisir ce qui les anime à jouer le jeu de l'évaluation et à participer à son adaptation aux enjeux de l'organisation, il importe d'analyser le rôle de ces acteurs et les intérêts qu'ils défendent dans le travail institutionnel d'appropriation de cet instrument. En ce sens, nous mettons en évidence en quoi l'évaluation constitue une source de pouvoir au sein de l'organisation, un instrument d'influence politique et de défense des intérêts

---

<sup>1124</sup> Jacques Lagroye et Michel Offerlé, *op. cit.*, p. 17.



professionnels (6.1.1.). Puis, nous analysons les rôles et les intérêts antagonistes défendus par les différentes parties prenantes de l'évaluation en fonction de leurs positions dans l'organisation, de leurs ressources et de leurs représentations (6.1.2.).

### 6.1.1. L'évaluation, source de pouvoir dans l'organisation et instrument d'influence politique

Dans ces travaux sur l'institutionnalisation de l'évaluation S. Jacob souligne que les intérêts des acteurs constituent le moteur de leur engagement et que :

*« Le cheminement institutionnel de l'évaluation des politiques publiques ne saurait donc être retracé et compris sans analyser en profondeur le jeu des acteurs concernés par le développement théorique et méthodologique, l'application concrète et les (anticipations des) effets politiques induits par les résultats même de l'évaluation. L'ancrage institutionnel et sa configuration dépendant en premier lieu des intérêts défendus, des ressources mobilisées ainsi que des règles et arènes décisionnelles activées par des porteurs de projets actifs<sup>1125</sup> ».*

Nous cherchons ici à caractériser la configuration d'acteurs impliqués dans la conduite d'évaluation au sein de la CAF de la Gironde, la manière dont il se l'approprient en fonction d'intérêts stratégiques et l'institutionnalisent dans une perspective *bottom-up*.

Les acteurs de l'organisation ne disposent de modèle de référence sur la mise en œuvre d'évaluations de politiques au sein d'une CAF. S'ils peuvent s'inspirer de démarches similaires (au sein de collectivités territoriales par exemple *via* la SFE) ce processus d'inscription de l'évaluation (instrument flou) dans la conduite de l'action de la CAF n'est pas transposable de façon linéaire. Il est donc marqué par un certain nombre d'incertitudes<sup>1126</sup> négociées dans le cadre de jeux d'acteurs qu'il importe d'analyser à travers les intérêts défendus par les différents acteurs dans la CAF et en dehors. Ils constituent à la fois le moteur de leur appropriation de l'évaluation et à la fois les conditions d'acceptabilité de cette institution au sein de l'organisation. Nous montrons que l'évaluation est au cœur des sources de pouvoir dans l'organisation (6.1.1.1.) et constitue arène pour défendre des intérêts professionnels et politiques de changement social (6.1.1.2.).

---

<sup>1125</sup> Steve Jacob, *op. cit.*, p. 259.

<sup>1126</sup> Michel Crozier et Erhard Friedberg, *op. cit.*



#### 6.1.1.1. L'évaluation, source de pouvoir dans l'organisation et jeux d'acteurs

La négociation de la conduite d'évaluation et de ses normes s'inscrit dans des relations de pouvoir<sup>1127</sup> où chacun des acteurs tente de défendre ses intérêts. D. Gaxie et P. Laborier soulignent d'ailleurs que « *l'évaluation est d'avantage une ressource de pouvoir que la production d'une connaissance et d'une expertise* »<sup>1128</sup>. Il convient cependant de préciser la nature de cette ressource au sein d'une organisation. En ce sens il est pertinent de recourir à la sociologie des organisations. Elle appréhende l'ordre social sous forme de systèmes d'action organisés sans investir (ou peu) « *l'histoire incorporée* »<sup>1129</sup> par les acteurs, c'est-à-dire leurs trajectoires en dehors du système concerné, leurs socialisations ou leurs représentations. Cette sociologie offre néanmoins des cadres d'analyse stimulants pour étudier les dynamiques relationnelles, les stratégies, les sources de pouvoir et les jeux d'acteurs au sein d'une organisation. Rappelons que nous avons fait le choix de clairement différencier l'institution (évaluation) et l'organisation (CAF) pour étudier l'institutionnalisation de l'évaluation à la CAF, tout en interrogeant les dynamiques organisationnelles dans lesquelles elle intervient comme un niveau pertinent d'analyse de ce phénomène *bottom-up*.

Dans leurs travaux M. Crozier et E. Friedberg<sup>1130</sup> montrent que le pouvoir d'un acteur dépend de sa capacité à contrôler une zone d'incertitude déterminante pour le fonctionnement global de l'organisation. Ils identifient quatre sources de pouvoir correspondant à différentes zones d'incertitudes dans le système d'action organisé. Il convient de s'y référer pour mettre en évidence en quoi l'évaluation réunit plusieurs sources de pouvoir dans l'organisation et être investie comme telle par les acteurs.

La première source de pouvoir se caractérise par la *maîtrise d'une compétence particulière* de spécialisation fonctionnelle, autrement dit, d'une « expertise » difficilement remplaçable. La maîtrise de l'évaluation, venant questionner les politiques conduites par des acteurs de l'organisation, constitue donc un enjeu fort en termes de

---

<sup>1127</sup> « Dans la mesure où toute relation entre deux parties suppose échange et adaptation de l'une à l'autre et réciproquement le pouvoir est inséparablement lié à la négociation: c'est une relation d'échange donc de négociation » Ibidem, p. 66.

<sup>1128</sup> Daniel Gaxie et Pascale Laborier, « Des obstacles à l'évaluation des actions publiques et quelques pistes pour tenter de les surmonter », in P. Favre, J. Hayward, Y. Schemeil, (éds.). *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, éds. P. Favre, J. Hayward et Y. Schemeil, Presses de, Paris, 2003, p. 201-224., p. 219.

<sup>1129</sup> Pour reprendre les termes de V. Dubois dans *Sociologie de l'institution*, op. cit. p.309.

<sup>1130</sup> Michel Crozier et Erhard Friedberg, op. cit.



pouvoir, notamment pour les CES. La deuxième source de pouvoir est liée à *la maîtrise des relations* qu'entretient l'organisation *avec son environnement*, source potentielle de perturbation, qu'il s'agit de contrôler et qui constitue en soi une forme d'expertise. La conduite de l'action publique de la CAF, s'inscrit dans des relations d'interdépendances avec les acteurs locaux et l'évaluation interroge les politiques sociales locales portées par une pluralité d'acteurs et d'organismes. Dans les documents de cadrage de la CAF, la démarche évaluative est présentée comme un instrument de renouvellement du partenariat local et des modalités d'élaboration de l'action publique locale. Elle représente un enjeu de pouvoir pour les différents acteurs impliqués dans l'action concernée. La troisième source de pouvoir réside dans *la maîtrise de l'information et de la communication*. L'évaluation s'inscrit dans un processus de récolte et d'analyse d'informations détenues par les différentes partie-prenantes de l'action afin de produire un savoir sur l'action publique qui serve à la prise de décision. Il y a un enjeu de pouvoir dans la mesure où la démarche se caractérise par un processus de marchandage pour obtenir des informations à visées instrumentales, puis pour convenir de ses modalités de diffusion au sein de l'organisation et à l'extérieur. La quatrième source de pouvoir est liée à *l'édition de règles organisationnelles générales* (ayant vocation à réduire les zones d'incertitudes) ainsi qu'à la négociation autour de leur *application effective*<sup>1131</sup>. D'une part, l'évaluation peut aboutir à la formulation de règles concernant la conduite de l'action publique par la CAF, voire en interroger la mise en œuvre. D'autre part, la clarification de la démarche d'évaluation par des normes formelles constitue un enjeu de pouvoir. Il s'agit de maîtriser la manière dont l'instrument d'évaluation se met en œuvre dans l'organisation.

Ces différentes sources de pouvoir apportent un éclairage sur ce qui se joue dans la négociation des normes de l'évaluation et dans son processus d'institutionnalisation au sein de la CAF. M. Crozier et E. Friedberg mettent en évidence le caractère inéluctable des conflits liés aux antagonismes d'intérêts et de rationalités d'acteurs dans l'organisation, inhérents à la division du travail<sup>1132</sup> et à la volonté de chacun des membres de protéger ou d'élargir sa zone de liberté. Ainsi, l'appropriation de

---

<sup>1131</sup> En effet, ces règles sont supposées réduire les zones d'incertitudes au sein de l'organisation en prescrivant ce qui doit être fait donnant ainsi du pouvoir aux supérieurs. Pour autant les subalternes peuvent aussi se réfugier derrière les règles pour réduire la marge d'arbitraire du supérieur.

<sup>1132</sup> Ils soulignent que « la division du travail inhérente à toute activité organisée fait que, selon la place dans l'organigramme, selon la fonction qui lui est dévolue, chaque membre de l'organisation aura une vision particulière « déformée » des objectifs de celle-ci. Cette vision, il n'aura guère tendance à la corriger, car il sera généralement de son intérêt de considérer l'objectif limité et intermédiaire qui lui est assigné comme l'objectif principal. » *Ibidem*, p. 93.



l'évaluation par un acteur implique qu'il y trouve un intérêt. Pour les auteurs, « *il tentera à tout instant de mettre à profit sa marge de liberté pour négocier sa « participation », en s'efforçant de « manipuler » ses partenaires et l'organisation dans son ensemble de telle sorte que cette « participation » soit « payante » pour lui* »<sup>1133</sup>. Cela se manifeste par des « stratégies offensives » visant à « *contraindre les autres membres de l'organisation pour satisfaire ses propres exigences* », et des « stratégies défensives » de manière à « *échapper à leur contrainte par la protection systématique de leur marge de liberté* ». Le processus d'institutionnalisation de l'évaluation passe nécessairement par des tentatives de contrôle de ces zones d'incertitudes, de définition et de négociation des contours de l'institution dans l'organisation. En ce sens, comme pour l'appropriation et la négociation de l'institution « *une source d'incertitude n'« existe » et ne prend sa signification pour et dans les processus organisationnels, qu'à travers son investissement par des acteurs qui s'en saisissent pour la poursuite de leurs stratégies* »<sup>1134</sup>. Cela explique en partie pourquoi les CES cherchent à produire des cadres cognitifs afin de contrôler les normes de l'évaluation. Dans la pratique, ils font face à des acteurs de l'objet évalué, positionnés à des échelons différents de la pyramide hiérarchique, disposant aussi de sources de pouvoir, qui eux-aussi, négocient leur investissement dans l'institution par des ajustements en fonction des intérêts qu'ils défendent<sup>1135</sup>. Il convient d'analyser leurs intérêts et leurs rôles dans la négociation et le contrôle des normes de l'évaluation.

#### 6.1.1.2. Les intérêts professionnels et politiques des acteurs organisationnels

Si les acteurs de la CAF acceptent de jouer le jeu de l'évaluation et tendent à s'approprier la démarche quels intérêts défendent-ils concrètement dans les négociations de normes ? Herbert Simon<sup>1136</sup> met en évidence la rationalité limitée des acteurs (ou rationalité procédurale) qui est bien souvent plurimodale. Pour lui, cette rationalité peut être : instrumentale quand elle est animée par la défense d'intérêts d'acteurs ; axiologique quand elle s'ancre sur des valeurs et des normes sociales ; cognitive lorsqu'elle est fondée sur les connaissances et les perceptions d'acteurs, en fonction de

<sup>1133</sup> *Ibidem*, p. 91.

<sup>1134</sup> *Ibidem*, p. 84.

<sup>1135</sup> Nous les mettrons en évidence par la suite dans l'analyse de la pratique et des usages de l'évaluation.

<sup>1136</sup> Herbert Simon, « A Behavioral Model of Rational Choice », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 69 / 1, 1955, p. 99-118.



leurs expériences passées ; institutionnelle quand elle est influencée par les structures formelles et les règles qui concourent à contraindre les comportements.

Sur la base de notre travail d'ethnographie, nous relevons ici quelques logiques globales de défense d'intérêts, observées empiriquement dans les régularités de comportements d'acteurs en situation d'évaluation. Elles animent les acteurs et influencent les rôles qu'ils jouent dans ces démarches. Nous les approfondissons par la suite par type d'acteur (6.1.2.), puis en pratique, au fil du processus évaluatif (6.2.).

Les parties prenantes de l'évaluation sont essentiellement des acteurs qui conduisent la politique d'action sociale de la CAF. Elles portent un regard attentif aux résultats de l'évaluation mais aussi à la manière dont la démarche est conduite car elle vient « sanctionner leur travail ». V. Spenlehauer souligne que :

*« À 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 »<sup>1137</sup>.*

Dans le cadre de l'ethnographie institutionnelle au sein de la CAF, j'ai pu observer ce phénomène. Il peut se décliner en deux tendances d'intérêts d'acteurs dans la conduite d'évaluation : des intérêts professionnels au sein de l'organisation ; des intérêts politiques issus d'une volonté de changement social.

## **Les intérêts professionnels**

L'évaluation des politiques concentre des sources de pouvoir pour défendre des intérêts professionnels<sup>1138</sup>. En ce sens, les acteurs se « conforment » aux démarches d'évaluation commandées par la direction et intégrée à l'action. Ils cherchent à les investir ou à la contourner en fonction des intérêts professionnels qu'ils défendent au sein de l'organisation. Comme nous le montrons par la suite au fil du processus (6.2.), ils négocient leur participation, cherchent à se ménager des marges de liberté voire à les accroître en valorisant leurs compétences professionnelles, leur capacité réflexive et de

---

<sup>1137</sup> Vincent Spenlehauer, *op. cit.*, p. 19.

<sup>1138</sup> X. Pons met également en évidence que l'évaluation est investie pour défendre des intérêts professionnels dans le cadres de l'évaluation de politiques éducatives. Xavier Pons, *op. cit.*



proposition. Ils peuvent aussi déployer des stratégies d'évitement de la démarche d'évaluation, éluder des informations ou des acteurs qui pourraient desservir leur travail. L'investissement de certains acteurs dans l'évaluation s'inscrit dans une stratégie d'acquisition d'une position de pouvoir au sein de l'organisation, de valorisation professionnelle, en vue d'évolution de carrière ou dans une volonté d'influencer la décision. Ces stratégies d'appropriation de l'évaluation à des fins de positionnement au sein de l'organisation ne sont pas verbalisées ou objectivées par les acteurs, ils s'observent dans les interactions.

## **Les intérêts politiques de changement social**

Le discours construit par les entrepreneurs institutionnels est imprégné de l'*illusio* de l'évaluation comme instrument de changement social en termes de management de l'organisation, dans les modalités d'élaboration et de conduite l'action publique locale, mais aussi de contenu des politiques, supposées plus adaptées aux besoins des usagers. Les cadres cognitifs d'acteurs politiques et de l'évaluation, comme vecteur de changement, sont portés par la direction et diffusés dans la durée dans l'organisation.

Par ailleurs, les acteurs de l'action sociale, intervenant dans le cadre de l'administration de mission, ne se sont généralement pas investis professionnellement à la CAF de manière fortuite ou dans une perspective fonctionnelle, comme cela peut être le cas pour les techniciens conseils<sup>1139</sup>. En effet, les conseillers thématiques, les conseillers territoriaux<sup>1140</sup>, les travailleurs sociaux, les CES et les cadres intermédiaires<sup>1141</sup>, disposent d'une formation qualifiante spécifique à leur métier (niveau bac+3 minimum). Ils ont choisi de faire leur carrière professionnelle dans le domaine de l'intervention sociale et de s'investir dans l'action publique. Certains parlent de vocation, de volonté ou de besoin d'engagement dans le domaine social dans une perspective de changement social et sociétal car « *il faut faire bouger les choses* »<sup>1142</sup>. L'observation révèle qu'ils sont très majoritairement en accord avec les valeurs du service public et avec les grandes orientations de la politique sociale et familiale de la CAF, mais qu'ils trouvent souvent

---

<sup>1139</sup> Cf. Chapitre 1 (1.3.2.) sur les agents en charge de la gestion des prestations et (1.3.3.) sur les agents de l'action sociale, mais aussi Vincent Dubois, *op. cit.*

<sup>1140</sup> Au sein de la Branche famille ils s'agit généralement des « conseillers techniques ». La CAF de la Gironde a fait le choix de les différencier en deux métiers distincts, « thématique » et « territorial », requérant néanmoins le même type de compétences

<sup>1141</sup> La plupart des cadres intermédiaires de l'action sociale sont issus de postes d'agent de développement social, de directeur de centre social, ou encore du travail social.

<sup>1142</sup> Propos couramment employé par les acteurs de l'action social. Extrait du carnet de terrain (janvier 2012). propos d'une conseillère territoriale.



qu'elle n'est pas suffisante. Ils critiquent ses limites, la rigidité des dispositifs, le manque de moyens et de marges de manœuvre pour agir. Il est fréquent d'entendre<sup>1143</sup> « *il y aurait tant de choses à faire pour aider les gens qui galèrent* », « *on n'est pas une usine de fabrication de savon, on bosse pour des êtres humains, il y a des gens derrière, des familles* », « *il y a des gens qui sont dans des situations pas croyables, on ne sait pas comment les sortir de là* » ou encore qu'« *il faut revenir sur le sens des politiques que l'on conduit* ». Ils s'expriment notamment face aux mutations du métier<sup>1144</sup>, à une tendance à la « gestionnarisation » du travail social<sup>1145</sup> et se documentent sur la question. Certains agents vivent leur profession comme un engagement politique et militant où ils cherchent à porter des valeurs de justice sociale, de lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales, allant au-delà de ce qui est strictement prévu par la Branche famille.

D'une part, marqués par la culture du travail social et du développement social local, ils ont historiquement été influencés (voire recrutés) par des acteurs militants issus du mouvement soixante-huitard<sup>1146</sup> ou des acteurs de l'éducation populaire, particulièrement politisés. Par ailleurs, plusieurs travaux de recherche mettent en évidence le lien qu'il existe entre le travail social et l'engagement politique<sup>1147</sup>, milieu professionnel potentiellement fertile. Des publications d'acteurs professionnels cherchent également à l'affirmer<sup>1148</sup> ou déplorent le déclin de l'engagement politique des travailleurs sociaux.

D'autre part, notre travail ethnographique (relations formelles et informelles), révèle que les agents de l'action sociale sont particulièrement intéressés par l'actualité politique nationale et locale mais aussi enclins à formuler des analyses critiques sur les politiques sociales et économiques. Lors des pauses du midi, il est fréquent qu'ils parlent de programmes politiques, d'élections, d'acteurs politiques, qu'ils se prononcent sur « *ce*

<sup>1143</sup> Extrait du carnet de terrain (janvier 2012, septembre 2013, mars 2014), propos de travailleurs sociaux et de CES.

<sup>1144</sup> Evelyne Renaudat, *op. cit.*. Evelyne Renaudat, « La transformation des métiers du travail social », *Recherches et prévisions*, vol. 63 / 1, 2001, p. 47-59. François Aballéa, « Crise du travail social, malaise des travailleurs sociaux », *Recherches et prévisions*, vol. 44 / 1, 1996, p. 11-22.

<sup>1145</sup> Voir à ce titre Michel Chauvière, *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, La Découverte, Paris, coll. Alternatives sociales, 2007, 225 p.. Marc-Henry Soulet, « Justice, justesse et justification. Les embarras de l'aide sociale », *inégalités et justice sociale*, Bordeaux, 2013.

<sup>1146</sup> Comme l'a souligné précédemment Martin Ackermann concernant les directeurs de centres sociaux.

<sup>1147</sup> Laurent Ott, « Travail, travail social et travail du social », *Transversalités*, vol. 120 / 4, 2011, p. 87-100. Met en évidence que l'analyse du travail social « permet de penser autrement des oppositions classiques comme celles d'activité et de travail, de militantisme et de professionnalité ». Claude Jacquier et Dominique Mansanti, *op. cit.* Maryse Bresson, *Les centres sociaux. Entre expertise et militantisme*, L'Harmattan, Paris, collection « Logiques sociales », 2002, 318 p. Gaspar Jean-François, *Tenir ! Les raisons d'être des travailleurs sociaux*, La Découverte, Paris, coll. « Enquêtes de terrain », 2012, 298 p. dans son travail ethnographique conduit en Belgique, l'auteur discerne trois positionnements professionnels de travailleurs sociaux : des travailleurs sociaux « cliniques », des travailleurs sociaux « militants » et des travailleurs sociaux « normatifs ».

<sup>1148</sup> Denis Turrel, « Le travail social. Engagement politique ou prestataire d'ordre public », *Empan*, vol. 68 / 4, 2007, p. 84-89. Stéphane (dir) Rullac, « Le travail social est-il de gauche ? », *Le sociographe*, vol. 30 / 3, 2009.



*qu'il faudrait faire* ». Si les agents restent relativement discrets sur leur appartenances politiques et que peu semblent militants investis sur le plan partisan<sup>1149</sup>, ils sont néanmoins animés par des « valeurs de gauche ». Dans le cadre de relations interpersonnelles de confiance, j'ai par exemple été invitée à participer à des manifestations contre la réforme des retraites<sup>1150</sup>, à des rencontres politiques du Parti socialiste, du Parti communiste, de Nouvelle Donne mais aussi à des réunions de la Confédération Générale du travail et de la Confédération Française Démocratique du Travail. Ces dispositions à engagement sont issues de socialisations en dehors de l'organisation mais aussi à l'intérieur, à des degrés différents.

Ces acteurs, socialisés aux cadres cognitifs et aux logiques d'action d'acteurs politiques de leurs directeurs dans la durée, sont impliqués dans la conduite de l'action publique locale. Ils investissent leur position sociale pour tenter de faire passer des idées sur le contenu des politiques ou leurs modalités de mise en œuvre. Dans l'informel, un conseiller territorial explique notamment comment il procède (novembre 2013) :

*« De toute façon, je vais à toutes les réunions de copil, de cotech<sup>1151</sup>, d'évaluation en répétant la même chose, je rabâche, je rabâche pour montrer que c'est ça qu'il faut faire, alors avec des petites variantes en fonction de l'ordre du jour mais jusqu'à ce que finalement les autres finissent par dire ok, on va faire ça. Tu vois, il faut que ça fasse son chemin ».*

Dans le cadre de démarche d'évaluation, comme ailleurs, ils cherchent à défendre des idées et à prescrire des actions concrètes pour d'influencer les politiques, en passant stratégiquement par différentes arènes. Comme le montre D. Dulong, *« l'institution attire généralement à elle des individus qui se reconnaissent en elle et sont donc prédisposés à se conformer aux conduites attendues »*<sup>1152</sup>. Les acteurs de l'action sociale voient donc un intérêt politique à s'investir dans la conduite d'évaluation, dans la mesure où cet instrument leur permet d'influencer les représentations des problèmes sociaux à résoudre et de proposer des solutions sur la manière de les traiter.

---

<sup>1149</sup> Il est en effet délicat de porter une analyse générale sur les engagements politiques partisans des agents étant donné que j'ai pu observer qu'ils ne révèlent clairement leur appartenance politique que dans le cadre de relations interpersonnelles de confiance qui se construisent dans le temps. J'ai pu obtenir des « aveux » sur ces questions qu'au bout d'environ deux ans, sachant qu'il s'agissait d'une démarche inductive et que je ne cherchais pas initialement à obtenir ce type d'information.

<sup>1150</sup> J'ai pu également constater la présence de plusieurs agents de l'action sociale mais aussi de la direction au sein de ces manifestations.

<sup>1151</sup> Comité de pilotage et comité technique.

<sup>1152</sup> Rémi Lefebvre, *op. cit.*, p. 237. Reprend ici les analyses de Delphine Dulong dans le même ouvrage.



## 6.1.2. Les rôles et intérêts d'acteurs autour de l'évaluation à la CAF

P. Lascoumes et P. Le Galès considèrent que « *les instruments déterminent en partie quelles ressources peuvent être utilisées et par qui* »<sup>1153</sup>. Nous partageons en partie cette idée, mais il convient d'étudier ce qui relève des interactions et des jeux d'acteurs et qui contribuent à donner corps à l'instrument d'évaluation. Différents acteurs sont impliqués dans la conduite d'évaluation au sein de la CAF : la direction, les cadres, les conseillers techniques, les chargés d'études, les travailleurs sociaux et dans une moindre mesure le conseil d'administration. Il convient d'analyser cette configuration d'acteur par métier et position sociale pour identifier leurs ressources de pouvoir au sein de l'organisation<sup>1154</sup>, afin de dévoiler des tendances d'intérêts qu'ils défendent dans les démarches évaluatives. En ce sens, sur la base de notre travail ethnographique, nous éclairons les rôles de ces acteurs dans l'organisation et leur implication dans l'évaluation, mais aussi la marge de manœuvre dont ils disposent<sup>1155</sup> que nous étudions dans la pratique par la suite (6.2.). Il s'agit de mettre en évidence la diversité d'intérêts et de comportements antagonistes qui entrent en jeu dans la négociation des normes de l'évaluation et expliquent en partie leur stabilité leur variation, contribuant ainsi à donner consistance à l'institution au sein de la CAF.

### 6.1.2.1. La direction, porteuse de l'instrument de savoir et de pouvoir

La direction joue un rôle d'entrepreneur institutionnel de l'évaluation à la CAF<sup>1156</sup>. Elle se saisit de cet instrument dans l'*illusio* de favoriser la conduite du changement et de s'imposer comme acteur politique au niveau individuel et organisationnel, sur le plan local et national. La direction conduit un travail institutionnel de légitimation du « devoir » d'évaluation au sein de l'organisation comme dans la relation aux partenaires. Henri Labeyrie explique « *surtout j'aurais dû commencer par-là, l'évaluation n'est acceptée que si elle est comprise comme nécessaire* » (mars 2014). Les ADOSS portent ce discours et présentent stratégiquement l'évaluation comme un conditionnement aux fonds alloués aux partenaires.

---

<sup>1153</sup> Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *op. cit.*, p. 97.

<sup>1154</sup> Au sens de Michel Crozier et Erhard Friedberg, *op. cit.*

<sup>1155</sup> Michael Lipsky, *op. cit.*

<sup>1156</sup> Cf. Partie II.



Au sein de la CAF, ils passent les commandes d'évaluation et cherchent à créer les conditions pour que l'évaluation se fasse autour d'ambitions qui leurs apparaissent légitimes, tout en tentant d'en maîtriser les règles. Danielle Coutant souligne : « *Si j'ai pu travailler sur l'évaluation et sans avoir jamais une difficulté, c'est grâce à Henri Labeyrie, il avait perçu que c'était une opportunité pour l'institution et pour lui en gros* » (avril 2012). Les ADOSS gèrent de façon générale le fonctionnement de leur organisation, les politiques sociales et familiales qu'ils déploient, ainsi que leur environnement d'intervention dans lequel ils sont notamment amenés à interagir avec des élus locaux voire nationaux, mais aussi la CNAF. Pour eux, l'évaluation constitue une source de pouvoir supplémentaire pour obtenir de l'information et de la lisibilité sur la conduite de l'action publique et ses effets. Ils mènent un travail institutionnel de portage de l'évaluation auprès des partenaires pour obtenir leur adhésion afin de faciliter le travail de récolte des informations par les CES<sup>1157</sup>, tout en tentant par la suite de maîtriser la diffusion de cette connaissance produite, en la négociant avec les élus concernés, en fonction des résultats et du contexte politique. L'évaluation, source de savoir, représente un enjeu de pouvoir les relations partenariales comme au sein de l'organisation. La direction impose sa « validation » des différentes étapes de la démarche, notamment pour le cahier des charges tout comme pour dans la communication des résultats et des recommandations. Il s'agit de se ménager une marge de manœuvre sur la prise de décision avec les élus sans pour autant avoir à rendre des comptes sur les préconisations retenues ou écartées ni pour quelles raisons. L'évaluation constitue un enjeu de pouvoir. Ils y trouvent un intérêt personnel et professionnel en termes de connaissance et de reconnaissance mais aussi d'influence politique.

#### 6.1.2.2. Les administrateurs à la recherche d'information pour prendre des décisions

Les membres du Conseil d'Administration de la CAF ne peuvent pas être abordés en termes de métier mais plutôt en termes de position sociale dans l'organisation<sup>1158</sup>. Ils sont administrateurs car ils se sont portés volontaires et/ou ont été cooptés par leur

---

<sup>1158</sup> Ils occupent des postes très différents en dehors de l'organisation.



syndicat, par une association familiale ou par la direction<sup>1159</sup>. Acteurs externes à l'organisation, ils ont une connaissance limitée du fonctionnement des services de la CAF, de la technicité de la gestion des prestations et des jeux d'acteurs internes<sup>1160</sup>. Dans une discussion informelle, une chargée d'études souligne que la direction « *a plutôt pas intérêt à développer les compétences des administrateurs car cela pourrait réduire leurs marges de manœuvre* » (juin 2014). Le Président souligne, « *Nous faisons avec les informations que l'on nous donne* » (mai 2012). Dans les faits, la grande majorité des informations transmises passent par le contrôle de la direction<sup>1161</sup> notamment afin d'orienter la prise de décisions qui portent essentiellement sur le budget propre d'action sociale et la politique sociale et familiale territoriale. Ils interagissent essentiellement avec la direction, les cadres et les conseillers techniques<sup>1162</sup>, qui eux, ont pleinement conscience de leur maîtrise technique des dispositifs, des relations partenariales, et n'hésitent pas à en faire montre pour orienter les décisions et ne pas être bloqués par le CA dans la conduite de l'actions. Comme l'illustre cet extrait du carnet de terrain (novembre 2013) :

*« Le responsable du Département des Politiques Territoriales prépare la prochaine Commission d'Action Sociale et explique qu'une administratrice et remet sans cesse en question l'intérêt des CTG. Il insiste sur le fait qu'il faut « avoir un discours de communication pour que les administrateurs comprennent ». Dans les échanges, plus que de « compréhension » il s'agit surtout de les faire adhérer aux projets des préparés par les techniciens de la CAF afin qu'ils votent la reconduction des CTG, sur lesquels les acteurs sont impliqués. Par-là, il sollicite les équipes pour prévoir des présentations dans cette perspective stratégique »*<sup>1163</sup>.

Ils ne sont pas directement impliqués dans la conduite d'évaluation mais peuvent potentiellement demander que des démarches soient menées sur un objet spécifique. Bien souvent, si la direction perçoit des interrogations qui tendraient à remettre en question leur action, elle aura tendance à proposer le recours à l'instrument d'évaluation. Le président explique que « *l'évaluation ça permet d'avoir un suivi sur les CTG [...] ça permet d'avoir une lisibilité [...] un retour pour pouvoir discuter dessus [...] il faut que ça continue dans ce domaine-là* » (novembre 2013). Pour les administrateurs, la

---

<sup>1159</sup> Cf. Partie I sur l'évolution du rôle des conseils d'administration au sein des OSS et des CAF.

<sup>1160</sup> Sauf certains dont le mandat s'inscrit dans la durée à la présidence ou la vice présidence.

<sup>1161</sup> La plupart des présentations et des documents transmis aux réunions du Conseil d'Administration ou aux Commission d'action sociale (CAS) sont relues et corrigées par la direction. Extrait carnet de terrain (septembre 2012).

<sup>1162</sup> Le président et les vices présidentes interviennent néanmoins auprès des partenaires pour des rencontres symboliques dans le cadre de signature de contrat ou d'inauguration de structures.

<sup>1163</sup> Extrait du carnet de terrain suite à une réunion de pilotage des CTG en présence des RUT des conseillers territoriaux et des CES du 24/11/2013.



restitution de travaux d'évaluation de politique constitue un moyen pour disposer d'information – même contrôlée et lissée – sur les politiques ou actions conduites par la CAF et ses effets afin d'alimenter leurs échanges et d'appuyer leurs décisions.

### 6.1.2.3. Les cadres : entre opportunité stratégique et volonté de maîtrise

Les cadres de l'action sociale<sup>1164</sup> de la CAF sont issus du travail social<sup>1165</sup>. Ils maîtrisent les politiques de la CAF, le fonctionnement organisationnel, les jeux d'acteurs (attentes de la direction, métiers, intérêts,) ainsi que des mécanismes de prise de décision de la direction et du conseil d'administration. Leur action se situe dans le management d'équipe, le conseil stratégique et l'intervention auprès des partenaires locaux (élus et directeurs de service). Ils cherchent à se ménager des marges de manœuvre en termes professionnel et d'influence politique. Ils tendent à être en concurrence les uns avec les autres, notamment lorsqu'ils occupent des postes similaires (RUT), et recherchent à proposer des innovations d'« être bien vus » et « dans les petits papiers de la direction »<sup>1166</sup>.

Ces cadres portent le discours de la direction sur le devoir d'évaluation<sup>1167</sup>. D'une part, ils investissent ce discours dans une perspective managériale, étant donné que l'évaluation s'inscrit dans les règles organisationnelles générales de conduite de l'action publique et qu'ils sont régulièrement responsables de leur réalisation (CTG, plan d'action d'UT notamment). Ils doivent donc porter et coordonner le processus d'évaluation en interne en l'intégrant aux activités de leur service<sup>1168</sup> et en fédérant les différents acteurs concernés. La plupart du temps, les cadres sont impliqués dans l'évaluation, interrogé en tant qu'acteur et mobilisé dans son comité de pilotage. D'autre part, ils s'approprient le discours d'acteur politique de la direction pour défendre la démarche auprès des collectivités dans le cadre de l'action partenariale. L'instrument d'évaluation constitue une ressource d'information sur l'action conduite et ses effets,

---

<sup>1164</sup> Il s'agit des responsables d'unité territoriales (RUT), responsable du département d'appui aux politiques (DAP), responsable des politiques territoriales (DPT), responsable du pôle étude (Grégoire Perron), consultante interne (Danielle Coutant).

<sup>1165</sup> Voir Chapitre I notamment le 1.3.3. sur le profil des acteurs de l'action sociale.

<sup>1166</sup> Propos informel d'une Conseillère territoriale (mars 2011) ; d'une chargée d'études (avril 2013).

<sup>1167</sup> Cf. Encadré 26 : Extrait du carnet de terrain sur l'évaluation des centres sociaux.

<sup>1168</sup> Voire également solliciter un CES issu d'une autre UT.



mais aussi un levier pour redéfinir et négocier les politiques sociales territoriales auprès de la direction et des partenaires.

Du fait de son portage par les ADOSS, de la concurrence et du mimétisme entre les cadres, vis-à-vis de la direction ils se conforment à la conduite d'évaluation. Ils investissent l'évaluation en fonction de l'intérêt qu'ils portent à la politique évaluée, de ce qu'ils attendent de la démarche et des représentations qu'ils ont de l'évaluation et de la manière dont elle doit être conduite. Certains s'en désintéressent en partie, comme nous avons pu l'observer dans le cas d'une CTG, où la RUT ne s'est pas présentée à la restitution de l'évaluation face aux élus et ne semblait pas saisir la « plus-value » des CTG<sup>1169</sup>. La démarche soulève parfois des craintes chez les cadres, en termes de moyens humains à mettre à disposition, mais aussi parce qu'elle peut mettre à jour des projets qui n'ont pas abouti et qui sont sous leur responsabilité. Certains cadres investissent l'évaluation et conduisent un travail institutionnel de déstabilisation de ses normes à leur avantage, adoptant des postures « déviantes »<sup>1170</sup>. En fonction des contextes, ils peuvent avoir tendance à négocier les normes de l'évaluation voire à contraindre le rôle des CES (notamment quand ils sont leur cadre direct) et à pour adapter la démarche à leurs propres intérêts ou leur conception de « *ce que doit être l'évaluation* ». Cela passe par exemple par le contrôle, la relecture et la correction du contenu et de la communication des résultats de l'évaluation. D'autres cadres, au contraire, ont tendance à investir l'opportunité de l'évaluation pour tenter de valoriser leurs savoirs et celui des professionnels afin d'affirmer leurs compétences et d'influencer les décisions face à la prégnance et à la centralité de la direction. C'est le cas, par exemple, de Danielle Coutant qui explique : « *moi j'étais très frappée sur le fait que la réflexion et le savoir, il ne vient que des savants d'en haut. On pense avec les étages. L'intelligence est à l'étage* » (sous-entendu à la direction qui est physiquement positionnée au 5ème étage). En fonction de la manière dont ils l'investissent, l'évaluation est tantôt un instrument de pouvoir en termes de savoir d'influence des politiques, des acteurs internes (notamment la direction) et externes, tantôt une contrainte.

---

<sup>1169</sup> Ce que nous avons pu observer plus tard dans le cadre de comité de pilotage des CTG (juin 2013, mars 2014).

<sup>1170</sup> Nous les analysons dans le cadre de la négociation des normes de l'évaluation au fil du processus (6.2.). Encadré 30: Exemple de négociation dans la conduite d'évaluation: une posture déviante de détournement de l'évaluation par des RUT. Nous reprenons ici les termes de Delphine Dulong, « Au dedans et au dehors: la subversion en pratiques », in Jacques Lagroye, Michel Offerlé, (éds.). *Sociologie de l'institution*, éds. Jacques Lagroye et Michel Offerlé, Belin, Paris, 2011, p. 249-265.



#### 6.1.2.4. Les Conseillers techniques : entre contrainte et opportunité d'influence

Les conseillers techniques (conseillers territoriaux et conseillers thématiques<sup>1171</sup>) occupent une place centrale dans la conduite de l'action publique de la CAF. Ces agents de développement contribuent à l'élaboration et coordonnent la mise en œuvre des politiques d'action sociale de l'organisation sur le territoire, gèrent l'attribution et le suivi des différentes prestations de services de la Branche, en fonction des priorités de la CAF et dans le cadre des relations partenariales. Ils centralisent plusieurs sources de pouvoir. Ils maîtrisent la conduite de l'action partenariale de la CAF, compétence particulière, technique (interne) et relationnelle (externe), qui constitue une forme d'expertise difficilement remplaçable. Ces acteurs détiennent des informations centrales sur la gestion quotidienne des prestations de service, sur l'évolution des relations professionnelles et interpersonnelles avec les structures d'intervention sociale dans le temps, sur les projets de territoire avec les collectivités, sur les intérêts d'acteurs internes et externes. Ils travaillent en lien avec les directeurs de services, les coordonnateurs territoriaux et les chargés de missions des collectivités mais aussi avec les directions de structures d'intervention sociale.

Détenteurs de connaissance sur l'action, sur les difficultés rencontrées, les acteurs pertinents, les mécanismes de décision et de gestion des politiques, ce sont des acteurs nécessaires au processus évaluatif. En tant que représentants de la CAF, ils se doivent de porter « le devoir d'évaluation » dans la relation partenariale. S'ils ne peuvent s'opposer<sup>1172</sup> à sa mise en œuvre, ils disposent néanmoins de marges de manœuvre pour marchandiser les normes et les conditions de réalisation de l'évaluation qui vient porter un jugement sur leur travail. Ils adoptent des comportements et des stratégies différentes par rapport à la démarche, en fonction du contexte, des représentations qu'ils s'en font, des acteurs en présence (concurrences, inimitiés, etc.), de leurs expériences en la matière et de ce qu'ils perçoivent comme menaces ou comme intérêts. Certains conseillers techniques revendiquent la capacité de conduire des évaluations des Contrats Enfance Jeunesse (CEJ)<sup>1173</sup>, ce qui n'est pas sans générer des tensions avec les CES, qui considèrent qu'il s'agit uniquement de bilans d'activité et non pas d'une « réelle »

---

<sup>1171</sup> Les conseillers territoriaux dans le cadre d'une politique globale territoriale (prestations de service, CTG, expérimentation dans les UT), les conseillers thématiques dans le cadre d'une politique thématique départementale ou locale.

<sup>1172</sup> Cela serait considéré par les supérieurs comme une faute professionnelle de leur part.

<sup>1173</sup> Contrat qui remplace les Contrats temps libre jeune et les contrats enfance, dont ils ont la responsabilité.



démarche d'évaluation de politique sur laquelle ils ont « normalement le monopole » au sein de l'organisation. D'autres peuvent être réticents à l'idée de révéler les difficultés rencontrées dans la conduite d'action, pour lesquelles ils auraient potentiellement pu trouver des solutions. Cela se manifeste par le fait de délivrer des informations floues et incomplètes, ou des tentatives d'éviction des questions. La démarche d'évaluation est alors jugée par ces acteurs comme « lourde », « contraignante », « chronophage », « trop conceptuelle »<sup>1174</sup>. Certains considèrent qu'elle vient en plus de leurs diverses activités et essaient alors de négocier une prise en compte de ce « chantier » dans leur charge de travail. Dans certaines situations, ils conduisent un travail institutionnel de déstabilisation du processus évaluatif en critiquant la méthodologie, en mettant en doute son intérêt (en interne), en marchandant et en sélectionnant les informations à communiquer et leur temps disponible<sup>1175</sup>.

Les conseillers techniques cherchent ainsi, à orienter les questions évaluatives vers des problématiques où ils ne sont pas directement remis en cause, où ils peuvent valoriser l'action qu'ils conduisent et qui constitue un intérêt dans le cadre de leurs missions professionnelles. Par exemple, ils proposent de traiter de la gouvernance partenariale de l'action afin de redéfinir les modes de coopération, de clarifier les responsabilités de chacun, de faciliter leur travail et de le rendre plus influent. Ou encore, ils s'intéressent à la question des effets des politiques conduites par les partenaires afin d'en modifier les orientations ou de les valoriser au sein de l'organisation. Leur implication dans la démarche leur permet d'être au centre de l'évaluation des politiques qu'ils conduisent ou coordonnent, et de leur donner un sens *a posteriori*. Par-là elle offre l'opportunité de mettre en exergue leur connaissance du terrain et leurs compétences auprès de leurs collaborateurs comme de leurs supérieurs, tout en tentant de faire en sorte que leurs actions soient valorisées par un tiers. L'évaluation leur offre la possibilité non seulement de faire remonter les difficultés qu'ils rencontrent dans la conduite de l'action (au sein de la CAF et/ou avec les partenaires), mais aussi de faire passer des idées de réaménagement ou des exigences qu'ils défendent par ailleurs dans différentes arènes techniques ou décisionnelles.

---

<sup>1174</sup> Extrait de propos de conseillers territoriaux dans le cadre de démarches d'évaluation, carnet de terrain (novembre 2011, juin et septembre 2013, février 2014).

<sup>1175</sup> Nous le montrons en situation, au fil du processus dans le 6.2.



L'évaluation apporte à ces professionnels un éclairage sur les logiques d'action de leurs collaborateurs, sur les zones de blocages et les effets des politiques conduites. Elle peut constituer un levier de valorisation professionnelle et individuelle, de renégociation de l'action et de leur place au sein du système d'acteur, mais également de diffusion de leurs propositions d'amélioration dans une perspective *bottom-up*. Dans le cas où ils perçoivent effectivement les intérêts instrumentaux de l'évaluation, ils peuvent orienter les problématiques à traiter et les solutions à apporter, jouer un rôle de légitimation de la démarche auprès des acteurs, de facilitation technique de la récolte d'information et de défense des préconisations. En fonction des situations, les conseillers techniques investissent la démarche dans une perspective instrumentale pour faire passer des idées ou renforcer leur position, ou au contraire cherchent à la déstabiliser en interne. L'évaluation est tantôt perçue comme une opportunité, tantôt comme une contrainte.

#### 6.1.2.5. Les Chargés d'Études Sociales au centre du jeu

Les CES maîtrisent la compétence et appartiennent à une communauté de professionnels de l'évaluation *via* la SFE. Ce sont les experts<sup>1176</sup> en la matière au sein de l'organisation et les garants de la mise en œuvre de méthodologies de sciences sociales. Plus précisément, ils sont mis en « *situation d'expertise* », entendue comme « *la rencontre d'une conjoncture problématique et d'un savoir spécialisé* »<sup>1177</sup>. Cette configuration leur fournit une ressource symbolique délivrée par d'autres (notamment la direction par le biais de commandes) mais aussi entretenue par les CES qui cherchent à en maîtriser les règles car elle constitue un enjeu de pouvoir au sein de l'organisation. Ils jouent ce rôle d'expert et élaborent des savoirs qui constituent « *une ressource mobilisable pour les parties prenantes* »<sup>1178</sup>. Les CES s'approprient l'évaluation pour tenter d'en faire un instrument producteur de consensus et de conduite du changement non seulement au sein de la CAF mais aussi dans l'action publique partenariale (propre à l'*illusio*). Ils cherchent à investir stratégiquement cette position de pouvoir pour jouer un rôle

---

<sup>1176</sup> Pour M. Crozier et E. Friedberg « *l'expert est le seul qui dispose du savoir-faire, des connaissances, de l'expérience du contexte qui lui permettent de résoudre certains problèmes cruciaux pour l'organisation* ». Michel Crozier et Erhard Friedberg, *op. cit.*, p. 84. Cependant cette définition de l'expertise est particulièrement critiquée par sociologie de l'expertise car elle tend à essentialiser la définition de l'expert, laissant de côté l'approche relationnelle, c'est-à-dire l'analyse des acteurs qui définissent que ces savoirs sont cruciaux pour l'organisation. C'est pourquoi sur ce point nous préférons parler de « situation d'expertise ».

<sup>1177</sup> CRESAL, « Situations d'expertise et expert-système. Situations d'expertise et socialisation des savoirs », *Actes de la table ronde organisée par le CRESAL*, 1985, p. 3. in Julien O'Miel, *op. cit.*

<sup>1178</sup> Corinne Delmas, *op. cit.*, p. 16.



d'intermédiaire<sup>1179</sup> ou, pour reprendre les travaux de M. Crozier et E. Friedberg, de « marginal sécant » influençant la nature du changement. Pour eux :

*« Les individus et les groupes qui par leurs appartenances multiples, leur capital de relations dans tel ou tel segment de l'environnement seront capables de maîtriser, tout au moins en partie, cette zone d'incertitude, de la domestiquer au profit de l'organisation disposeront tout naturellement d'un pouvoir considérable au sein de celle-ci. C'est le pouvoir dit du « marginal sécant », c'est-à-dire d'un acteur qui est partie prenante dans plusieurs systèmes d'action en relation les uns avec les autres, et qui peut, de ce fait, jouer un rôle indispensable d'intermédiaire et d'interprète entre des logiques d'action différentes voire contradictoires ».*

Ils cherchent à garder le monopole du savoir légitime sur l'évaluation afin d'en définir les normes et les règles du jeu qui leurs sont les plus favorables en termes de position de pouvoir au sein de l'organisation. En ce sens, certains CES s'investissent stratégiquement dans l'élaboration de cadres cognitifs sur l'évaluation afin de pouvoir s'y référer dans le cadre des négociations avec les autres parties-prenantes. L'enjeu est d'affirmer leur légitimité et de défendre leurs intérêts professionnels d'expert et spécialistes de l'évaluation (compétence méthodologique, extériorité, communauté professionnelle, etc.) au sein de l'organisation afin de pouvoir peser les décisions. Ils conduisent un travail institutionnel de valorisation de la démarche d'évaluation et entretiennent *l'illusio* pour rassurer, faire adhérer et montrer qu'il ne s'agit pas de leur propre avis mais d'un jugement construit et collectif visant une amélioration.

Les CES sont néanmoins en concurrence pour la définition de leur cœur de métier, tout comme sur la répartition du travail. L'ethnographie des communautés de pratiques<sup>1180</sup> révèle des tensions entre les CES qui cherchent à reconfigurer leur métier<sup>1181</sup> en fonction de leurs propres centres d'intérêts, ressources ou aspirations personnelles, ou dans une posture stratégique par rapport aux autres métiers de l'organisation. Ainsi, certains cherchent le partage de connaissance et le travail collectif, d'autres à travailler de manière plus individuelle pour se ménager des marges de manœuvre. Certains étant plus tournés vers le terrain, l'appui méthodologique et la conduite de projet, d'autres plus vers des analyses sociologiques en s'inspirant de lecture de travaux de recherche. La volonté

---

<sup>1179</sup> Olivier Nay et Andy Smith, *op. cit.*

<sup>1180</sup> Cf. Annexe 6 : Récits d'ethnographie institutionnelle, Se faire former au métier de Chargés d'études sociales : se laisser agir par l'institution et la communauté de pratique.

<sup>1181</sup> Danielle Coutant souligne « quand il n'y a plus de chef d'équipe, d'une équipe de chargé d'études, [...] si tu n'as pas quelqu'un pour penser la mission, ça revient non seulement à la légitimité [...] je me dis où ça se régule? [...] ça se cartonnait mais ça se disait » (avril 2012).



d'innovation méthodologique de certains CES qui cherchent à mobiliser d'autres méthodes ou outils (audiovisuel, photos montages, méthodes expérimentales) suscite des réticences des collègues qui craignent d'être contraint à se former ou de se voir imposer des méthodes. Enfin, certains ont tendance à s'investir dans l'élaboration de doctrines d'évaluation afin de prescrire la démarche à suivre aux autres CES et de se positionner comme prescripteur vis-à-vis de la direction<sup>1182</sup>. Là où d'autres cherchent à s'extraire de ces tentatives d'imposition de normes pour préserver la légitimité de leur compétence et se ménager des marges de manœuvre dans la conduite de l'évaluation. L'attribution de chantiers stratégiques, implicitement hiérarchisés par les CES (tâches nobles<sup>1183</sup>), les met également en concurrence et fait l'objet de jeux d'acteur. Les évaluations de politique thématique départementale ou de politique globale auprès de grandes collectivités sont valorisées au sein du milieu professionnel. Elles représentent un fort enjeu pour la direction comme pour le CES (intérêt d'influence politique) et constituent un levier de reconnaissance de leurs compétences au sein de l'organisation (intérêts professionnels). Ainsi, il a été possible d'observer des stratégies d'acteurs pour être en charge de chantiers d'évaluation à fort enjeu politique, par du « *copinage* » auprès de cadres pour être choisi ou conseillé auprès de la direction. Deux CES parlent d'« *attribution de chantier dans les couloirs* »<sup>1184</sup>, même si cette tendance se réduit avec la mise en place de systèmes de régulation par le biais de comités pilotage et de programmation des études et des évaluations.

Les CES ont clairement des intérêts professionnels à défendre *dans* et *par* la conduite d'évaluation. Il s'agit de légitimer leur métier dans la conduite de l'action publique de la CAF, en affirmant l'indépendance de leur l'expertise, leur compétence méthodologique pour produire un savoir légitime, mais aussi des préconisations. La formulation de recommandations, ne peut être complètement dissociée d'intérêts ou d'idées politiques portés par les CES. Elles dépendent des savoirs produits par les parties prenantes de l'évaluation mais aussi potentiellement de leur propre normativité d'acteur social.

---

<sup>1182</sup> La direction souhaite que, sur les chantiers identiques d'un territoire à l'autre, un effort soit fait pour homogénéiser les méthodes afin de rendre les territoires comparables. Cette attente est donc saisie par certains CES comme opportunité de prescrire un outil prédéfini. Notons que sur les trois démarches de ce type (centres sociaux, CTG et MOUS) on retrouve toujours le même agent (associé consécutivement à deux autres), se présentant comme « sociologue » auprès des partenaires, recruté au sein de l'Université de Bordeaux alors qu'il entreprenait un doctorat et qui y enseigne. Par ailleurs, il détient le quasi-monopole des évaluations portant sur la question du logement. Cela semble s'inscrire dans une stratégie de reconnaissance professionnelle.

<sup>1183</sup> Everett E Hughes, *op. cit.*

<sup>1184</sup> Propos extrait du carnet de terrain (novembre 2011, mars 2012).



#### 6.1.2.6. Les travailleurs sociaux, de la maîtrise des situations des usagers à l'influence des politiques

Les travailleurs sociaux, comme les techniciens sociaux-administratifs, disposent de moins de ressources de pouvoir au sein de l'organisation. Ce sont des opérateurs de terrain, des *street level bureaucrats*<sup>1185</sup> qui interviennent à des niveaux « moins stratégiques » de la conduite de l'action publique directement dans le cadre d'accompagnement social de familles et d'accès au droit (légal et extra-légal). Leur travail s'inscrit également dans des projets collectifs conduits avec des partenaires de la CAF, qu'il s'agisse de collectivités (service social départemental, CCAS), de centres sociaux ou d'associations d'intervention sociale. Ils ne sont que très rarement amenés à travailler avec le niveau décisionnel mais plutôt avec les opérateurs. Ils maîtrisent le cadre d'intervention des différentes structures sociales sur le terrain et les problématiques sociales (individuelles et collectives) rencontrées par les habitants de leur territoire d'intervention.

Dans le cadre de la conduite d'évaluation, ces agents défendent leurs intérêts professionnels en valorisant leurs connaissances de terrain, des effets et des limites des politiques. Proches des usagers de la CAF, ils cherchent à faire savoir leurs situations et à défendre leurs intérêts. Peu associés aux instances décisionnelles, ils investissent l'évaluation comme un moyen « *de parler de ce qui se passe sur le terrain* »<sup>1186</sup>, en présentant des problématiques sociales, en proposant des idées d'actions et de partenariat pour tenter d'y apporter des réponses, sur lesquelles ils pourraient potentiellement être missionnés. Ils cherchent à influencer la nature des politiques, notamment en fonction des besoins sociaux qu'ils identifient, afin de valoriser leurs compétences professionnelles, leur place dans l'évaluation et dans l'élaboration des orientations de l'action sociale locale de la CAF.

---

<sup>1185</sup> Michael Lipsky, *op. cit.*

<sup>1186</sup> Propos d'une assistante sociale, extrait du carnet de terrain (avril 2012).



#### 6.1.2.7. Antagonismes d'intérêts, variation des rôles dans la négociation de l'évaluation

Cette analyse des rôles et intérêts défendus par les acteurs dans l'évaluation révèle des tensions ou réticences face à la démarche. Elles sont en partie liées aux antagonismes d'intérêts et de rationalités d'acteurs au sein d'une organisation (propre à la division du travail), qui les amènent à envisager différemment les enjeux de l'évaluation, en fonction notamment de leur position sociale et des ressources dont ils disposent. Le tableau 12 en synthétise les principaux éléments. Le parcours institutionnel de l'évaluation à la CAF se caractérise par des négociations et des jeux d'acteurs dans la pratique (6.2), liés notamment aux divergences d'intérêts professionnels, et aux stratégies visant à préserver leur marge de liberté ou d'accéder à des positions de pouvoir. Il est également marqué par des stratégies d'influences politiques lié à la volonté de changement social des acteurs qui s'inspire de leur propre normativité. L'ethnographie révèle que les intérêts défendus par les acteurs constituent un moteur d'engagement ou de déstabilisation de l'instrument d'évaluation. La manière dont les acteurs se comportent face à l'évaluation, en fonction de leurs ressources, de leurs intérêts, de leur socialisation, – autrement dit, les rôles qu'ils endossent dans l'institution – se construisent dans l'interaction, en situation et au terme d'un apprentissage par la pratique<sup>1187</sup>. Comme le montre le tableau 12, les acteurs n'ont pas la même maîtrise de l'évaluation selon leur métier, mais aussi et surtout selon leurs expériences. Ils se conforment ou subvertissent leur rôle en fonction de processus d'apprentissage. R. Lefebvre souligne justement que « *s'ils "s'imposent" aux acteurs [leurs rôles], c'est parce qu'ils constituent des modèles d'action et des ressources autant que des contraintes* »<sup>1188</sup>. Ces rôles sont à la fois réducteurs d'incertitudes mais comportent une part d'imprévisibilité, en fonction des situations concrètes et de la nature des négociations. Cela contribue à expliquer la stabilité et la variation de normes qui donnent consistance à l'institution.

---

<sup>1187</sup> Rémi Lefebvre, *op. cit.*

<sup>1188</sup> *Ibidem.*, p.221.



**Tableau 12 : Ressources, rôles et intérêts d'acteurs dans l'évaluation**

Acteurs	Ressources dans l'organisation et l'évaluation				Rapport à l'évaluation	
	Maitrise évaluation	Maitrise relations extérieures	Information sur l'action	Ediction / application de règles	Rôle dans l'évaluation	Intérêts dans l'évaluation
ADOSS	XX	XX	X	XXX	Portage et légitimation, Contrôle de la démarche, décision	Obtenir l'information, se positionner légitimer l'action, influencer les politiques locales et nationales
CA				XX	(Commande) Décision	Obtenir l'information sur l'action et ses effets
Cadres	X	XX		XX	Assurer sa réalisation, orientation, contrôle, (décision)	Obtenir l'information sur l'action, valorisation, prescrire des ajustements
Conseillers techniques	XX	XXX	XXX	X	Orientation, suivi, fournir des informations et des propositions	Valoriser l'action, prescrire des ajustements
CES	XXX	X	XX	X	Réalisation selon les normes et les méthodes, faire accepter la démarche	Produire une connaissance légitime, du consensus, prescrire des ajustements
Travailleurs sociaux	X	XX	XX		Fournir des informations et des propositions	Valoriser l'action, prescrire des ajustements

*Source : données issues d'observations de terrain (2010-2014)*

Cette configuration d'acteurs, les rôles qu'ils jouent et les intérêts qu'ils défendent, influencent la manière dont l'évaluation s'institutionnalise au sein de l'organisation. Le phénomène d'institutionnalisation de l'évaluation est marqué par des arrangements d'intérêts d'acteurs qui conditionnent l'acceptabilité et l'appropriation de cette institution par les acteurs de l'organisation. Il convient d'étudier comment ces combinaisons d'intérêts se négocient dans la pratique mais surtout dans quelles mesures ils tendent à contraindre et à dresser les contours de cette institution à la CAF.

## **6.2. La négociation des normes au fil du processus d'évaluation**

Analysons maintenant comment les acteurs de l'organisation conduisent un travail institutionnel de négociation des normes de l'évaluation, en fonction des intérêts qu'ils défendent, au fil des différentes étapes du processus. Il s'agit de mettre en évidence en



quoi le processus institutionnel est conditionné et contraint par une adaptation de l'évaluation aux intérêts d'acteurs, qui contribue à clarifier les contours stabilisés et variables de l'institution. Nous montrons ici comment la conduite d'évaluation se négocie en actes, par le travail institutionnel des acteurs, dans la définition des objets d'évaluation et dans l'élaboration du cahier des charges (6.2.1), dans la réalisation de l'évaluation (6.2.2) et dans la restitution des résultats (6.2.3).

### 6.2.1. Définition et cadrage des objets d'évaluation

Tout d'abord, étudions les étapes mise à l'agenda et de cadrage pour mettre en évidence les tensions autour des études qui relèvent de l'évaluation et les logiques qui conduisent à la mise en évaluation de politiques partenariales (6.2.1.1.). Nous montrons que les modalités de pilotage de la démarche sont plus stabilisées sur les évaluations routinisées du fait de processus d'apprentissage et de formalisation, mais dépendent également du statut du partenaire (6.2.1.2.). Le cadrage de l'évaluation s'inscrit dans une perspective consensuelle, ménageant les intérêts d'acteurs, les enjeux stratégiques et politiques de la CAF et s'inscrivant dans les logiques d'action de la direction (6.2.1.3).

#### 6.2.1.1. Des évaluations circonscrites à l'action sociale partenariale

Les évaluations de politiques mises à l'agenda de la CAF sont historiquement circonscrites à la mission d'action sociale<sup>1189</sup>. Il s'agit d'une norme ancrée qui s'inscrit dans les logiques d'acteur politique de la direction et qui légitime le développement de cette pratique à la CAF. Comme le souligne Henri Labeyrie (décembre 2011) :

*« Pourquoi l'évaluation en CAF ? Parce que justement ces moyens [les budgets d'action sociale] ils sont donnés de façon autonome [...] il faut les justifier, encore plus que les prestations familiales. [...] avec les indus des CAF vous pourriez vous payer trois prestations, mais tout le monde s'en fout. Par contre pour l'action sociale des CAF, qu'est-ce que vous faites avec vos aides financières ? Vos travailleurs sociaux qu'est-ce qu'ils font ? [...] cette dimension de l'autonomie renforce cette dimension évaluative ».*

Les missions, le cadre d'intervention de la CAF dans l'environnement politico-administratif mais aussi plus fondamentalement de ses normes d'action (ou institutions)

---

<sup>1189</sup> Cf. Tableau 9, 10 et 11. Partie II.



imprègnent et conditionnent les règles de mise en œuvre de l'évaluation au sein de cette organisation. Sur le développement d'une politique d'évaluation des CTG à la CAF de la Gironde, une ADOSS, directrice évaluatrice (alliée de Henri Labeyrie) souligne :

*« Je n'imagine pas que dans une convention territoriale globale, quelle qu'elle soit, ça ne soit pas une évaluation commune. [...] c'est pas possible. Donc c'est forcément une évaluation partenariale. [...] Il faut que l'évaluation soit collective, qu'on la partage, qu'on en accepte les conclusions [...]. On ne peut pas s'auto-mandater pour évaluer la politique familiale de la Mairie de Bordeaux et s'ils sont d'accord c'est un travail de co-construction » (février 2014).*

L'évaluation partenariale constitue une norme nécessaire à l'acceptation de la démarche, propre au cadre d'intervention d'une CAF et à l'interdépendance des acteurs de l'action sociale locale. Elle se retrouve s'applique sur toutes les évaluations conduites.

Les évaluations portent rarement sur une politique spécifique de manière transversale, mais plutôt sur la mise en œuvre de dispositifs ou de contrats territoriaux. Plusieurs démarches conduites par la CAF de la Gironde évaluent des dispositifs qui n'ont pas encore été traités par la CNAF, ou qui ne le seront pas étant donné qu'elles s'inscrivent dans une perspective d'action territoriale. Le choix des objets à évaluer s'oriente plus particulièrement vers l'action locale, les expérimentations et l'analyse des effets des « nouveaux » dispositifs. L'objectif est alors de tenir des positions dans des groupes de travail au niveau national mais aussi de routiniser et de normaliser l'évaluation dans le cadre de l'action partenariale. Pour Martin Ackermann, les mécanismes de mise à l'agenda d'évaluations au sein de la CAF viennent servir les stratégies et priorités fixées par la direction de l'action sociale : (septembre 2013)

*« C'est le génie du directeur de l'action sociale qui dit ce serait quand même intéressant que l'on aille voir un petit peu ce qui se passe là. L'objectif il est là ».*

La direction est au centre de la mise à l'agenda d'évaluations ponctuelles et transversales. Elles sont directement portées par un ADOSS en fonction de ce qu'il juge pertinent au regard des attentes potentielles du conseil d'administration, des partenaires ou de l'enjeu d'une politique (partenariale) spécifique pour la CAF.

Pendant la période d'observation un CES a cherché, sans succès, à porter la mise à l'agenda de l'évaluation du Contrat pluriannuel d'objectif et de Gestion (CPOG). Si le directeur adjoint, que nous renommeons ici Patrick Partinico, ne s'est pas montré hostile à



la proposition, le dossier a été classé sans suite. Plusieurs CES considèrent que la direction manque de vision stratégique dans la programmation d'évaluations et qu'elle décide souvent au coup par coup. Le CES à l'origine de la proposition d'évaluation du CPOG explique (mai 2014) :

*« J'ai proposé à plusieurs reprises de réduire le nombre d'études à effectuer pour les regrouper autour d'une évaluation à l'échelle politique plutôt que de démultiplier des écoutes clients ou autres études segmentées ».*

Les CES considèrent qu'ils devraient être consultés pour la programmation d'évaluation de politiques et qu'elles pourraient porter sur des objets plus transversaux, ce à quoi ils aspirent plus particulièrement car ils considèrent que leurs compétences ne sont pas mobilisées à leur juste valeur. En ce sens, ils cherchent à défendre leurs intérêts professionnels et à redéfinir les modalités de mise à l'agenda d'évaluation. Ils restent peu entendus sur ce sujet car la direction entend préserver cette marge de manœuvre. La plupart du temps, la décision de conduire une évaluation se discute entre la direction et les cadres de l'action sociale (certains pouvant potentiellement porter des idées de CES) mais les CES ne sont intégrés que par la suite.

Les évaluations de CTG sont routinisées et font l'objet d'une planification dans le temps élaborée par le responsable du DPT en fonction des temporalités du renouvellement des conventions. Il n'y a pas de débat au sein de la direction ou entre les cadres sur l'opportunité ou non de conduire une évaluation CTG, elles sont assimilées à une contrepartie de l'investissement de la CAF et intégrées aux activités courantes. En revanche, la négociation porte sur la planification des moyens et l'adaptation de ses temporalités aux contraintes politiques ou conjoncturelles (périodes d'élection, temps des mandatures, mobilités de personnels politiques ou administratifs au sein des collectivités). L'observation révèle que les évaluations de CTG sont des chantiers prioritaires pour la direction qui, en cas de chevauchement avec une évaluation transversale ponctuelle, arbitre toujours en la faveur de l'évaluation de la CTG<sup>1190</sup>. Le cas s'est notamment présenté pour l'évaluation de la politique de la parentalité de la CAF qui a mis plus de deux ans à être finalisée car repoussée à plusieurs reprises pour ces raisons. Outre le fait d'être techniquement planifiée, cette étape évaluative des CTG est

---

<sup>1190</sup> Les écoutes clients s'intégrant à la démarche de management par la qualité ISO normée sont également prioritaires.



intégrée et assimilée par les agents des Unités Territoriales (UT) qui, dans les discussions de travail, se projettent sur ce qu'ils auront à dire au moment de l'évaluation.

## **Des objets non évalués**

Les prestations sociales légales ne font pas l'objet d'évaluations régulières alors que leur gestion constitue une part considérable de l'activité et de l'expertise des CAF. L'évaluation sur le non-recours au RSA reste à tout à fait marginale par rapport à la globalité des évaluations conduites à la CAF. Elle s'inscrit dans le cadre d'une recherche-action avec une actrice extérieure qui permet à la direction de rendre possible – voire d'encourager – la production d'un savoir critique sur le RSA et sur le fonctionnement de la Branche famille<sup>1191</sup>, tout en se dissociant de la « responsabilité » des résultats. Au moment de la relecture du rapport, alors que je m'attendais à des corrections, Patrick Partinico à l'origine de ce travail précise (octobre 2011) :

*« Je n'ai pas vocation à censurer vos travaux, vous voyez là, ce logo de Science Po, c'est très important. Il vous permet de dire des choses que je ne peux pas me permettre de dire en tant que directeur de CAF, mais je ne vous cache pas que je partage une bonne partie de vos analyses ».*

Pour les acteurs de la CAF, il n'est envisageable que des ADOSS s'« auto-mandatent » sur l'évaluation d'une politique règlementaire définie au niveau national étant donné qu'ils n'ont pas de pouvoir décisionnel mais uniquement une mission d'application et d'ajustement. Il s'agit d'une norme organisationnelle incorporée par les agents, une limite à ne pas franchir<sup>1192</sup>. Ils ne peuvent donc pas se permettre<sup>1193</sup> d'intégrer ce type d'objet à leur politique d'évaluation, sauf sous couvert d'une recherche<sup>1194</sup>, ou dans le cadre d'enquêtes de satisfaction centrées sur le service proposé par la CAF, ce qui se fait régulièrement. Martin Ackermann considère que ces enquêtes font partie de l'évaluation et utilise le droit pour justifier les contours de politiques évaluables par la CAF, il explique (septembre 2013) :

---

<sup>1191</sup> Nadia Okbani, *op. cit.*

<sup>1192</sup> Pour le directeur de l'EN3S, ancien directeur de la Sécurité sociale, la conduite d'évaluation par une CAF peut se faire « sur un aspect de la politique qu'ils peuvent maîtriser qui est notamment la co-contractualisation avec les collectivités locales sur des équipements [...]. En revanche travailler sur l'évaluation de l'impact de la politique familiale sur la pauvreté c'est pas à la CNAF ou aux CAF de le faire, c'est à l'État » (avril 2014).

<sup>1193</sup> Par ailleurs, les ADOSS en charge de la gestion des prestations fonctionnent dans une logique industrielle qui est très orientée contrôle de gestion et de conformité. Ils sont assez peu enclins à s'inscrire dans une perspective de questionnement des réglementations qu'ils ont à mettre en œuvre, ils se vivent plus comme des managers et des techniciens que comme des acteurs politiques, comme c'est le cas en Gironde pour les ADOSS en charge de l'action sociale.

<sup>1194</sup> Ce qui explique pourquoi la démarche sur le non-recours est présentée comme une recherche-action. Nous l'avons répertoriée parmi les évaluations étant donné qu'elle est considérée comme telle par les chargés d'études.



« Parce que la politique nationale, moi je ne l'évalue pas, j'ai une loi, ce n'est pas moi qui l'ai faite, je l'applique. Maintenant est-ce que ce que je mets en place comme organisation créée de la satisfaction ou pas auprès des allocataires ? Ça c'est important. Et c'est une évaluation ça. [...] On peut dire que les prestations ne sont pas d'un montant assez élevé. Ça je peux l'envoyer à la Caisse Nationale. C'est pas mon fait. Ce qui est important c'est qu'ils soient payés à l'heure, qu'il n'y ait pas beaucoup d'erreurs, et qu'ils soient bien reçus ».

En ce qui concerne l'action sociale, certaines thématiques n'ont pas fait l'objet d'évaluation pour des raisons diverses, par exemple : le travail social ou la médiation familiale (évaluations conduites au niveau national) ou le handicap (responsabilité prépondérante du département). Les dispositifs règlementaires laissant peu ou pas de marge de manœuvre à la CAF ne font pas l'objet d'évaluation par les CES, mais plutôt de bilans financiers comme c'est le cas pour le Contrat Enfance-Jeunesse conduit par les conseillers territoriaux. D'autres thématiques comme les aides financières extralégales ou la politique de départ en vacances, issues de décisions du conseil d'administration, sont traitées par le biais d'« écoutes clients ». Cependant, ces études, souvent conduites sous forme d'enquêtes en ligne, ne sont pas unanimement considérées comme une évaluation, notamment par les CES qui cherchent à opérer une distinction. Ils considèrent que la problématisation des écoutes clients ne relève pas nécessairement d'un questionnement évaluatif, mais parfois plus de logiques managériales et défendent l'idée que l'évaluation ne se résume à une enquête de satisfaction car elle doit porter un regard sur la politique. Elles se déroulent sur des durées plus réduites et sont ne font pas partie des « tâches nobles »<sup>1195</sup> au même titre que l'évaluation de politiques, comme le montre ce propos informel de CES : « c'est toujours moi qui me les colle les écoutes clients, faut que ça tourne un peu, et c'est pareil les grosses éval, c'est toujours les mêmes qui les font » (mars 2012). Pour les cadres ou les ADOSS, interroger les usagers, c'est déjà évaluer la politique, mais cela demande moins de moyens humains. Le sujet fait débat entre ces acteurs. Il y a donc une continuité de pratiques d'études (écoutes clients, diagnostics, veille territoriale) parmi lesquelles l'évaluation de politiques est considérée comme une tâche noble par les CES qui cherchent à conserver la légitimité de définition de ses normes. Relevons néanmoins que les écoutes clients portent plus particulièrement sur des questions internes ou sur des décisions relevant du conseil d'administration. Alors que, en définitive, ce sont plus particulièrement les politiques

---

<sup>1195</sup> Everett E Hughes, *op. cit.*



partenariales sur lesquelles la CAF dispose de marges d'autonomie et un potentiel pouvoir d'influence qui font l'objet de mise en évaluation.

### **La présentation de la démarche évaluative aux partenaires**

La programmation des évaluations est élaborée par la direction et les cadres sur la base de démarches planifiées (CTG et centres sociaux notamment), d'initiatives spécifiques de la direction et de sollicitations externes. La direction présente l'évaluation comme nécessaire au sein de la CAF comme auprès des collectivités, comme s'il s'agissait d'une contrainte externe, afin de susciter l'adhésion et l'accord des partenaires. Dans le cadre des CTG, l'évaluation est présentée par la direction comme la contrepartie du financement de la CAF et amenée dès la signature du contrat. La démarche peut soulever des craintes, voire des réticences de la part des collectivités notamment en période électorale. Les élus locaux considèrent représenter l'intérêt général et craignent, en conséquence, d'être dépossédés de leur pouvoir de décision local par la CAF<sup>1196</sup>. Auquel cas, les ADOSS cherchent à négocier les modalités de l'évaluation en tentant de rassurer sur la diffusion des résultats, sans remettre en question le principe sur le fond. J'ai notamment pu observer le cas lors de l'évaluation du CAFST de Bordeaux où une ADOSS a proposé le recours à un cabinet extérieur avec un cofinancement des deux partenaires si la Mairie ne souhaitait pas que la démarche soit conduite par un CES de la CAF à titre gratuit<sup>1197</sup>. La négociation aboutit finalement à l'association d'un chargé de mission d'évaluation de la Mairie avec les deux CES de la CAF, les élus tiennent à ce que leurs intérêts soient représentés par un agent dans la démarche. Les petites collectivités locales ne disposent pas de ce type de ressource au sein de leur organisation. La mise à disposition gracieuse d'un CES par la CAF dans le cadre d'une évaluation peut être investie comme une opportunité pour conduire une réflexion, valoriser l'action conduite sur le territoire et prévoir des ajustements.

Lorsqu'il s'agit de partenaires « sous-traitants » de la CAF, où il y a relativement moins d'enjeux politiques, le portage de l'évaluation est délégué aux cadres de l'action sociale<sup>1198</sup> et peut être amenée de manière plus directive et présentée comme une

---

<sup>1196</sup> Comme cela a pu être observé dans la relation entre élus locaux et administration publique. Anne-Cécile Douillet, *op.cit.*

<sup>1197</sup> Eléments d'observation issu du carnet de terrain (décembre 2010).

<sup>1198</sup> Il s'agit d'une norme organisationnelle de la CAF, dans les relations partenariales comme dans l'évaluation les ADOSS sont associés au niveau des élus, les cadres de l'action sociale aux responsables administratifs et directeurs de structures associatives, les conseillers techniques aux chargés de mission.



« obligation légale », comme pour les centres sociaux par exemple<sup>1199</sup>. Dans la plupart des cas, la démarche est perçue comme « normale » par les partenaires (étant donné les sommes investies par la CAF) dans la mesure où il s'agit d'une démarche dite « co-construite ».

#### 6.2.1.2. Stabilisation des normes de pilotage des évaluations routinisées, effets d'apprentissage et rapports de pouvoir

La direction missionne un ou plusieurs CES sur la conduite d'évaluation en fonction de l'objet d'évaluation (voir tableau 13). Dans le cadre des CTG, la norme communément admise est qu'il s'agit d'un CES externe à l'UT, pilote de la démarche d'évaluation (mi-parcours et impact) et du CES interne à l'UT (impact seulement). Négociée en interne avec les CES et présentée dans la note de doctrine de l'évaluation des CTG (2010), cette norme est instituée et stratégiquement présentée aux partenaires comme assurant l'impartialité et l'extériorité de l'évaluation. Elle n'est cependant pas reprise dans le cas de l'évaluation des centres sociaux où le CES de l'UT conduit seul la démarche, bien que des tentatives de négociation sont entreprises par les CES afin d'appliquer ce principe de binôme interne/externe et de fournir des analyses « *plus objective* » et de « *meilleure qualité* »<sup>1200</sup>. Dans les faits, le référentiel d'évaluation des centres sociaux (2008) ne précise pas le nombre de CES à déployer, et cette norme sollicitée par les CES *a posteriori* de sa validation, n'a pas été retenue par la direction car ces évaluations ne sont pas jugées prioritaires au même titre que les CTG. Pour elle, il s'agit de pouvoir mobiliser les CES sur d'autres chantiers (réduire leur charge de travail) mais aussi du fait du déploiement institué du référentiel, ne nécessitant donc pas le regard croisé de deux CES pour élaborer une méthode spécifique. Cela révèle un processus d'apprentissage des CES qui, dans la note de doctrine des CTG, réalisée après le référentiel d'évaluation des centres sociaux, précisent cette norme de travail en binôme, finalement acceptée par la direction notamment parce qu'elle constitue un argument à avancer auprès des collectivités.

---

<sup>1199</sup> Cf. Encadré 26 : Extrait du carnet de terrain sur l'évaluation des centres sociaux

<sup>1200</sup> Arguments avancés par les CES dans le cadre d'une réunion de pilotage (carnet de terrain, septembre 2013).



**Tableau 13: Normes d'attribution et de pilotage en fonction du type d'évaluation**

Type d'évaluation	Nombre de CES	Unité Territoriale	Pilotage	Communes aux CES
CTG (mi-parcours)	1	CES externe	Cadre	X
CTG (Impact)	2	Interne / externe	Comité partenarial	X
Centres sociaux	1	CES Interne	Cadre	X
Plans d'action d'UT	1	CES Interne	Cadre	X
Thématique départementale	1 ou 2 <sup>1201</sup> (négociable)	Interne / externe (négociable)	Comité partenarial, ou ADOSS	
Thématique territoriale	1 ou 2 (négociable)	Interne / externe (négociable)	Comité partenarial	

Source : données issues d'observations de terrain (2010-2014) et de documentations interne

Le tableau 13 montre que l'attribution de chantiers est stabilisée pour certaines évaluations routinisées et conduites par tous les CES (CTG, centres sociaux, plans d'actions d'UT). Lorsqu'il s'agit d'évaluations ponctuelles thématiques, qu'elles soient départementales ou territoriales, il n'y a pas de normes spécifiques établies et la démarche fait l'objet de négociations. L'attribution des chantiers fait l'objet d'ajustements et de négociations en interne entre la direction et les cadres voire les CES, en fonction de leur charge de travail et des temporalités attendues. Il y a néanmoins des formes de spécialisations tacites des CES où certains se voient particulièrement confier des écoutes clients là où d'autres ont presque le monopole d'évaluation thématiques sur les dispositifs de relogement par exemple sous la responsabilité du CES qui se positionne sur l'élaboration de doctrine ou d'outils d'évaluation. Ce n'est pas sans générer des tensions entre ces professionnels qui se revendiquent polyvalents. La sédimentation d'expériences dans le temps, conduit à la production d'accords et à formalisation de normes sur les démarches régulières communes aux CES, concernant un niveau territorial. Les évaluations thématiques font l'objet de négociations et de formes de routines dans l'attribution des missions, auprès de CES considérés par la direction comme détenteurs de ressources spécifiques.

Une fois missionnés, le ou les CES disposent d'une marge de manœuvre relative dans la conduite de l'évaluation, en fonction du caractère plus ou moins stratégique de la politique évaluée. Comme le met en évidence le tableau 13, la direction est mobilisée dans le cadre démarches partenariales impliquant des collectivités et donc des élus, là où les évaluations internes ou concernant des « sous-traitants » de la politique d'action sociale sont délégués aux cadres. Ils exercent un contrôle des modalités de l'évaluation

<sup>1201</sup> Sur l'évaluation des effets de la territorialisation de l'action sociale de la CAF tous les CES sont mobilisés.



plus ou moins fort en fonction des enjeux politiques ou internes de l'évaluation. Par exemple, dans le cas des évaluations de plans d'actions d'UT, la démarche ne fait pas l'objet d'instances de pilotages spécifiques, elle est réalisée par le CES sous la responsabilité du RUT (cadre direct) qui en négocient les contours. L'ethnographie révèle que si le CES tente d'amener un questionnement sur la pertinence des actions, le RUT considère que « *on va pas s'embêter avec ça, on a pas le temps* »<sup>1202</sup>. Il cherche à circonscrire l'évaluation dans une forme d'analyse managériale de l'effectivité de la mise en œuvre du plan d'action de l'UT afin d'en dresser l'état d'avancement, d'identifier les difficultés rencontrées et d'apporter des ajustements. Le cadrage de l'évaluation est ainsi contraint par les intérêts de valorisation du déploiement du plan d'action portés par le RUT. L'évaluation des centres sociaux s'inscrit dans le même type de pilotage (RUT et CES). Le questionnement évaluatif porte sur la capacité d'implication du partenariat et d'animation de la participation des habitants sur la base d'un outil spécifique normé, conçu et déployé par des CES. Ces démarches peuvent également faire l'objet de négociations entre le CES et le RUT en fonction du positionnement du cadre<sup>1203</sup>.

Les démarches considérées « à fort enjeu politique » par la direction, comme les CTG (impact) et les évaluations thématiques partenariales ponctuelles, font l'objet d'un cadrage et d'un suivi par plusieurs instances de pilotages spécifiques. Il s'agit de normes couramment établies dans le cadre d'évaluations de politiques publiques dans l'environnement politico-administratif comme au sein de la SFE, à savoir : un comité de pilotage de l'évaluation (COPIL)<sup>1204</sup> et un comité technique (COTECH) (voir encadré 28). Pour les acteurs, ces instances de pilotage de l'action publique visent à négocier les contours de l'évaluation, les questions évaluatives, les attendus, les modalités d'organisation de la démarche et à en assurer la réalisation.

---

<sup>1202</sup> Extrait du carnet de terrain (septembre 2013).

<sup>1203</sup> Cela sera abordé par la suite. Le pilotage du cadre peut faire l'objet de négociations dans le cas de l'évaluation de centres sociaux. Cf. Encadré 30 : Exemple de négociation dans la conduite d'évaluation: une posture déviante de détournement de l'évaluation par des RUT.

<sup>1204</sup> Parfois aussi appelée commission décisionnelle



## **Encadré 28: Instances de pilotage d'évaluations partenariales**

**Le comité de pilotage de l'évaluation** (COPIL) constitue **l'instance politique partenariale de la décision** dans la conduite d'une politique et son évaluation. Pour les collectivités territoriales, il est composé d'élus locaux<sup>1205</sup> (décisionnaires), de directeurs administratifs et de chargés de missions, responsables techniques de la politique évaluée. Pour la CAF, l'ADOSS en charge de l'action sociale est impliqué (décisionnaire), voire le directeur<sup>1206</sup>, un ou plusieurs cadres<sup>1207</sup>, de conseillers techniques ainsi que des CES. Cette instance décisionnelle négocie le cadrage et les modalités de l'évaluation (temporalités, moyens dédiés, questions évaluatives, restitution, diffusion). Elle intervient au moment du lancement de la démarche, de la validation du cahier des charges et de la restitution des résultats.

**Le comité technique de l'évaluation** (COTECH) constitue **l'instance opérationnelle de suivi et de mise en œuvre** de la conduite de l'action publique et de son évaluation. Il est composé, pour la collectivité territoriale, de directeurs administratifs et de chargés de missions. En ce qui concerne la CAF, il s'agit de cadres, de conseillers techniques et des CES, voire également des travailleurs sociaux. Les directions d'associations ou d'organisations partenaires peuvent potentiellement être associées. Cette instance technique partenariale de prépare les dossiers du COPIL, assure le suivi de l'évaluation et se réunit à différentes étapes de la démarche.

Le COTECH est composé de porteurs de projets qui sont au cœur de la conduite de l'action et de la contractualisation. Ils disposent des informations et ont l'habitude de travailler ensemble<sup>1208</sup>, tout particulièrement les conseils territoriaux et les chargés de mission des collectivités. L'observation révèle que ces acteurs tendent à jouer de leur double appartenance afin de s'allier, en fonction des situations : tantôt avec leurs supérieurs hiérarchiques pour défendre les intérêts de leur organisation (alliance interne) ; tantôt avec leurs homologues disposant *grosso modo* du même type de responsabilités (alliance professionnelle) pour se ménager des marges de manœuvre dans la conduite de l'action<sup>1209</sup>. Pour la négociation du cadrage de l'évaluation comme dans le reste de la démarche, des jeux d'alliances ont lieu au sein du COTECH, entre

<sup>1205</sup> Voir du Maire en fonction de la taille de la commune.

<sup>1206</sup> Lorsqu'il s'agit d'élus du Conseil Général ou de Mairies de grandes communes, comme Bordeaux ou Mérignac, le directeur de la CAF prend part aux COPIL.

<sup>1207</sup> Comme le RUT ou le responsable du DPT et/ou du DAP en fonction de l'objet évalué.

<sup>1208</sup> Pour reprendre les propos de Michel Crozier et Erhard Friedberg, *op. cit.* Il s'agit d'ajustements de son comportement en fonction de ce qui est perçu comme attentes de l'autre.

<sup>1209</sup> Dans leur ouvrage sur les négociations des politiques contractuelles les chercheurs du Centre d'Études Politiques de l'Europe Latine interrogent la dynamique des réseaux de politiques publiques et d'échange politique dans une France décentralisée marquée par le développement de logiques de contractualisation. Ils mettent en évidence la capacité des acteurs à maîtriser l'information dans la négociation. C. Bosc analyse les logiques de construction du sens de l'action publique et les processus d'apprentissage collectif et souligne que « l'échange produit autre chose que les flux compensateurs de ressources, il engendre de la confiance, une mutuelle reconnaissance, des normes communes (règles, routines, procédures de conduite, solidarité des gains permanents à partager, même mode d'évaluation temporelle) » CEPPEL, *op. cit.* p. 43



acteurs d'un même organisme ou des homologues, pour « baliser » et contrôler la nature des négociations du COPIL. Des réunions internes sont organisées au sein de la CAF pour préparer le COTECH<sup>1210</sup> ou le COPIL<sup>1211</sup> et se mettre d'accord sur ce qu'il faut défendre et proposer aux partenaires. Par ailleurs, les acteurs du COTECH cherchent des arrangements *a priori* pour tenter de prévoir les intérêts qui seront défendus par les parties-prenantes décisionnaires au sein du COPIL et d'identifier les potentielles sources de blocages à contourner<sup>1212</sup>. Ils maîtrisent leur cadre d'intervention (priorités de l'organisation d'appartenance, jeux d'acteurs, attentes des supérieurs) et se délivrent des informations en vue de s'adapter aux interlocuteurs décisionnaires par des stratégies d'« *ajustement déférentiel* » ou d'« *ajustement par anticipation* »<sup>1213</sup>. Les CES se rapprochent de ces agents traducteurs qui maîtrisent l'information et les codes propres au milieu pour élaborer des questions évaluatives. Par-là, ils cherchent à faire en sorte que les objectifs et la problématisation de l'évaluation s'inscrivent dans le cadre de la formulation des problèmes du réseau d'acteurs, afin que la démarche soit acceptée, consensuelle et jugée pertinente pour la conduite de l'action. En revanche, dans le cadre des évaluations de centres sociaux il n'y a pas de négociations possibles sur la question car les CES se basent sur un référentiel d'évaluation prédéfini. En définitive, le pilotage et la négociation des évaluations sont encadrées par des normes différenciées en fonction de deux paramètres prégnants. D'une part, les évaluations routinisées font l'objet de cadres cognitifs (référentiel, doctrine) spécifiques élaborés par les CES qui en définissent les normes sur la base de processus d'apprentissage issues d'expériences. D'autre part, les modalités de pilotage et de négociation de la problématisation de l'évaluation dépendent du statut du partenaire et des rapports de pouvoir dans la relation avec la CAF : les sous-traitants, financièrement dépendants de la CAF se voient imposer une forme d'évaluation préalablement négociée par les CES avec des homologues (centres sociaux) ; les collectivités disposent de marge de manœuvre pour négocier ce qui sera évalué (CTG et évaluations thématiques).

---

<sup>1210</sup> Par exemple entre les CES, le conseiller territorial et le responsable d'unité territoriale (RUT) dans le cas des CTG.

<sup>1211</sup> Pour le COPIL il s'agit de « *briefing* » la direction sur ce qui s'est dit dans le COTECH, sur les enjeux concrets de l'évaluation de cette politique. Pour le cas des CTG il s'agit d'une rencontre (formelle ou informelle) entre l'ADOSS responsable de l'action sociale et le responsable de l'unité territoriale concernée, le conseiller technique et les CES (carnet de terrain février 2012).

<sup>1212</sup> Eléments d'observation de l'évaluation du CAFST de Bordeaux (carnet de terrain, décembre 2010-juin 2011).

<sup>1213</sup> Il s'agit de stratégies discursives ou comportementales visant à s'adapter aux attentes d'un interlocuteur, notamment aux supérieurs hiérarchiques. Michel Crozier et Erhard Friedberg, *op. cit.*



### 6.2.1.3. Le cadrage de la remise en question : normes, consensus et intérêts instrumentaux de la CAF

Pour que l'évaluation soit acceptée par les parties-prenantes de l'action, notamment les collectivités, les CES cherchent à instaurer une relation de confiance avec le commanditaire et à l'impliquer dans la définition des objectifs de la démarche. Par-là, ils conduisent un travail institutionnel pour limiter leurs craintes (face au risque que représente l'évaluation), faciliter leur appropriation des résultats et des préconisations dans le but d'aboutir à un changement. Ces modalités d'action entrent dans ce que les acteurs appellent et formalisent à travers des éléments de langage tels que la « *démarche partagée* », « *l'évaluation partenariale co-construite* » visant à rassurer les partenaires, qui se retrouvent d'ailleurs écrite dans les différents outils d'évaluation élaborés par les CES (guide CTL, doctrine des CTG). La logique d'action des CES s'inscrit dans une double contrainte : la non remise en cause l'indépendance de leur expertise ; la préservation de la liberté de choix des décideurs. Le cadrage et la négociation de la démarche d'évaluation constitue une phase cruciale du processus qui amène les acteurs à se questionner sur les objectifs de l'action publique concernée.

Dès que le principe de l'évaluation est accepté, il s'agit de clarifier ce qui va être évalué (nommé « *evaluanda* » par les évaluateurs<sup>1214</sup>) et pourquoi. Les CES mobilisent alors les membres du Comité technique, pour qu'ils expriment leurs attentes par rapport à la démarche en fonction du contexte et des enjeux du dispositif. L'observation montre que les CES travaillent étroitement avec les conseillers techniques de la CAF et interrogent les partenaires porteurs de projet pour hiérarchiser les priorités et définir des objectifs consensuels. Les parties-prenantes instrumentent l'évaluation pour servir leur cause et cherchent principalement à produire de la connaissance sur la plus-value de leur travail pour défendre leurs intérêts professionnels. Pour eux, l'évaluation doit légitimer l'action publique qu'ils conduisent, soulever les freins qu'ils rencontrent et valoriser les effets sociaux produits. Empiriquement, c'est bien souvent au niveau de ces acteurs (COTECH) que se négocie le cadrage de l'évaluation (*evaluanda*). L'ethnographie révèle que : des résistances sont exprimées par les cadres sur les questions de gouvernance qui pourraient questionner le management de l'action ; les conseillers techniques tentent d'orienter les questions vers ce qu'ils considèrent comme des réussites

---

<sup>1214</sup> Eric Monnier, Patrice Duran, *op.cit.* L'expression se retrouve couramment dans les communautés professionnelles comme la SFE.



ou des échecs ne dépendant pas de leur responsabilité ; des questions sont écartées par les CES pour des raisons de faisabilité (manque de données)<sup>1215</sup>.

Les CES formulent et proposent des questions évaluatives<sup>1216</sup> à leur cadre, puis au comité technique et enfin au Comité de pilotage qui les discute. J'ai d'ailleurs pu observer que, la plupart du temps, le COPIL les valide en l'état dans la mesure où elles ont été préparées et cadrées par le COTECH pour porter sur des problématiques consensuelles<sup>1217</sup>. En effet, ces acteurs maîtrisent les logiques d'action de leur organisation et les enjeux de la relation partenariale et s'inscrivent dans des stratégies d'ajustement différentiel vis-à-vis de leurs homologues comme de leurs supérieurs hiérarchiques afin de trouver un accord sur un *evaluanda* qui soit acceptable par tous ou difficilement remis en question.

Les questions évaluatives précisent le regard analytique porté sur l'action publique. Dans les faits, « *le type de commanditaire, de programme envisagé, l'espace territorial concerné et le but attribué à la connaissance attendue influent de façon déterminante sur le mode d'évaluation à retenir* »<sup>1218</sup>. L'analyse de ces questions évaluatives révèle qu'elles s'inscrivent dans un cadre relativement consensuel. Le tableau 14 en présente quelques exemples. Pour que l'évaluation soit acceptable et acceptée par les acteurs, elle tend à s'inscrire dans les normes, les institutions, les codes déjà existants au sein des organisations et relations professionnelles.

---

<sup>1215</sup> Eléments d'observation de négociations d'évaluation issues notamment de l'évaluation du CAFST de Bordeaux (carnet de terrain, décembre 2010).

<sup>1216</sup> « *Les questions évaluatives sont proposées par les CES et discutées dans le cadre de l'instance de pilotage. En effet, l'évaluation ne pouvant pas couvrir tout le champ du contrat global, il convient, sur la base des objectifs partagés au départ, de s'entendre sur les priorités d'évaluation et donc de hiérarchiser les questions évaluatives* ». Document interne de la CAF de la Gironde, L'évaluation du Contrat d'action familiale et sociale territorial à la CAF de la Gironde, 2008, 4p

<sup>1217</sup> Les travaux de F. Desage et D. Géranger sur l'intercommunalité montrent bien comment le pré-travail dans les commissions amènent les instances centrales de décision à valider en l'état. Les auteurs soulignent d'ailleurs « *L'intercommunalité comme la démocratie sont des affaires trop sérieuses pour être laissées aux seuls élus* ». Fabien Desage et David Guéranger, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Éditions du Croquant, coll. « Savoir/Agir », 2011, 247 p., p. 229.

<sup>1218</sup> Clément Lacouette-Fougère et Pierre Lascoumes, *op. cit.*, p. 872.



**Tableau 14 : Exemples de questions évaluatives**

Évaluation	Questions évaluatives / cadrage
<i>Mesure des impacts du relogement des familles « Gens du Voyage », évaluation longitudinale de la MOUS Départementale, 2009, 35p. (évaluation partenariale)</i>	L'évaluation vise à mesurer dans le temps les effets, les impacts du relogement des familles. Impacts observés : en termes de perception de l'habitat, d'appropriation du logement, de scolarisation, d'insertion sociale et de socialisation, d'insertion professionnelle, d'inscription dans la citoyenneté, d'inscription dans la vie communale, d'accompagnement social.
<i>Évaluation du CAFST de la Ville de Bordeaux, 2011, 26p. (évaluation partenariale)</i>	En quoi le CAFST a-t-il pu améliorer le développement et la diversification de l'offre dans les dispositifs d'action sociale ? Dans quelle mesure la mise en place du CAFST a reconfiguré le fonctionnement de la gouvernance de l'action sociale locale dans le partenariat CAF-Ville ?
<i>Évaluation des effets de la territorialisation de l'Action Sociale de la CAF de la Gironde, 2013, 23p. (évaluation interne en lien avec les partenaires)</i>	Dans quelle mesure la territorialisation a-t-elle permis de renforcer le partenariat de proximité (politique, opérationnel, d'action et institutionnel) ? Dans quels cas la territorialisation a-t-elle permis le développement d'actions (innovantes, expérimentales, partagées) ? L'organisation d'équipes pluridisciplinaires en unité territoriale a-t-elle amélioré la réponse aux besoins des partenaires et des allocataires (adéquation, réactivité) ? En quoi la territorialisation a-t-elle permis de développer les initiatives et la participation des habitants (consultation - concertation, actions collectives, DSL) ?
<i>Les familles au centre des politiques d'Action Sociale ? Interroger la place des familles dans les dispositifs et offres de services de soutien à la parentalité, 2012, 38p. (évaluation interne en lien avec les partenaires)</i>	Dans quels cas les dispositifs et les offres CAF d'appui à la parentalité sont les plus connus ? (degré de lisibilité des dispositifs et des offres CAF). Dans quels cas les dispositifs et les offres CAF d'appui à la parentalité sont les plus sollicités ? (satisfaction des bénéficiaires potentiels ou réels). Dans quels cas les dispositifs et les offres CAF d'appui à la parentalité sont les plus utiles ? (effets du recours).

L'analyse des rapports d'évaluation et l'ethnographie révèlent que dans la négociation du cadrage des évaluations il s'agit d'éviter les questions qui fâchent et sur lesquelles il serait délicat et politiquement risqué de porter un jugement. La démarche évaluative prend forme à travers les intérêts défendus par les acteurs de l'action au sein de l'organisation et des partenaires. Ils prennent soin d'écarter interrogations qui risqueraient de remettre en question la relation partenariale, le dispositif, la compétence de certains agents, la légitimité d'intervention d'une organisation ou encore la pertinence de la dépense publique. Il y a un décalage entre le discours élaboré par les ADOSS sur l'intérêt de conduire des évaluations pour mesurer l'impact et la pertinence des politiques ; et les normes instituées de la remise en question dans la pratique.

Dans les faits, les évaluations conduites au sein de la CAF abordent peu la pertinence des politiques conduites par rapport aux besoins des usagers. Au sein de l'organisation, un conseiller technique ou un cadre est mal placé pour interroger la pertinence d'une



politique élaborée par un supérieur hiérarchique (ADOSS), bien souvent identifiable au sein du comité de pilotage. Et ce, d'autant plus s'il s'agit d'un dispositif de contractualisation porté par la CAF de la Gironde auprès des collectivités et de la Branche famille comme c'est le cas pour les CTG. Cela reviendrait potentiellement à décrédibiliser la politique de la CAF, sa légitimité d'intervention voire la compétence d'un ADOSS.

Aucune évaluation aborde directement la question de l'efficacité des politiques conduites par la CAF, c'est-à-dire de son efficacité par rapport aux objectifs fixés et aux coûts investis. Les CES ne portent pas l'analyse des questions financières, sur lesquelles ils sont peu formés et qu'ils ne considèrent pas comme leur cœur de métier mais relevant plutôt du contrôle de gestion. La contrainte financière pesant sur les collectivités locales conduit les élus à remettre en cause certains projets, notamment en termes d'intervention sociale. Dans cette perspective les acteurs de la CAF ont tout intérêt à ne pas aborder frontalement la question de l'efficacité afin de pouvoir continuer à développer leurs politiques contractuelles d'action sociale (CTG notamment). En effet, dans ses travaux sur la négociation des politiques contractuelles, J.-P. Gaudin et les chercheurs du CEPEL<sup>1219</sup> mettent en évidence que les politiques locales contractuelles s'imposent progressivement comme des procédures de mise à l'agenda d'une action publique mais aussi comme mode de coordination des agendas des partenaires. En quelque sorte, l'évaluation d'un contrat constitue un instrument procédural supplémentaire qui vient donner du sens à l'action partenariale, la légitimer par la production de connaissance et faire coïncider les agendas politiques pour agir, étant donné l'interdépendance des acteurs locaux<sup>1220</sup>. Il s'agit plutôt pour les acteurs de la CAF de valoriser la plus-value de l'action sociale, de s'inscrire dans une logique de développement et de promotion de ses contrats afin de sortir d'une approche strictement financière et gestionnaire, très présente dans la Branche famille. Les CES comme quelques ADOSS cherchent plutôt à porter la question de l'utilité sociale<sup>1221</sup> des politiques dans la conduite d'évaluation. Pour être acceptable, le cadrage de la démarche et le questionnement qu'elle propose sont donc marqués par des intérêts d'acteurs, les enjeux stratégiques et politiques de la CAF. Ils s'inscrivent dans les logiques d'action de la direction et de l'action partenariale.

---

<sup>1219</sup> CEPEL, *op. cit.*

<sup>1220</sup> Gilles Frigoli, *op. cit.*, Anne-Cécile Douillet, *op. cit.*, Jacques De Maillard, *op. cit.*

<sup>1221</sup> Comme en atteste la contribution de Danielle Coutant à l'ouvrage de Françoise Ravoux et Claudine Offredi, *op. cit.*



## Préparation et validation du cahier des charges

Dès qu'un accord est trouvé sur les objectifs de l'évaluation par le comité technique et validé par le comité de pilotage, les CES travaillent à l'élaboration d'un cahier des charges sur la base du contenu des échanges lors des instances<sup>1222</sup>. Ce document, préparé dans le cadre de chacune des évaluations partenariales avec des collectivités<sup>1223</sup>, est normé par un « prototype » de cahier des charges formalisé<sup>1224</sup>, spécifiant les différents éléments qu'il doit contenir. Il précise dans tous les cas :

- le contexte de l'évaluation : les enjeux de la politique évaluée, les données de cadrage
- la commande : les objectifs de l'évaluation, le périmètre de l'étude
- la méthodologie : le cadre de référence et d'analyse, problématique et hypothèses, les questions évaluatives, les outils de recueil d'informations
- les moyens : humains<sup>1225</sup> et techniques
- le pilotage et le suivi de l'évaluation: la composition du comité de pilotage et comité technique<sup>1226</sup>
- la livraison de l'étude: cahier des charges, rapport final, synthèse et supports de communication

Le cahier des charges, dont le prototype a été élaboré par des CES à l'issue de différentes expériences et de processus d'apprentissage, fait office de « contrat d'évaluation », c'est à dire d'engagement réciproque et de feuille de route pour les parties-prenantes. Il clarifie la démarche, en précise les objectifs, formalise le rôle des instances (COPIL et COTECH) et de certains acteurs au fil des différentes étapes. Pour les CES il s'agit d'apporter de la lisibilité sur le processus pour rassurer les parties-prenantes de l'évaluation et s'assurer de leur coopération. Autrement dit, ils cherchent à maîtriser les zones d'incertitudes, à fixer les règles du jeu et le rôle des acteurs afin qu'ils s'inscrivent dans le cadre des normes formelles qu'ils établissent. Ils diffusent leur cadre cognitif de l'évaluation et conduisent un travail institutionnel de socialisation des acteurs de la CAF et des partenaires à la démarche, dans un contexte concret, en la distinguant des normes de démarches voisines comme l'audit ou le contrôle de gestion.

---

<sup>1222</sup> Pour les évaluations moins routinisées il y a parfois une étape supplémentaire qui passe par la rédaction d'un avant-projet d'évaluation, par exemple pour l'évaluation portant sur la parentalité.

<sup>1223</sup> Pour ce qui est de l'évaluation des plans d'action d'UT ou de l'évaluation des centres sociaux il s'agit d'une lettre de mission générale émise par la direction précisant le cadre et les outils d'évaluation prédéfinis à déployer.

<sup>1224</sup> Avec une charte graphique spécifique à l'action sociale de la CAF.

<sup>1225</sup> Certains cahiers des charges vont jusqu'à préciser le nombre de jours Equivalent Temps Plein (ETP) dédiés à l'évaluation pour les CES. Pour donner un ordre d'idée l'évaluation dite d'impact des CTG est estimée à 60 jours d'ETP (répartis en 60 jours d'ETP pour le CES « référent » hors UT et 40 jours pour le CES de l'UT concernée) sur une période de 6 à 8 mois selon le calendrier et les négociations locales.

<sup>1226</sup> L'organisation du suivi de la démarche, le rôle et la composition de ces instances est assez clairement précisé.



Dans le cahier des charges, les CES précisent la méthodologie, c'est-à-dire la façon dont ils répondent aux questions évaluatives et les acteurs qu'ils envisagent d'interroger. L'ethnographie révèle que pour les acteurs de la CAF, les CES sont garants de leur méthodologie, c'est leur rôle dans l'organisation comme dans l'évaluation. Si les questions évaluatives sont négociées entre les acteurs, les CES restent maîtres des méthodes d'évaluation qu'ils jugent pertinentes de déployer. Il s'agit d'une norme stabilisée. La maîtrise des méthodes des sciences sociales est au cœur de la légitimité professionnelle des CES au sein de l'organisation, c'est une sorte de « chasse gardée », acquise au fil des expériences et d'un travail institutionnel d'imposition de normes et de défense de leurs intérêts professionnels. Dans le jeu de l'évaluation, les CES jouent la carte de l'extériorité et des méthodes comme d'une arme légitime et n'hésitent à se référer à la charte de la SFE et à l'imaginaire d'une appartenance à une communauté de professionnels. L'idée est de se positionner comme médiateur du jeu, de se ménager des marges de manœuvre, d'affirmer leur rôle face aux partenaires et aux autres acteurs de l'organisation pour assurer sa légitimité. Dans les coulisses<sup>1227</sup> des communautés de pratiques entre CES, dans les relations informelles ou de travail les masquent tombent et ils sortent de leur rôle pour questionner la difficulté de porter un regard objectif<sup>1228</sup>. Un CES en poste depuis deux ans m'explique : (Carnet de terrain, avril 2014).

*« Les Chargés d'études cherchent leur légitimité dans la méthodologie et la neutralité, mais c'est de la foutaise la neutralité, ça n'existe pas ! C'est une des premières discussions que j'ai eu avec toi en arrivant à la CAF, je ne croyais pas du tout à la neutralité du chargé d'études »* [sur le ton de la confiance, avec des craintes de représailles du fait de contredire les normes et la légitimité du métier].

Missionnée sur la rédaction d'un cahier des charges d'évaluation avec une CES expérimentée (issue du service DIAPASON), j'observe, en tant que chercheuse, que l'objectif est pour cette actrice : *« il faut avant tout montrer la plus-value des actions du CAFST avec cette évaluation »*<sup>1229</sup>. D'entrée de jeu, le cadrage de l'évaluation est caractérisé par la normativité des CES et les normes incorporées des institutions de la CAF. Ils tendent à porter un regard bienveillant sur le travail conduit par leurs collègues, porté par la direction et plus généralement par l'organisation à laquelle ils appartiennent. Ils intègrent les enjeux de la CAF dans la relation partenariale et partagent l'intérêt des missions politiques qu'elle conduit. Cela se s'observe dans les hypothèses de travail ou

---

<sup>1227</sup> Pour reprendre les métaphores chères à E. Goffman sur les rôles, le jeu, les scènes et les coulisses. Erving Goffman, *op. cit.*

<sup>1228</sup> Carnet de terrain (octobre 2013).

<sup>1229</sup> Carnet de terrain, observation de l'évaluation du CAFST de Bordeaux (décembre 2010).



les questions évaluatives<sup>1230</sup> formulées par les CES dans le cahier des charges (Cf. Tableau 14) mais aussi dans les interactions du comité technique, imprégnées d'intérêts d'acteurs de terrain<sup>1231</sup>. Ces derniers orientent la nature des questionnements des CES et de l'évaluation.

Le cahier des charges est ensuite soumis au cadre puis à la direction de l'action sociale pour relecture, ajustements et validation. En interne, les principaux points de négociation et de correction portent essentiellement sur la formulation des enjeux et objectifs de l'évaluation – pour ne pas froisser le partenaire – mais aussi sur les temporalités de remise du rapport en fonction des contraintes politiques. Le cahier des charges ne fait généralement pas l'objet de blocages étant donné qu'il reprend les orientations consensuelles négociées et préparées par le comité technique. Une fois validé et signé par la direction de la CAF, il est soumis aux élus de la collectivité et cosigné. Cela constitue un accord formalisé de la démarche d'évaluation partenariale proposée par la CAF et permet le lancement officiel et légitime de la phase de recueil d'information par les CES.

En définitive, la formalisation et la validation d'un cahier des charges constitue une procédure stabilisée dans le cadre des évaluations auprès des collectivités, hérité de processus d'apprentissage des acteurs et d'importation de normes de la SFE. Elle contribue à donner consistance à l'institution, à (im)poser les règles du jeu, à définir les rôles de chacun, au sein de l'organisation et face aux partenaires. Les questions posées par l'évaluation sont imprégnées d'intérêts d'acteurs de terrain, pris dans les institutions, les enjeux stratégiques et politiques de la CAF, mais aussi dans les logiques d'acteurs politiques de la direction, de maîtrise et d'influence de l'action partenariale. Les négociations visent à rendre la démarche acceptable par les collectivités et conforme aux intérêts instrumentaux de la CAF et de ses acteurs, qui, au fil du temps disposent d'une certaine maîtrise de l'instrument face à des partenaires parfois moins socialisés.

---

<sup>1230</sup> Pour donner quelques exemples d'hypothèses : « *L'hypothèse énoncée est que les dispositifs et les offres CAF d'appui à la parentalité seraient d'autant plus connus, sollicités et utiles qu'ils sont accompagnés par un travailleur social* » (évaluation de la politique parentalité, 2012), « *La contractualisation du CAFST, dont le fonctionnement est moins rigide que les dispositifs antérieurs, a permis de diversifier le panel d'actions financées par la CAF* » (évaluation du CAFST de Bordeaux, 2011).

<sup>1231</sup> Carnet de terrain (février 2012, septembre 2012, juin 2013).



## 6.2.2. La récolte d'informations : stratégies, marchandages et ressources d'acteurs

Ensuite, le processus d'évaluation passe par une phase de récolte d'information dans laquelle les chargés d'études déploient des stratégies en fonction des positions sociales, des appartenances organisationnelles et des ressources des acteurs qu'ils mobilisent. Les méthodes qualitatives s'imposent et les CES sollicitent l'appui de la direction tout en s'inscrivant dans des tactiques et des stratégies de marchandage pour obtenir l'information auprès des agents de la CAF (6.2.2.1.). Elles sont sensiblement différentes face aux acteurs locaux en fonction notamment de la nature des relations partenariales et d'interdépendance de la CAF avec leur organisation d'appartenance, mais aussi de leur niveau de socialisation à l'évaluation (6.2.2.2.). Si la participation des usagers est très présente dans les discours, leur implication dans l'évaluation soulève de nombreuses questions et fait l'objet d'arrangements (6.2.2.3.).

### 6.2.2.1. Travail institutionnel d'accès aux données de la CAF : mandat de la direction et tactiques relationnelles

Pour répondre aux objectifs de l'évaluation, les méthodologies qui s'imposent sont presque exclusivement des méthodes qualitatives et hypothético-déductives. Les CES restent principalement dans leur domaine de prédilection, de formation et de légitimité et intègrent peu les méthodes quantitatives et les chargés d'études statistiques<sup>1232</sup> dont ils cherchent à se différencier. Ces derniers interviennent dans le cadre d'évaluation pour fournir des données de cadrage et parfois pour identifier des publics allocataires à interroger<sup>1233</sup>. Les CES mobilisent des méthodes d'entretiens semi-directifs ou directifs (individuels ou collectifs), des questionnaires ou des enquêtes en ligne. Les agents de la CAF ayant déjà expérimenté des démarches d'évaluation s'attendent à être interrogés par des CES. Ils mobilisent différentes méthodes : comme les l'« AFOM »<sup>1234</sup> pour produire une analyse de situation par les acteurs, le « métaplan » pour faire émerger un consensus ou une priorisation, le « vote coloré » pour mettre en évidence la variation des points de vue au sein d'un groupe, ou encore « l'effet miroir » pour mettre en regard la perception des usagers par rapport à celle des professionnels. Etant donné les formes de mimétisme

---

<sup>1232</sup> Ils sont mobilisés sur des études statistiques et démographiques et font partie d'un autre service depuis la territorialisation de l'action sociale. Ils sont sous la responsabilité de Grégoire Perron avec lequel il convient de négocier pour pouvoir les impliquer.

<sup>1233</sup> Les CES ne maîtrisent pas le système d'information de la CAF et les logiciels de traitement de ces bases de données.

<sup>1234</sup> Il s'agit d'analyser en groupe les Avantages, Faiblesses, Opportunités, Menaces d'une situation ou d'une politique.



institutionnel et d'importation des cadres cognitifs de la SFE, la conduite d'évaluation au sein de la CAF est influencée par l'approche pluraliste qui tend à maintenir à distance les méthodes d'évaluations expérimentales<sup>1235</sup> promues par les économistes<sup>1236</sup>.

Les CES interrogent les acteurs des différents échelons hiérarchiques de la politique évaluée au sein de la CAF<sup>1237</sup> et des partenaires et si possible les usagers. En ce sens, la direction joue un rôle de légitimation de la démarche afin de faciliter l'accès aux données notamment par l'élaboration formelle d'une « lettre de mission » ou d'une « lettre circulaire » diffusée aux cadres de l'action sociale et à tout potentiel agent concerné. Elle précise les objectifs de la démarche, affirme les compétences méthodologiques des CES<sup>1238</sup> et engage la coopération des agents de la CAF, tout en proposant une restitution des résultats. Ce « laissez-passer »<sup>1239</sup> permet aux CES d'être officiellement missionnés par la direction pour interroger les agents de la CAF qu'ils jugent pertinents, en autonomie et sans avoir à en référer à la direction. Si cette règle organisationnelle existe c'est parce que la direction a intégré, au fil des expériences et des sollicitations des CES, qu'elle doit jouer un rôle régulateur des potentiels comportements ou stratégies de défection ou d'évitement d'acteurs face à la démarche d'évaluation. Pour la direction comme pour les CES, ces comportements sont de nature à nuire à mise en œuvre et à la légitimité de la démarche au sein de l'organisation. Henri Labeyrie souligne que l'évaluation nécessite de mettre des moyens à disposition :

*« C'est une démarche exigeante, qui est gourmande en méthodologie, en temps, voilà donc si on veut le mettre en place il faut aussi, et là les collègues ils ont raison<sup>1240</sup>, s'en donner les moyens. Bien sûr en termes de conviction mais aussi en allocation de temps ou de ressources. [...] De fait, c'est toujours considéré [...] comme une charge*

---

<sup>1235</sup> Les méthodes d'évaluations expérimentales ne sont pas mobilisées par les CES dans le cadre d'évaluation, elles ne font pas partie des normes méthodologiques sont plutôt méconnues. La CAF dispose des moyens techniques et des compétences statistiques pour les déployer mais implique la mobilisation des chargés d'études statistiques avec lesquels les CES risquent d'être mis en concurrence. Cela prendrait le contrepied de leur stratégie de défense des méthodes qualitatives. Les méthodes d'évaluations expérimentales ont été uniquement mobilisées par des chercheurs extérieurs, par Dutrénit et dans le cadre de la recherche sur le non-recours au RSA et à mon initiative, alors que je n'étais pas encore « familière » des normes de travail des CES (2010). Si ce type de méthode prend du temps et reste complexe à mettre en œuvre, elle implique un travail étroit avec les statisticiens qui maîtrisent ce type d'approches et les bases de données des CAF.

<sup>1236</sup> Agathe Devaux-Spatarakis, *op. cit.*, Jean-Claude Barbier et Nicolas Matyjasik, *op. cit.* Bernard Gomel et Evelyne Serverin, « Expérimenter pour décider? le RSA en débat », *Document de Travail du CEE*, vol. 119, Paris, 2009, p. 35. Bernard Gomel et Evelyne Serverin, *op. cit.*

<sup>1237</sup> Cf. 6.1.2. qui présente les différents acteurs internes : direction, cadres, conseillers techniques et travailleurs sociaux. Des agents d'autres services comme le service des prestations peuvent éventuellement être sollicités.

<sup>1238</sup> Pour reprendre un extrait de lettre de mission : « Dans le respect des principes éthiques et déontologiques de leur pratique professionnelle et de l'institution CAF, les chargés d'études sont garants : de leurs choix méthodologiques, de la construction des outils de recueils de l'information, du recueil et du traitement de l'information, de l'analyse de l'information, de la formulation de préconisations ». Lettre de missions du département des politiques et des territoires, *Evaluation par les chargés d'études sociales de l'organisation territoriale de l'action sociale*, 10 décembre 2012, p.2.

<sup>1239</sup> Ce type de « laissez-passer » existe également dans le cadre d'autres types d'études.

<sup>1240</sup> Il parle ici des ADOSS de la Branche famille de manière générale. Pour lui, ils prétendent ne pas se lancer dans des démarches d'évaluation par manque de moyens.



supplémentaire [...]. C'est d'arriver à intégrer la dimension de l'évaluation dans l'action, c'est probablement le principal problème » (mars 2014).

Les ADOSS conduisent un travail institutionnel visant à créer les conditions et les règles organisationnelles pour réguler la conduite de l'évaluation en tentant d'aménager des marges d'autonomies aux les CES et d'affirmer la légitimité de leur mission professionnelle pour qu'ils puissent récolter l'information dont ils ont besoin. En pratique, les CES éprouvent des difficultés à rencontrer certains agents d'un autre service, soit du fait de réticences ou d'incompréhensions, soit de son cadre direct. En effet, les agents sollicités sont missionnés sur des fonctions spécifiques, jugées prioritaires, auxquelles vient s'ajouter l'évaluation. Elle peut être considérée comme une charge de travail supplémentaire, secondaire, n'entrant pas dans leur « fiche de poste » ou ne provenant pas d'une demande de leur cadre<sup>1241</sup>. Certains agents peuvent donc opposer des résistances et formuler des réactions ou des arguments tels que :

« J'ai pas trop le temps en ce moment », « il faut demander à mon cadre », « il faudrait l'intégrer à ma charge de travail », « j'ai pas grand-chose à dire là-dessus », « je ne suis pas compétent là-dessus, vois plutôt ça avec X », « je peux t'envoyer le bilan d'activité ça suffira », « cherche dans mon dossier partagé sous Z<sup>1242</sup>, tu devrais trouver des choses », « ça date, je ne sais plus du tout ce que j'ai fait de ce dossier », « désolée j'ai dû annuler notre rendez-vous j'avais des dossiers urgents sur le feu »<sup>1243</sup>.

Face à ces réticences, les CES conduisent un travail institutionnel de marchandage, de négociations tactiques et stratégiques pour obtenir l'information auprès d'acteurs de la CAF. La lettre de mission constitue un argument légitime auquel faire référence ou à transmettre comme preuve pour négocier l'application effective de cette règle de contribution à l'évaluation. Néanmoins des formes de résistance peuvent toujours être opposé à travers la hiérarchisation d'autres règles organisationnelles, en termes de priorité d'activités ou de sollicitation de l'accord du supérieur (hors action sociale), pour retarder la rencontre ou décourager temporairement ou durablement<sup>1244</sup> le CES. Des cadres peuvent aussi se positionner dans ce sens et bloquer l'accès à un agent, en

---

<sup>1241</sup> Ce type de mécanisme d'acteur se réfugiant derrière des règles organisationnelles pour tenter de circonscrire leurs missions est d'ailleurs analysé par M. Crozier et Friedberg comme une source de pouvoir des subalternes face aux marges d'arbitraire de leur supérieur. Michel Crozier et Erhard Friedberg, *op. cit.* On l'observe aussi bien dans le cadre de relations hiérarchiques de ce type que dans les relations interservices entre professionnels issus de métiers différents, de niveau équivalent ou différent.

<sup>1242</sup> Base de donnée partagée par les agents de la CAF.

<sup>1243</sup> Eléments issus d'observations au sein de la CAF : évaluation du CAFST de Bordeaux (février-mai 2011) ; évaluation de la CTG de la Teste de Buch (avril-septembre 2012).

<sup>1244</sup> Une expérience de difficulté de rencontre d'un agent peu créer un précédent qui se répercute potentiellement par la suite dans la conduite d'autres évaluations, en fonction de la position de l'interlocuteur, de la nature de la relation interpersonnelle mais aussi de la ténacité du CES.



soulignant qu'il n'est pas pertinent de le rencontrer<sup>1245</sup>, qu'il est sur des dossiers importants, ou encore qu'ils ne peuvent pas se permettre de mobiliser un agent sur deux heures. Ce type de situation se présente, pour les évaluations ou les autres types d'études, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de mobiliser des agents de la CAF qui ne font pas partie de l'action sociale, qui disposent de moins de marge d'autonomie voire s'inscrivent dans une logique managériale « de production industrielle »<sup>1246</sup>. Par exemple, lorsqu'il s'agit d'impliquer des techniciens conseils du service des prestations, il faut adresser un argumentaire le justifiant (en plus de la lettre de mission) et cela fait l'objet de négociation en termes de nombre d'agents, de durée de l'entretien, etc.<sup>1247</sup>.

Les agents de l'action sociale disposent de plus amples marges de manœuvre sur la conduite de leur travail et l'argument de la lettre de mission ne fait pas toujours autorité immédiate. Ils ne sont pas frontalement opposés à l'évaluation mais avancent parfois qu'ils manquent de temps et de disponibilités. Pour récolter les informations, pour fixer un rendez-vous avec un collègue, pour obtenir les documents dans les temps, les CES doivent négocier, trouver des arrangements avec ces acteurs. Les CES doivent récolter des informations auprès des conseillers territoriaux et des conseillers thématiques, avec lesquels ils sont parfois en concurrence sur la connaissance des territoires et dont les compétences ne sont pas si éloignées des leurs.

Pour faire face à ces comportements d'évitement les CES déploient des stratégies et des tactiques en tentant d'anticiper les réactions de leurs interlocuteurs, de prévoir des argumentaires « rationnels » ou des postures de séduction. Si ces normes de comportement stratégiques sont tacites, il est néanmoins possible de les observer dans la durée. Pour marchander la rencontre et l'information, une CES me conseille par exemple d'essayer de faire ressortir les intérêts personnels que mon interlocuteur pourrait trouver

---

<sup>1245</sup> J'ai notamment pu observer cette situation dans le cadre d'une écoute client portant sur le mécontentement des allocataires dans le traitement de leur dossier de RSA. Je souhaite alors rencontrer la médiatrice administrative qui s'occupe des dossiers de contestation d'allocataires. Je reçois une réponse négative de sa cadre (responsable de l'audit) qui m'explique que la médiatrice n'est pas une interlocutrice pertinente sur le sujet. Après plusieurs tentatives, l'envoi de la lettre de mission et sur le conseil des CES je suis allée la rencontrer pour expliquer que dans le cadre des études conduites par les CES c'est à eux de juger de la pertinence des agents à rencontrer. Je fini par avoir son accord pour obtenir ce rendez-vous. Ce filtrage de la cadre et la rencontre de l'agent étaient dans les faits instructifs pour l'étude en question. (carnet de terrain, novembre 2013)

<sup>1246</sup> Pour illustrer, à mon arrivée à la CAF la quasi-exclusivité des agents des prestations devaient « pointer » à leur arrivée, à leur pause du midi, à leur pause cigarette, à leur départ pour marquer leurs horaires. Au sein de l'action sociale presque aucun agent n'avait à pointer (sauf les secrétaires), car ils interviennent en dehors des locaux de la CAF et remplissent des fiches horaires *a posteriori*. Notons également qu'au sein du service prestations, les cadres ont une visibilité sur la productivité de chacun des agents à la journée.

<sup>1247</sup> La mobilisation d'un technicien conseil dans le cadre d'une étude ou d'une évaluation est clairement perçue comme une perte de productivité dans la gestion des dossiers et l'argumentaire de l'indicateur prégnant du nombre de jours de stock est brandi. (Cf. Partie I, 1.3.2) Valérie Boussard, *op. cit.*



à contribuer à l'évaluation<sup>1248</sup>. En situation concrète, cela se traduit par des stratégies de valorisation des actions, de l'expérience, des compétences des agents à enquêter ou encore de leurs analyses critiques par rapport aux CES qui découvrent le contexte voire le dispositif et qui ont besoin de se faire expliquer : « *j'ai besoin que tu m'éclaires là-dessus* », « *Il faut que tu nous dises ce que tu en penses, c'est le moment, nous on anonymise* »<sup>1249</sup>. Il s'agit aussi de rassurer sur la démarche, de mettre en confiance mais aussi de jouer la carte de la sympathie, de la bonne humeur, de l'humour pour avoir son rendez-vous et des informations. Les CES passent ainsi régulièrement saluer la personne à son bureau [*pour fixer un rendez-vous - pour savoir où ça en est*], lui proposer un café [*pour savoir si elle a retrouvé les documents dont on a parlé, la suivre à son bureau voire n'en repartir que quand ils sont obtenus*], l'interpeller au restaurant d'entreprise [*pour avoir des informations sur un acteur*]. La relation interpersonnelle joue pour beaucoup dans la capacité des CES à mobiliser les acteurs « très occupés ». L'objectif implicite est de ne pas entrer dans un rapport de force et d'éviter d'avoir à solliciter le cadre ou la direction afin de ne pas « braquer » l'enquêté voire de provoquer de la rétention d'information. La plupart du temps cette recherche d'information ne fait pas l'objet de conflits ou de tensions mais plutôt d'arrangements et de marchandages. Cela révèle des jeux de pouvoir entre les agents en interne, notamment en l'absence de relation de verticalité hiérarchique avec les CES. Etre « courtisé » par un CES tend à placer les enquêtés en position de pouvoir [*disposer des informations dont le collègue a besoin*], jeu qu'ils peuvent jouer pour se valoriser professionnellement, pour montrer qu'ils sont « très occupés » [*pour eux-mêmes définir le « bon moment » pour la rencontre*] et qu'ils ont beaucoup de « chantiers » [*ce qui peut susciter l'empathie des CES et expliquer qu'ils n'ont pas forcément pu investir l'action évaluée comme ils le souhaitaient par « surcharge de travail »*]. Les acteurs concernés par la politique évaluée et ceux qui ont déjà expérimenté des démarches d'évaluation ont généralement intégré qu'ils allaient être sollicités. Cela s'inscrit dans les routines organisationnelles et leur paraît « normal » étant donné le travail qu'ils ont conduit. Ils jouent leur rôle dans l'évaluation et l'investissent parfois pour être en position de pouvoir, du fait des ressources d'information dont ils disposent. Les CES ont besoin de ces données et usent de tactiques et de marchandages pour les obtenir.

---

<sup>1248</sup> (Carnet de terrain, communauté de pratique, septembre 2012).

<sup>1249</sup> (Carnet de terrain, évaluation du CAFST de Bordeaux, février 2011).



#### 6.2.2.2. Travail institutionnel d'accès aux données en dehors de la CAF : la relation partenariale en jeu

La démarche d'évaluation pluraliste suppose que les CES récoltent l'information auprès des acteurs porteurs de la politique dont les acteurs des collectivités (élus<sup>1250</sup>, fonctionnaires territoriaux, chargés de mission, agents de CCAS, etc.), les professionnels de terrain issus d'organismes divers (référents de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et des Sports, d'associations), voire des usagers.

Après des collectivités concernées, le cahier des charges fait office de lettre de mission pour affirmer et légitimer l'imbrication de l'évaluation à la conduite de l'action et la nécessaire coopération des parties prenantes. Les chargés d'études rencontrent également des difficultés d'accès à l'information auprès d'acteurs externes. Bien que les CES affirment leur extériorité à l'action, ils sont considérés comme des représentants de la CAF pour les acteurs des collectivités. Cela soulève potentiellement des résistances liées à des difficultés de relations de travail avec la CAF, mais aussi à des jeux de pouvoir internes. Dans ce type de configuration, l'accessibilité et la disponibilité des agents de la collectivité sont engagées par les élus et impliquent directement la relation partenariale et les rapports d'interdépendance dans la conduite de l'action. En cas de difficultés d'accès à l'information, les CES ne peuvent pas déployer les mêmes tactiques qu'au sein de la CAF. Ils passent par l'intermédiaire du conseiller territorial, du cadre ou d'un ADOSS en fonction du niveau hiérarchique de l'acteur concerné. La règle implicite est de solliciter l'acteur homologue de la CAF, en jouant sur le phénomène de double appartenance et non pas par la hiérarchie, sauf en cas de blocage persévérant.

Les conseillers techniques sont impliqués dans la négociation de l'accès à l'information. Ils jouent un rôle de suivi et de facilitation technique de l'évaluation, conduisent un travail institutionnel de légitimation, de mise en relation et de mobilisation des acteurs locaux. Il s'agit d'un rôle établi et stabilisé dans le cadre de l'évaluation, explicité et défini dans le cahier des charges aussi bien pour le référent technique de la CAF que pour ceux de la collectivité. De là découlent les tactiques de CES et les négociations en interne pour qu'ils accomplissent ce rôle, en fonction des temporalités de la démarche.

---

<sup>1250</sup> Sur les domaines d'intervention de la CAF donc : petite enfance, enfance, jeunesse, parentalité, famille, logement, politique de la ville, animation de la vie locale, cohésion sociale.



Ce rôle prédéfini se retrouve dans plusieurs référentiels d'évaluation de la CAF comme dans le compte rendu de la formation-action du CREDOC qui précise :

*« Il est donc souhaitable que le comité technique soit impliqué dans la définition des indicateurs et donc des informations qui seront demandées. En effet, le comité technique doit être convaincu de la faisabilité et de la pertinence des informations demandées, pour pouvoir ensuite contribuer à la mobilisation des autres acteurs »*<sup>1251</sup>.

L'ethnographie donne à voir que les CES ont plus de difficultés à mobiliser et à obtenir de l'information des acteurs des collectivités particulièrement éloignés des instances de décision (COTECH, COPIL) ou lors de départs de personnels. Cela s'explique par le fait que ces derniers ne saisissent pas nécessairement les enjeux globaux de la politique partenariale par exemple : quand un acteur met en œuvre une action spécifique, lorsqu'il n'a pas été mis au courant de l'évaluation ou qu'il n'a jamais été sollicité pour ce type de démarche. Les CES cherchent alors des alliés stratégiques au sein de la CAF et en dehors afin de trouver des arrangements et des appuis dans le but de négocier l'implication d'autres acteurs, de contourner leur absence et *in fine* d'accéder à l'information<sup>1252</sup>. Par exemple, certains agents subalternes en charge d'une action liée à un financement de CTG ont du mal à comprendre que l'évaluation soit centrée sur celle-ci et non pas sur toutes les actions conduites *via* les prestations de service de la CAF ou encore sur la globalité de leur travail. Les CES conduisent un travail institutionnel de socialisation de ces acteurs à l'évaluation, d'explicitation de leur positionnement et de leur déontologie afin de susciter la confiance et d'obtenir des confidences. Ils ont cependant conscience des potentiels filtrages d'informations opérés par les acteurs, en fonction d'intérêts professionnels et de leur appartenance organisationnelle.

Du fait de la sédimentation d'expériences et de processus d'apprentissage, certains ADOSS ont intégré cette difficulté d'accès aux acteurs et aux données dans la conduite d'évaluation. Pour eux, l'évaluation conduite par la CAF doit être perçue comme légitime par les partenaires et s'inscrire dans le cadre des modalités de conduite de l'action sociale locale. Autrement dit, ils y sont attentifs car il en va de la capacité de la CAF à imposer ses instruments de régulation de l'interaction partenariale. Pour illustrer,

---

<sup>1251</sup> Document interne de la CAF de la Gironde : Compte-rendu de la formation-action de « construction d'indicateurs pour l'évaluation des contrats territoriaux », 2006, 6p., p.3. Il s'agit du document qui sert de base à l'élaboration de la note de doctrine de l'évaluation des CTG.

<sup>1252</sup> Carnet de terrain, évaluation du CAFST de Bordeaux (février-mai 2011), évaluation de la CTG de la Teste de Buch (avril-septembre 2012), communauté de pratique (juin et novembre 2013).



fraichement recrutée par la CAF pour conduire l'évaluation du CAFST de Bordeaux, j'éprouve des difficultés à accéder aux acteurs sans « oser » en parler aux cadres. Avant le COPIL, Florence Michelet (sous-directrice à l'action sociale, N+3) vient me demander si les acteurs de la Mairie se rendent disponibles pour l'évaluation. Elle anticipe ces difficultés et à l'issue de la réunion vient apporter son appui en allant trouver le référent de la Mairie pour insister sur l'importance de la coopération partenariale dans l'évaluation<sup>1253</sup>. En cela elle endosse son rôle dans la démarche et assure le maintien de l'ordre institutionnel auprès des partenaires.

Dans le cadre d'évaluations auprès des collectivités certains ADOSS cherchent à anticiper et à maîtriser la teneur des échanges entre les CES et les élus. Dans ce cas, avant la rencontre, ils imposent leur contrôle et peuvent apporter quelques modifications de forme à la grille d'entretien, déjà balisée par les évaluateurs<sup>1254</sup>. La rencontre avec les élus est généralement sollicitée par les CES à la fin de la récolte d'information. Il s'agit d'une norme tacite partagée par les évaluateurs afin de maîtriser les enjeux de la politique évaluée et les jeux d'acteurs au moment de l'entretien avec « des imposants ». Dans cette configuration, les élus jouent le rôle de représentants de la collectivité et de ses intérêts, qui s'adressent à des acteurs de la CAF, même si les CES jouent la carte de l'extériorité, du professionnalisme et de la méthodologie<sup>1255</sup>.

Les CES éprouvent moins de difficultés à rencontrer les partenaires associatifs, dépendants financièrement de la CAF et appréhendés des « sous-traitants » de sa politique d'action sociale. Ces acteurs disposent de moins de ressources pour s'opposer à ce type de démarche ou en négocier les modalités. S'il leur paraît « normal » que la CAF les rencontre dans le cadre d'une évaluation, cela ne soulève pas moins des inquiétudes de réduction de leurs financements. Ainsi, l'observation participante révèle la violence symbolique<sup>1256</sup> que peut représenter une évaluation de la CAF et le rapport

---

<sup>1253</sup> Carnet de terrain, évaluation du CAFST de Bordeaux (janvier 2011).

<sup>1254</sup> Les CES sont particulièrement attentifs aux entretiens avec les élus qui représentent un enjeu pour la relation partenariale. Ils opèrent des filtrages de leurs questions dans ce sens en fonction de codes institutionnels de la relation partenariale. J'observe une « autocensure des évaluateurs qui se refusent à poser certaines questions aux élus alors qu'elles sont structurantes pour le partenariat et méritent d'être posées » (extrait du carnet de terrain, avril 2011).

<sup>1255</sup> Lors de la conduite d'évaluation du CAFST de Bordeaux, une élue qui devait être interrogée par les trois évaluateurs (deux de la CAF et un de la Mairie) s'est montrée particulièrement réticente à la démarche du fait de l'absence de l'évaluateur de la Mairie. Il ne lui semblait pas normal qu'il ne soit pas présent et qu'elle doive au final répondre aux questions de deux agents de la CAF. Elle a demandé à replanifier le rendez-vous mais les contraintes de temps ne le permettait pas, il a donc finalement eu lieu dans ce contexte (carnet de terrain, avril 2012).

<sup>1256</sup> Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron, *La Reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, Éditeur Les Éditions de Minuit, Coll. Sens Commun, 1970, 284 p.



de domination associé au rôle d'évaluateur, pour certains professionnels associatifs, comme l'illustre l'encadré 29.

**Encadré 29 : Quand la CAF évalue l'action d'une association**

En tant que chargée d'études de la CAF, j'ai rendez-vous avec une directrice d'association de ludothèque dans le cadre de l'évaluation du CAFST de Bordeaux. Je me retrouve sur place, encerclée d'une vingtaine d'enfants de trois à six ans qui viennent tout naturellement me chercher pour jouer. Un peu gênée mais aussi amusée par la situation (assez inhabituelle pour moi) je réussis à m'échapper et à rejoindre la directrice (une femme d'une quarantaine d'années). Je n'ai alors pas la sensation de représenter une quelconque organisation « dominante » ou de m'inscrire dans ce type de comportement, encore moins du haut de mes 24 ans et de ma première évaluation. Au fil de l'entretien, je m'aperçois que mon interlocutrice tremble, qu'elle a les mains moites, qu'elle est mal à l'aise et qu'elle se rend compte qu'elle n'est pas claire dans ses propos. Elle finit par me dire « *je suis désolée, je ne suis pas claire, j'ai pas trop l'habitude des évaluations, j'espère que ça va... ça convient ce qu'on fait, ce que je vous ai dit?* ».

Extrait du carnet de terrain (février 2011).

La démarche réflexive d'évaluation imposée par la CAF, peut susciter résistances ou des incompréhensions de la part des acteurs associatifs. Par exemple, dans les centres sociaux, certains animateurs socioculturels ont exprimé des difficultés de compréhension, des formes de rejet et une certaine agressivité face à la démarche et au référentiel d'évaluation de la CAF jugé inapproprié<sup>1257</sup>. Les CES cherchent alors à expliciter les objectifs de la démarche et des informations sollicitées pour rassurer les acteurs, montrer qu'il ne s'agit pas d'un contrôle et susciter l'adhésion. Ils tentent de s'inscrire dans la proximité avec ces acteurs et à mobiliser des tactiques proches de ce qu'ils mobilisent en interne.

D'un côté, dans les associations, les agents visés par l'évaluation sont au départ plutôt inquiets face à la démarche à laquelle ils ne sont pas toujours socialisés et les enjeux qu'elle représente pour leur structure et leurs activités. D'un autre côté, certains partenaires associatifs sont au contraire demandeurs lorsqu'ils ont déjà expérimenté ce type de démarche et qu'ils en identifient l'intérêt pour leur association. La socialisation à l'évaluation génère des phénomènes d'apprentissages où les acteurs investissent alors

---

<sup>1257</sup> (carnet de terrain, octobre 2011)



la démarche pour valoriser leur action, pour y apporter des ajustements et deviennent par-là favorables et porteurs de celle-ci en interne.

En définitive, les stratégies et les négociations des CES pour accéder aux données, s'inscrivent dans une tentative de maintien de l'ordre institutionnel. Ils cherchent à faire en sorte que les parties prenantes jouent le rôle d'informateur qu'ils leur prescrivent dans l'évaluation. La nature de ce travail institutionnel et les tactiques de marchandage développées par les CES dépendent des ressources des acteurs sollicités, de leur position sociale, des modalités de relation et d'interdépendance de la CAF avec leur organisation d'appartenance, mais aussi de leur socialisation à l'évaluation de politiques.

#### 6.2.2.3. La participation des usagers : du discours à la pratique, loin d'être systématique

La prise en considération des besoins des usagers et leur participation à la conduite d'action de développement social local, comme dans l'évaluation, constitue des principes affichés par la CAF. Ce modèle se diffuse dans les administrations publiques et dans la Branche familles comme vecteur de modernisation. Il s'inscrit dans la rhétorique de la direction de la CAF de la Gironde, dans une stratégie de légitimation de son action de « défense » des intérêts des usagers, comme une organisation porteuse de l'intérêt général et du service public<sup>1258</sup>.

La participation des usagers à la conduite des évaluations est également un principe défendu par les CES, ils ont d'ailleurs développé un « référentiel de la participation des habitants »<sup>1259</sup>. Dans le cadre du travail ethnographique, notamment au sein des communautés de pratique, j'ai pu observer que ce principe s'inscrit de leurs intérêts professionnels mais aussi de leurs intérêts d'influence des politiques. D'une part, la participation des usagers constitue pour eux un enjeu de légitimité de leur métier, une de leurs spécificités, leur donnant un certain poids dans l'organisation. Elle suscite non seulement un intérêt cognitif personnel mais s'inscrit directement dans les tâches nobles de ces professionnels formés à la sociologie, au cœur de ce qu'ils considèrent comme relever historiquement de leurs compétences<sup>1260</sup>. D'autre part, les CES, en partie

---

<sup>1258</sup> Cf.annexe 3 : éléments révélateurs du rapport du groupe de travail de prospective dirigé par Henri Labeyrie sur la place des usagers.

<sup>1259</sup> Document interne CAF de la Gironde, *Référentiel de participation des habitants*, 2008, 42 p.

<sup>1260</sup> Cf. Partie II : 4.5 sur la création du métier de CES et 5.1 sur le développement du diagnostic.



extérieurs à l'action, se situent généralement dans une approche relativement critique du fonctionnement de la CAF. Ils sont animés d'une volonté de « *porter la parole des usagers* »<sup>1261</sup>, de produire une connaissance d'usage, potentiellement réprobatrice du service délivré par la CAF, un savoir potentiellement subversif. Il s'agit de produire une connaissance organisée et construite sur des problèmes sociaux liés notamment à la précarité et à la pauvreté, sur les difficultés rencontrées par les usagers dans l'accès à leurs droits ou aux services sociaux et sur les effets des politiques de la CAF. Pour eux, l'idée est de confronter les élus, la direction et les acteurs de terrain aux difficultés concrètes vécues par les usagers, de les mettre face à leurs responsabilités et aux effets concrets des politiques qu'ils conduisent, et par-là, influencer la décision.

P. Warin<sup>1262</sup> met en évidence que la participation des usagers à l'évaluation a une vocation instrumentale et peut, sous certaines conditions, conduire à un changement des comportements et stratégies des agents en modifiant le système de règles, de normes et de représentations qui structurent les activités. Les CES ont empiriquement intégré que le savoir d'usage peut produire un changement et cherchent à porter cette norme de participation dans la conduite d'évaluation. Ce savoir bénéficie d'une certaine légitimité au sein de l'organisation, dans la mesure où un ADOSS s'y intéresse et qu'il repose sur un nombre important de participants, signe de crédibilité pour la direction. Plus il y a de répondants et plus le propos est clair, plus il a de chance d'être entendu par la direction et les acteurs de terrain qui ne pourront que difficilement rester sur leurs postures professionnelles. Par ailleurs, si leur appartenance à la CAF introduit un biais dans la réponse des usagers, elle facilite fortement l'accès aux données : bases de données issues de la gestion des dossiers, coordonnées des allocataires, possibilité de les contacter et de les mobiliser, lieux d'accueil, etc.<sup>1263</sup>.

L'analyse des méthodologies d'évaluations déployées mais aussi l'observation ethnographique amènent néanmoins à relativiser cette dimension. En effet, la participation des usagers à l'évaluation de politiques est certes portée dans les discours de la direction et des CES, et appréciée par les acteurs de la CAF. Elle est pourtant loin d'être systématique. Si ce principe fait partie des normes de la conduite d'évaluation, il

---

<sup>1261</sup> Cette expression revenait souvent dans les échanges entre CES ou dans leurs interactions avec d'autres agents.

<sup>1262</sup> Philippe Warin, *op. cit.*

<sup>1263</sup> J'ai pu me rendre compte de l'intérêt que pouvait constituer une appartenance professionnelle à la CAF pour produire des données sociologiques sur les situations des usagers, en termes de facilité d'accès aux allocataires, de bases de données, de prise de contact, pour interroger leurs représentations des politiques et des services délivrés par la CAF. Nadia Okbani, *op. cit.*



fait l'objet d'arrangements, de négociations et de freins organisationnels dans la pratique et dans sa mise en œuvre concrète.

La mobilisation des usagers dans la conduite d'évaluation est perçue par les CES comme techniquement contraignante. Elle demande du temps et implique un travail institutionnel de négociation avec un certain nombre d'acteurs en interne comme en externe. En définitive, elle implique un surplus de travail pour les CES. Dans le cadre d'une évaluation essentiellement portée par la CAF, le CES doit convaincre la direction, non seulement de l'intérêt d'interroger des usagers, mais aussi de sa faisabilité organisationnelle et technique. Pour avoir un accord de principe de la direction, le CES doit porter ce projet au sein de l'organisation. Il doit, dans un premier temps, réussir à intéresser les collègues dont il a besoin pour conduire ce projet. Par exemple, il peut avoir besoin de l'aide des statisticiens, des acteurs de terrain (assistants sociaux, conseillers techniques, responsables de lieu d'accueil) pour identifier les publics pertinents à interroger et utiliser les moyens à disposition pour les contacter (sur la base des fichiers de la CAF, au guichet, etc.). Les statisticiens disposent d'une compétence difficilement remplaçable, d'une marge de manœuvre et s'inscrivent bien souvent dans des jeux de pouvoir horizontaux<sup>1264</sup>. Il doit s'en faire des alliés et s'assurer qu'ils sont disposés à dégager le temps nécessaire à leur contribution. Dans un second temps, il s'agit de convaincre leurs cadres d'accepter la mise à disposition des agents concernés, les démobilisant donc temporairement du plan de travail prévu, constituant les « activités courantes » jugées prioritaires. Pour arriver à ses fins et intégrer ce projet aux missions de ses collègues, le CES doit jouer sur la priorisation des chantiers, intéresser et séduire ses interlocuteurs, argumenter et investir ses relations interpersonnelles et tactiques pour convaincre la majorité des acteurs<sup>1265</sup>. Dans ce jeu d'influence, il doit trouver des alliés à la direction, parmi les cadres et les acteurs concernés pour démontrer

---

<sup>1264</sup> Si l'agent exprime qu'il est vraiment trop chargé cela constituera un frein pour la suite.

<sup>1265</sup> Il s'agit ici des modalités d'action stratégiques des CES observées dans le cadre de la mobilisation d'acteurs de l'action sociale ou du pôle études (statisticiens). Le management des agents de l'action sociale n'est en général pas directif et les professionnels (qualifiés) disposent d'une certaine marge de manœuvre dans l'attribution de leurs missions. La plupart du temps si une mission spécifique se présente le cadre en parle à l'agent à qui il souhaite la confier, pour lui demander s'il est possible d'intégrer ce projet à son plan de travail. L'agent en question peut se prononcer sur le sujet. Il a la possibilité, en fonction du contexte de sa charge de travail et de ses motivations : d'accepter la mission, d'essayer de négocier les délais ou de se décharger d'un autre chantier, d'orienter le cadre vers un autre collègue « qui serait plus pertinent » ou disponible sur ce chantier, d'apporter les preuves de son incapacité à accomplir ce travail dans les temps. Il peut aussi essayer de dissuader le cadre en explicitant tous les dossiers qui risquent de prendre du retard et corrélativement tous les mécontentements que cela peut provoquer auprès des collègues ou des partenaires. (carnet de terrain, avril 2010, septembre 2013, janvier 2014). S'il s'agit de mobiliser un acteur du service des prestations, fonctionnant selon des modalités beaucoup plus directives, descendantes et bureaucratiques, le CES essaie plutôt de négocier avec l'ADOSS responsable de l'action sociale afin d'avoir son accord pour aller directement au niveau de l'ADOSS en charge des prestations.



la faisabilité technique de l'enquête auprès des usagers dans les temps impartis de l'évaluation.

À partir de là, il peut disposer d'une lettre de mission de la direction. Se posent ensuite plus concrètement des difficultés d'ordre technique et méthodologique liées aux enquêtes auprès des usagers. Un CES me confie « *la participation des habitants, tout le monde en parle mais personne ne sait comment faire !* »<sup>1266</sup>. Il s'agit de se mettre collectivement d'accord sur deux questions centrales : Quel est le public légitime pour répondre à la question posée ? Comment s'assurer de la représentativité des réponses avancées ? Ces interrogations peuvent aussi entrer en jeu dans la négociation de la mise à disposition de moyens, ce qui explique pourquoi certains acteurs sont impliqués en amont afin de trouver un compromis acceptable à présenter. Faut-il identifier des profils représentatifs de la population des allocataires concernés en déterminant des critères, ou s'adresser à des associations d'habitants existantes en l'absence d'associations d'usagers de la CAF ? Combien de personnes faut-il interroger pour assurer la représentativité du public et pouvoir généraliser ce qui est exprimé ? Le CES doit alors apporter des justifications à ses choix méthodologiques voire les travailler collectivement afin de s'assurer que les résultats ne seront pas remis en question par les acteurs concernés. Pour ce type d'étude, la norme instituée veut que la direction de la CAF rédige une lettre d'accompagnement destinée aux allocataires sollicités afin d'explicitier les raisons de la démarche, de les remercier pour leur contribution et de s'engager, en contrepartie, à la restitution des résultats.

Ces questions se posent avec d'autant plus d'acuité – et bien souvent de difficultés supplémentaires – dans le cadre d'une évaluation de politique partenariale. La participation des habitants nécessite l'accord des élus. En fonction de la collectivité et du contexte, ils peuvent craindre l'expression de mécontentements qui risque de remettre en cause leurs choix politiques. Les élus craignent alors la diffusion des résultats, la remise en question de leur pouvoir de décision mais aussi la potentielle sanction électorale. Dans cette configuration, le CES doit faire appel à la direction pour qu'elle défende cette idée et la négocie auprès des élus. Ces derniers cherchent alors à cadrer l'objet de l'expression des usagers, à orienter vers les représentants associatifs avec lesquels ils ont

---

<sup>1266</sup> Carnet de terrain (mai 2014).



l'habitude de travailler et à maîtriser la diffusion des résultats<sup>1267</sup>. Les CES défendent l'idée que : « *En tant que co-financeur sur le territoire, la CAF devrait pouvoir exiger cette communication [des résultats], qui fait partie de ses principes* »<sup>1268</sup>. Dans le cas de certains dispositifs, comme la CTG par exemple<sup>1269</sup>, l'enquête auprès des usagers n'est pas toujours considérée pertinente par les CES. Par ailleurs, les évaluations auprès des collectivités sont bien souvent soumises à un calendrier de renouvellement de contrat<sup>1270</sup> impliquant une contrainte temporelle.

Sur les politiques thématiques portées par la CAF, la participation des usagers à l'évaluation constitue néanmoins une norme relativement ancrée dans les pratiques<sup>1271</sup>, au travers d'enquêtes en ligne ou de groupes clients. La mobilisation des publics cibles est également intégrée aux évaluations de politiques de relogement des familles de « gens du voyage » et plus généralement d'amélioration de l'habitat (MOUS, mal logement). Dans le cadre de l'évaluation des centres sociaux, il s'agit d'un des axes de questionnement et la contribution effective des habitants à la démarche dépend de la capacité de la structure à les mobiliser<sup>1272</sup>. Dans le cas des évaluations d'impact des CTG, seulement la moitié des démarches conduites ont effectivement fait l'objet de démarches participatives. Pour l'autre moitié, cette question est cependant abordée par le biais du regard et des représentations – potentiellement orientées – des professionnels de terrain en charge d'actions spécifiques notamment au sein d'association.

Si la question de la satisfaction des besoins des usagers se retrouve dans quasiment tous les questionnements évaluatifs, elle ne se traduit pas toujours dans la pratique par la mise en œuvre de démarche concrète d'enquête auprès d'eux. Elle peut parfois passer par des bricolages d'informations de seconde main récoltés auprès de professionnels. La participation des usagers fait partie de la rhétorique de l'évaluation et de la culture institutionnelle mais elle constitue une norme négociable, qui fait l'objet d'arrangements en interne comme en externe. La conformation à cette norme suppose un travail

---

<sup>1267</sup> Un CES explique qu'avant une réunion avec une collectivité sur la participation des habitants, le chargé de mission du projet lui glisse « *la participation c'est bien mais c'est les élus qui décident* » Carnet de terrain (mai 2014).

<sup>1268</sup> Document interne CAF, *Compte rendu de la Formation-Action: construction d'indicateurs pour l'évaluation des contrats territoriaux*, CREDOC-CES, 2006. 6p., p.3

<sup>1269</sup> Cette convention constitue un montage partenarial politique et financier qui reste principalement illisible pour les usagers et cela suppose d'interroger sur une action spécifique.

<sup>1270</sup> À la différence des évaluations portées par la CAF sur sa politique qui peuvent prendre plus de temps.

<sup>1271</sup> Par exemple dans le cas de l'évaluation du SDAS, de sa politique de parentalité ou d'expérimentations.

<sup>1272</sup> Cela dit, les habitants consultés sont souvent les bénévoles les plus impliqués dans l'organisme, invités par la direction et interrogés en sa présence, ce qui peut toutefois introduire des biais



institutionnel stratégique et tactique des CES pour lever les freins organisationnels, techniques et politiques. En définitive, les modalités de récolte de l'information font l'objet de tactiques, de marchandages faisant intervenir divers acteurs pour maintenir l'ordre institutionnel, en fonction des configurations d'acteurs, de leur rôle par rapport à la CAF et dans l'évaluation de leurs ressources et de leurs intérêts personnels ou organisationnels dans l'évaluation.

### 6.2.3. Restitution et diffusion des résultats : intérêts d'acteurs et maintien de l'ordre institutionnel

Le format du rapport d'évaluation est stabilisé : il reprend les éléments de contexte du cahier des charges, développe l'analyse des résultats, formule des conclusions et des préconisations. À l'étape de finalisation de l'évaluation, nous avons pu observer que des normes tacites imprègnent le comportement des acteurs en fonction des intérêts qu'ils défendent et de leur position sociale. Comme le souligne justement V. Spenlehauer :

*« 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 »<sup>1273</sup>.*

Nous étudions ici en quoi la phase de formalisation, de restitution et de diffusion des résultats est au cœur des usages et des enjeux instrumentaux de l'évaluation, en partie stabilisé par des normes et en partie négocié par les acteurs. Dans l'élaboration du rapport les CES sont contraints par des normes organisationnelles et des jeux de pouvoir incorporés, liées à des stratégies d'acteurs défendant des intérêts professionnels et politiques, mais aussi par le maintien de l'ordre institutionnel (6.2.3.1.). La relecture du rapport et sa correction fait l'objet de négociation et de luttes symboliques mais surtout d'un contrôle social de la direction défendant les intérêts de l'organisation (6.2.3.2.). La restitution des résultats fait débat et constitue une scène investie par les acteurs de la CAF pour se positionner dans le jeu politique local, soulever les freins et orienter l'action publique (6.2.3.3.). La diffusion des conclusions de l'évaluation fait l'objet de normes spécifiques bricolées par la direction en fonction des contextes. Elle se base

---

<sup>1273</sup> Vincent Spenlehauer, *op. cit.*, p. 19.



néanmoins sur les préconisations issues d'acteurs de terrain pour réajuster l'action publique (6.2.3.4.).

### 6.2.3.1. Le transcodage : produire une connaissance stratégiquement consensuelle

Les CES ont pour mission de produire de la connaissance qui rende compte des regards croisés des parties-prenantes de la politique évaluée. Ce savoir doit être transférable<sup>1274</sup>, écrit dans un langage clair et compréhensible afin de pouvoir être diffusée au sein du groupe d'acteurs et au-delà. Il s'agit aussi de trouver le juste équilibre dans la présentation des résultats pour que chacun retrouve les positions et intérêts qu'il défend (pour l'action et les usagers, pour son organisation, pour sa profession voire pour sa personne). Il est par ailleurs nécessaire qu'il intègre des conceptions potentiellement contradictoires issues d'acteurs de terrain ou d'usagers. L'objectif ultime pour le CES est que cette connaissance soit appropriable par les différentes parties-prenantes afin de permettre un consensus qui conduise au changement. Dans cette phase de l'évaluation, ils sont amenés à investir leur pouvoir de « marginal sécant »<sup>1275</sup> c'est-à-dire celui d'intermédiaire, d'interprète ou encore de médiateur entre des logiques d'action différentes et potentiellement contradictoires.

La collecte d'informations et leur traduction dans un langage accessible et acceptable par la plupart des acteurs est ici très comparable aux activités de « transcodages »<sup>1276</sup> analysées par P. Lascoumes pour « rendre compte des activités cognitives et des processus de mobilisation et de négociation sur lesquels reposent l'action publique et ses renouvellements »<sup>1277</sup>. Il met en évidence l'hétérogénéité des représentations et des projets d'action collective posant des problèmes d'ajustement d'intérêts, de valeurs et d'articulation dans plusieurs secteurs de politiques. Pour lui, le transcodage contribue à produire du compromis, des réorganisations et des reformulations de solutions historiquement préexistantes. Le changement s'inscrit alors nécessairement sous

---

<sup>1274</sup> Jean Leca, *op. cit.* met en évidence que l'évaluation n'est pas uniquement tournée vers l'action mais également orientée vers le partage de connaissance. On retrouve le même principe à la CAF.

<sup>1275</sup> Cf. Partie III, 6.1.2.5. qui précise le pouvoir du marginal sécant Michel Crozier et Erhard Friedberg, *op. cit.*

<sup>1276</sup> Il s'inspire de différentes approches théoriques, notamment sur la gouvernance, la sociologie de la traduction et l'approche organisationnelle en particulier Michel Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieuc », *L'année sociologique*, vol. 36, 1986, p. 169-207. Yves Meny et Jean-Claude Thoenig, *Politiques Publiques*, Presses Un, Paris, 1989.

<sup>1277</sup> Pierre Lascoumes, *op. cit.* p.327.



l'influence d'un espace social et politique (programmes spécifiques) préalablement organisé (et non d'un terrain vierge) sur lequel viennent se surimposer de nouvelles initiatives d'ajustement, reformulant ou recyclant les catégories d'actions et de pensées. Les activités de transcodage<sup>1278</sup> agrègent des informations et des pratiques éparses issues de différents acteurs afin de produire du sens<sup>1279</sup> et de les organiser. Pour P. Lascoumes, cela passe par un travail d'évaluation, d'élaboration de jugements, de diagnostics pouvant constituer une base à diffuser comme préalable à la mise à l'agenda en « *offrant une matrice de qualification et un réceptacle d'actions déjà structurés* »<sup>1280</sup>. Pour lui :

*« Les réseaux de transcodage des politiques publiques s'attachent à l'intégration de points de vue divergents, à l'insertion des enjeux émergents dans des systèmes d'action, au recyclage d'idées et de pratiques antérieures en des formes neuves qui constituent des contenants pour la réception, l'expression d'enjeux et la recherche de réponses sociales organisées ; ils s'efforcent autant de les stabiliser que de les promouvoir »*<sup>1281</sup>.

Ainsi, dans l'analyse des données, les CES tentent d'assembler ces positions diffuses d'acteurs pour donner sens à l'action collective et reformuler les problèmes rencontrés lors de l'évaluation de l'action publique. Dans la rédaction de leurs rapports, les CES précisent de manière plus ou moins lisible les référentiels sur lesquels ils se basent pour porter un jugement sur l'action. Certains explicitent les critères et les indicateurs dans des grilles d'évaluation reposant parfois sur des systèmes de cotations. D'autres travaillent sur la base des éléments d'entretiens sans forcément apporter de la lisibilité sur quels critères ils se basent pour porter un jugement sur l'action publique<sup>1282</sup>.

Le travail ethnographique révèle l'existence de formes d'autocensure des CES, dans leurs analyses et leurs propositions d'action. En effet, du fait de leurs différentes expériences d'évaluation et de la phase de récolte de données, ils disposent de beaucoup d'information sur les intérêts et stratégies d'acteurs dans la conduite de l'action. Dans le

---

<sup>1278</sup> Définie comme « l'ensemble des activités de regroupement et de transfert d'information dans un code différent. Transcoder, c'est d'une part agréger des informations et des pratiques éparses, c'est aussi les construire et les présenter comme une totalité ; c'est enfin les transférer dans d'autres registres relevant de logiques différentes afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci » *Ibidem*, p. 334-335. Pour l'auteur, les activités de transcodages recouvrent quatre modalités de mobilisation et de production de sens à l'action collectives (proches de celles décrites par M. Callon) « l'agrégation de positions diffuses, le recyclage de pratiques établies, la diffusion élargie des constructions effectuées, enfin, le tracé d'un cadre d'évaluation des actions entreprises ». *Idem*, p.336. Nous les reprenons ici de manière diffuse en fonction des différents éléments contenus dans le rapport d'évaluation.

<sup>1279</sup> On est proche ici de l'activité de « traduction » qui produit du sens par la mise en relation de postures d'acteurs autonomes ayant des perspectives hétérogènes. Michel Callon, *op. cit.* Sauf que P. Lascoumes par son approche des réseaux de politiques publiques entend mettre l'accent sur le rôle des intermédiaires qui conduisent ce travail et les dynamiques que cela génère dans les interactions.

<sup>1280</sup> Pierre Lascoumes, *op. cit.*, p. 335.

<sup>1281</sup> *Ibidem*, p. 336.

<sup>1282</sup> Ils restituent toutefois leur grille d'entretiens.



rapport de nombreuses informations sont éludées soit dans l'optique de simplifier la connaissance produite afin de la rendre transférable<sup>1283</sup>, soit dans la perspective de filtrer l'information par anticipation afin d'éviter d'inscrire des éléments qui risquent de susciter de vives réactions ou des controverses de fond. Si les CES déclarent être animés par la volonté de restituer les analyses critiques des acteurs, leurs représentations des intérêts et limites de l'action publique, un certain nombre des normes tacites guident leur action. Elles sont directement imprégnées – pour ne pas dire contraintes par – des règles instituées au sein de l'organisation et dans la conduite de l'action partenariale. Ces normes conduisent à des formes d'autocensure des CES par ajustement déférentiel, où ils cherchent à anticiper la réaction des partenaires et des acteurs de l'organisation. Ils décident de ne pas restituer certains éléments ou alors tentent de travailler les formulations afin de les rendre plus acceptables, quitte à lisser le propos, à le faire passer au détour d'un exemple ou d'une citation d'usager. Comme le souligne Grégoire Perron, ancien responsable de GDR/DIAPASON et du DIP « *on peut tout dire mais pas n'importe comment, il faut y mettre les formes* » (carnet de terrain, octobre 2010).

Pour donner un exemple, de norme organisationnelle tacite qui se retrouve dans l'évaluation, au moment de l'élaboration des questions évaluatives comme dans l'écriture du rapport : il ne « faut pas » remettre en question de la pertinence de la politique conduite par la CAF sur le fond, notamment quand elle en est l'initiatrice d'une action partenariale. Un CES, arrivé en 2012, expérimente l'évaluation de CTG pour la première fois, il explique : (carnet de terrain, septembre 2013)

*« c'est délicat de remettre en question le dispositif étant donné qu'on est de la CAF [...] ça risque de nous décrédibiliser en tant qu'acteur politique auprès des partenaires ».*

Deux autres CES soulignent : (carnet de terrain, janvier 2012 ; novembre 2013)

*« la démarche CTG qui pousse à légitimer la CAF comme acteur politique sur les territoires pour co-construire les projets sociaux avec les élus », « La CAF ne sert pas seulement à payer les prestations et à financer des structures, elle peut aussi avoir une approche analytique du territoire et participer à l'analyse de la situation et à la co-construction de réponse adaptées aux besoins des familles ».*

Les CES sont socialisés aux intérêts défendus par la CAF, aux cadre cognitif et logiques d'action d'acteur politique de la direction et les intègrent dans la conduite d'évaluation au même titre que les autres acteurs du service de l'action sociale. Cette posture d'acteur

---

<sup>1283</sup> Une CES m'explique que dans le rapport il « ne faut pas » « être trop complexe au niveau des élus car cela risque de générer des réactions négatives et des formes de désengagements ».



politique et les intérêts défendus par la direction conduisent au développement du métier de CES et à l'institutionnalisation de l'instrument d'évaluation, légitimant leur action et leur profession. Ils ont donc tout intérêt à s'inscrire dans ces logiques d'action pour assurer la pérennité de leur métier et de leur position institutionnelle de spécialiste de l'évaluation dans l'organisation.

Dans cette perspective, la conduite d'évaluation mais aussi ses conclusions sont imprégnées par les intérêts de l'organisation. **Implicitement pour les CES, l'évaluation doit montrer que la politique évaluée est utile.** Ils ont intégré qu'ils ne peuvent pas vraiment se permettre de formuler des critiques *sur le fond* qui iraient à l'encontre d'actions partenariales s'inscrivant dans la stratégie de positionnement d'acteur politique de la CAF. En l'espèce, la norme est d'être habile dans la formulation de critiques et d'ajustement de la relation partenariale *sur la forme* afin d'éviter de compromettre la coopération dont la politique de la CAF dépend directement. Pour autant, deux anciens membres du Conseil scientifique de l'Évaluation soulignent « *l'enjeu de l'évaluation n'est pas seulement d'apprécier l'efficacité mais aussi d'imputer des responsabilités* »<sup>1284</sup>. Or pour les CES, une autre norme implicite intégrée consiste justement à ne pas directement remettre en question le travail d'un acteur afin d'éviter les tensions en interne ou dans la relation partenariale. Il s'agit donc d'être prudent et de mettre les formes. L'encadré 30 illustre le maintien de cet ordre institutionnel, l'incorporation et l'application de ces normes tacites par les évaluateurs, les cadres et la direction.

### **Encadré 30: Expérience d'écriture d'un rapport d'évaluation de CAFST**

L'évaluation du CAFST de Bordeaux, est conduite par une CES, un chargé d'évaluation de la Mairie et moi<sup>1285</sup>. J'observe les interactions entre évaluateurs pour comprendre les analyses qui seront tirées de la cinquantaine d'entretiens conduits. Ils m'expliquent, étant donné que je suis chargée de l'écriture du rapport, mais débutante en la matière, que « *de toutes façons il faut mettre en évidence en quoi c'est utile [le CAFST] et ça constitue une plus-value pour renouveler le financement* ». Etant plus particulièrement formée à la recherche qu'à l'évaluation je commence à mettre en avant des éléments qui me semblent importants. On me signifie alors en substance que « *les aspects critiques peuvent être*

<sup>1284</sup> Jean Leca et Jean-Claude Thoenig, « L'évaluation, pour gouverner autrement », *Le Monde*, 9 décembre 1997. cité dans Pierre Lascoumes et Clément Lacouette-Fougère, *op. cit.*, p. 110.

<sup>1285</sup> Il s'agit de ma première évaluation de politique au sein de l'action sociale. Je suis alors implicitement « formée » par l'autre CES de la CAF issue de DIAPASON qui a de l'expérience et se rapproche de la retraite. À cette période je finalise mon projet de thèse et je viens d'obtenir l'accord de la CAF pour la signature d'un contrat CIFRE.



*amenés par un cabinet extérieur mais cela ne sera pas entendu de la même façon que s'il s'agit d'un cabinet interne. On ne peut pas se le permettre. Il y a des limites à ne pas franchir. L'évaluateur doit accepter d'être un pion pour eux [les élus], une couverture pour l'organisation. [...] il ne faut pas cracher dans la soupe on est avant tout salariés de la CAF ou de la Mairie. Il faut ménager la chèvre et le chou et surtout ne pas se décrédibiliser. Il faut être stratégique* ». Par-là, ils cherchent à me faire comprendre et accepter les contraintes structurelles de la conduite d'évaluation au sein de l'organisation. J'étais quelque peu agacée par ces normes que je vivais à l'époque comme des formes de compromission alors que j'avais eu des marges de liberté dans la rédaction de mon étude sur le non-recours<sup>1286</sup>. Je rédige alors le rapport comme un rapport de recherche. À ce moment-là, j'ai des difficultés à solliciter la deuxième CES ou mon cadre pour me relire et me faire des retours car tous sont « très occupés ». Arrivée en fin de contrat<sup>1287</sup>, je transmets mon rapport responsable d'UT. À mon retour<sup>1288</sup>, je suis reçue par le RUT très agacé qui m'explique qu'il a transmis mon travail (sans doute sans le lire) à Florence Michelet qui n'a pas été satisfaite sur le fond comme sur la forme. L'analyse de la gouvernance du CAFST identifiant clairement les difficultés rencontrées par les acteurs dans la conduite de l'action publique, comme par exemple l'absence de comité de pilotage et de référent sur le dispositif au sein de la Mairie pendant la moitié de la durée de contractualisation, le manque de communication et de transversalité entre les services, ou encore l'élaboration d'une programmation d'action sans diagnostic préalable, crispent la direction. Je suis alors reçue par les trois cadres (RUT, responsable du DPT et ADOSS) pour me rappeler à l'ordre, m'expliquer que je n'ai pas travaillé « comme il faut » que je n'ai pas compris la commande : « *ça ne va pas du tout, c'est trop complexe, trop critique on ne peut pas se permettre de dire des choses comme ça à la Mairie de Bordeaux ! C'est pas de la recherche qu'on te demande, c'est de l'évaluation* ». Je saisis ainsi que je n'ai pas intégré les codes, les normes et les règles implicites de la conduite d'évaluation par un CES de la CAF de la Gironde. Sur ces entrefaites, je m'empresse de lire le rapport – revu et corrigé – par l'autre CES, le chargé d'évaluation de la Mairie, le RUT et la direction de la CAF pour tenter de comprendre ce qui fera finalement l'objet de cette thèse. Ces éléments de difficulté de gouvernance pointés disparaissent du rapport final, sont lissés ou tournés positivement sur ce qui fonctionne ou comment mieux travailler sans que ne soient précisées les difficultés qui amènent à ces conclusions.

*Extraits retravaillés du carnet de terrain (avril-juin 2011).*

Cet encadré montre que c'est par l'expérience de l'institution, par ethnopraxie et par une forme de « gaffe » de transcodage et de perturbation du milieu<sup>1289</sup>, que se dévoilent au

<sup>1286</sup> Je conduisais cette recherche sous la responsabilité du directeur et du directeur adjoint qui n'ont opposé aucune forme de censure du fait de mon appartenance à Science Po.

<sup>1287</sup> Contrat à durée déterminée de six mois avant mon contrat CIFRE.

<sup>1288</sup> Un mois plus tard, donc au début de mon contrat CIFRE.

<sup>1289</sup> Thomas Alam, Marion Gurruchaga et Julien O'Miel, « Science de la science de l'État : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique », *Sociétés contemporaines*, vol. 87 / 3, 2012, p. 155. Voir aussi Daniel Cefaï, « L'engagement ethnographique », in Daniel Cefaï, (éd.). *L'Engagement ethnographique*, éd. Daniel Cefaï, Paris, Éditions de l'EHESS, 2010,



chercheur les normes et les rôles institués, mais aussi les modalités de maintien de l'ordre institutionnel.

Du fait d'expériences de « rappel à l'ordre » et d'un processus d'apprentissage, les CES accordent une importance particulière à la rédaction du rapport d'évaluation qui constitue un outil de travail partenarial pour la prise de décision et les éventuelles réorientations. Les conclusions de l'évaluation – comme opération de transcodage – reformulent les problèmes rencontrés par l'action publique évaluée voire fait émerger de nouveaux enjeux dans une perspective consensuelle d'agrégation d'intérêts d'acteurs et d'organisations interdépendantes. Contrairement à ce qui se fait au sein de la CNAF<sup>1290</sup>, la norme de la conduite d'évaluation au sein de la CAF veut que les CES formulent des préconisations. Les cadres et la direction cherchent à inscrire l'évaluation dans la conduite de l'action. Ils attendent ces préconisations qui contribuent à légitimer la démarche dans la mesure où elle est tournée vers l'opérationnel et le consensus dans l'optique de produire du changement. La formulation des préconisations de l'évaluation peut également faire l'objet de filtrage ou d'autocensure, qu'il s'agisse aussi bien de propositions formulées par des acteurs de terrain (expression des intérêts d'acteurs) ou d'idées développés par les CES dans le cadre de l'analyse des données. Il s'agit pour eux de préconiser des changements qui soient des solutions acceptables par un maximum d'acteurs concernés. Un CES me confie par exemple lors d'un échange informel : « *Je me suis censuré dans les résultats et les précos<sup>1291</sup> parce que si je disais ce que j'avais à dire, c'était pas stratégique pour la suite* ».

L'énonciation des problèmes rencontrés par l'action publique comme la possibilité formellement instituée de formuler des préconisations constituent des sources de pouvoir pour les CES. Ils peuvent chercher à les investir stratégiquement pour défendre leurs intérêts. Si ces acteurs sont imprégnés des enjeux politiques et des intérêts défendus par la CAF, ils le sont tout autant des normes et des institutions qui régissent le

---

p. 7-21. Loïc J D Wacquant, « Corps et âme. Notes ethnographiques d'un apprenti-boxeur », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1989, p. 33-67.

<sup>1290</sup> Au sein de la DSER, les chargés d'études qui conduisent des évaluations sont principalement issus de la recherche. Ils formulent et publient des conclusions et des pistes de réflexion mais pas de préconisations car cela relève du service de la DPFAS qui élabore et pilote les politiques. Il s'agit pour les acteurs de la DSER à la fois de conserver leur spécificité et leur légitimité professionnelle de service de recherche mais aussi de ne pas marcher sur les plates-bandes des acteurs de l'élaboration des politiques. Pour autant, en entretiens, les chargés d'études de la DSER expliquent que s'ils n'écrivent pas ni ne publient de préconisations, ils font néanmoins passer quelques idées et suggestions dans l'informel au moment de la restitution orale. Cf. Partie I, 3.2.

<sup>1291</sup> Préconisations (Carnet de terrain mars 2013).



fonctionnement de l'organisation. Les évaluateurs adoptent un comportement stratégique d'ajustement différentiel aux normes organisationnelles en modérant la connaissance qu'ils produisent et leurs recommandations afin de les rendre conformes, acceptable et appropriable. Il s'agit de *ne pas se décrédibiliser*<sup>1292</sup> auprès de la direction et des « collègues » pour être en position de défendre ses intérêts professionnels, de se maintenir ou d'accéder à des positions de pouvoir et d'influence au sein de l'organisation. Dans la mesure où les CES intègrent les normes et les contraintes organisationnelles, ils inspirent la confiance et l'adhésion des décideurs et peuvent alors investir leur position de pouvoir afin de faire passer des idées et des propositions de changement d'ordre managérial ou politique. Ainsi, même si ces recommandations s'inscrivent plutôt dans des ajustements à la marge et dans l'adaptation incrémentale de l'espace social et politique, elles circulent auprès des acteurs de terrain qui peuvent s'en saisir. Rétroactivement cela contribue à réaffirmer et à légitimer leurs compétences professionnelles, leur position de pouvoir et l'intérêt de conduire des évaluations.

En définitive, ces stratégies d'autocensure et de filtrage sont révélatrices de l'imbrication d'intérêts professionnels [*enjeu de reconnaissance, de légitimité et de pouvoir au sein de l'organisation*] et d'intérêts politiques [*se conformer pour être entendu et faire passer des idées acceptables qui conduisent à un changement*]. Le cadre et l'ampleur de la remise en question de l'action publique proposée par l'évaluation sont donc contraints par des normes organisationnelles, le maintien de l'ordre institutionnel et des jeux de pouvoir qui sont eux-mêmes liées à des stratégies d'acteurs portant sur des intérêts professionnels et politiques. Cela éclaire plus généralement ce qui peut entrer en jeu dans l'inertie des politiques publiques et la permanence de changements incrémentaux.

#### 6.2.3.2. La relecture et les corrections : conformation et déviances

En dehors de la propre autocensure des CES à des fins pratiques ou stratégiques, le rapport fait l'objet de négociation avec les cadres et/ou la direction de l'organisation avant la restitution et la diffusion au conseil d'administration et aux partenaires. Cela dépend en partie du type d'évaluation conduite et de ses enjeux politiques, mais aussi du

---

<sup>1292</sup> Notons que « ne pas se décrédibiliser » revient à plusieurs reprises dans les entretiens. Mon expérience de remise de rapport « non conforme » aux attentes de la direction est à ce titre très révélatrice d'une situation de perte de crédibilité au sein de l'organisation Cf. encadré 30.



positionnement de l'encadrement qui cherche plus ou moins à en maîtriser le contenu et la diffusion en fonction de leurs intérêts propres.

La forme du rapport d'évaluation évolue sensiblement dans le temps. Si les premiers rapports d'évaluation prennent la forme de rapport rédigés (8-120p.), les cinq dernières années sont marquées par une normalisation des rapports vers des formats de documents PowerPoint synthétiques et simplifiés (30-50p.)<sup>1293</sup>. L'observation ethnographique et l'analyse de document révèlent que le format du rendu fait l'objet de négociation : entre la majorité des CES qui cherchent à défendre un rapport détaillé ; et l'encadrement qui attend un rendu synthétique, didactique et facilement transférable. Là où les premiers défendent leurs intérêts professionnels et cherchent à valoriser l'apport des méthodes des sciences sociales, les seconds insistent sur les enjeux instrumentaux, managériaux, communicationnels et politique de l'évaluation. Les évaluations les plus routinisées, faisant l'objet de référentiels, tendent à être en faveur du format attendu par la direction<sup>1294</sup>.

Ces négociations traduisent des tensions sur les attendus de l'évaluation et font l'objet d'ajustements. Pour la direction, des formats de rapport d'évaluation courts et synthétiques permettent de ne pas perdre de temps dans l'écriture [*afin de pouvoir mobiliser les CES sur d'autres chantiers*] comme dans la relecture [*afin de ne pas avoir à se dégager trop de temps pour lire – relire voire corriger – des rapports trop longs jugés fastidieux*]<sup>1295</sup>. Pour elle, ce gain de temps facilite la remise des rapports en fonction des contraintes des agendas politiques. Le souci de transférabilité du savoir de l'évaluation s'inscrit dans leur stratégie de mobilisation des acteurs de terrain pour conduire le changement. Ils partent du principe que les professionnels de l'action préfèrent un PowerPoint concis qui leur demande peu de temps d'appropriation.

Pour les CES, le format demandé appauvrit leurs analyses des informations collectées, de la diversité des positionnements d'acteurs et de la complexité de la situation observée. Ils critiquent le risque de compromission des normes de l'évaluation, de

---

<sup>1293</sup> Cela se manifeste en particulier dans les rendus de rapport d'évaluation de CTG ou de centres sociaux. L'ancien format est conservé lorsqu'il s'agit de l'évaluation des effets de la territorialisation de l'action sociale (conduite par tous les CES) ou lorsqu'il s'agit d'une évaluation interne transversale comme l'évaluation de la parentalité.

<sup>1294</sup> Soulignons au passage que c'est justement le même chargé d'études sociales qui ne s'inscrit pas dans les formats défendus par les CES (et qui par ailleurs ne s'associe que très peu à leurs revendications professionnelles collectives) qui a travaillé sur les différents groupes pour élaborer des référentiels ou note de doctrine d'évaluation (CTG, centres sociaux).

<sup>1295</sup> Les rapports détaillés sont considérés par l'encadrement comme de la « *sur-qualité* » (carnet de terrain avril 2011).



décrédibilisation de la démarche voire d'indifférenciation avec les rapports d'activité et les bilans, créant ainsi des confusions et une potentielle réduction de leur marge de liberté. Ils considèrent que ces attentes de simplification et de pédagogie sont de nature à compromettre l'intérêt de l'évaluation et de la connaissance produite. Ils craignent qu'au fil du temps leurs compétences professionnelles soient dévalorisées et de leurs champs d'intervention réduit, mettant à mal la légitimité de leur métier.

En fonction des configurations et des types d'évaluations, les cadres et la direction accordent une attention plus ou moins importante à la maîtrise des résultats de l'évaluation. Plus précisément la relecture et la correction des rapports dépend de *l'enjeu politique de l'action publique évaluée* (particulièrement auprès des collectivités), de *la qualité de la relation partenariale* mais aussi de *l'intérêt que porte le cadre ou l'ADOSS à l'action évaluée*, à la démarche évaluative et au respect de ses normes déontologiques. Par-là même, cela dépend également de la capacité des CES à défendre les normes de l'évaluation et leurs intérêts professionnels. Par exemple, dans le cadre d'une évaluation de centre social, on observe un comportement déviant d'un RUT face aux normes de l'évaluation dans un contexte partenarial tendu (voir encadré 31).

### **Encadré 31: Une posture déviante de détournement de l'évaluation**

En tant que chargée d'études et de recherche (CER), je suis sollicitée par Damien Edinger<sup>1296</sup>, mon cadre direct, responsable d'UT, pour conduire l'évaluation du centre social X<sup>1297</sup>. Son directeur exprime des réticences face à la démarche demandée par la CAF. Le cadre lui explique qu'il s'agit d'une évaluation obligatoire pour le renouvellement de l'agrément et du financement de la CAF, qu'elle fait l'objet d'une méthodologie spécifique appliquée à tous les centres sociaux et transmet le référentiel. Le directeur du centre donne son accord pour l'évaluation de la participation des habitants et du partenariat mais souligne que l'outil n'est pas adapté aux publics avec lesquels il travaille, qu'ils risquent de se sentir « *humiliés* » car ils seront dans l'incapacité de manier des concepts théoriques de cet ordre-là. Il propose un temps d'échange informel lors d'un repas et une adaptation de la démarche. Ce que j'accepte. Damien Edinger, me propose « *moi je mange avec eux et je leur fais leur évaluation de la participation des habitants* ». Dans la conduite de cette évaluation, il cherche à prendre la place de l'évaluateur. Il se présente à la réunion de travail et prend la parole. La tension instaurée par le RUT, l'imposition de la démarche, sa présence et les inimitiés entre les deux acteurs déstabilisent la démarche et j'observe des résistances du directeur

<sup>1296</sup> Il s'agit d'un ancien directeur de centre social, qui deviendra par la suite le responsable du Département d'Appui aux Politiques (responsables des conseillers thématiques).

<sup>1297</sup> Le lancement de l'évaluation se fait dans un rapport de force avec le directeur du centre social X, Cf. encadré 26.



du centre social. Ce dernier répond vivement dès que le RUT intervient, alors qu'il laisse s'exprimer son équipe, les bénévoles et les usagers lorsque je pose des questions en tant que CER. Je fais part de cette expérience aux CES à l'occasion d'une réunion de la communauté de pratique. Interloqués, ils m'expliquent que « *c'est pas normal ! C'est aux chargés d'études de conduire l'évaluation des centres sociaux, pas au cadre. Il n'a pas à prendre part à l'éval* ». Pour les CES, la présence d'un RUT peut contraindre la parole des acteurs et donner l'impression qu'il s'agit d'un contrôle. Ils me prescrivent alors le rôle que je dois jouer, pour me former au métier de CES mais aussi pour faire en sorte que je défende leurs normes dans l'évaluation.

J'analyse alors le rôle joué par Damien Edinger comme un comportement déviant vis-à-vis des normes instituées. Il saisit l'opportunité de mon « *manque d'expérience* » en tant que « *jeune professionnelle* »<sup>1298</sup> pour tenter de reconfigurer son rôle et de négocier les normes de l'évaluation en intervenant dans le processus de récolte de l'information mais aussi dans le contrôle des résultats. En effet, il cherche à sélectionner les informations conformes dans ses attentes et à censurer les propos du directeur du centre social qui s'inscrivent dans un rapport de force avec la CAF. J'essaie alors, en tant que CER, de tenir le rôle prescrit par les CES qui insistent sur le fait qu'il faut donner à voir ce qui a été dit par les acteurs de terrain. Damien Edinger veut que je supprime du rapport les éléments qui tendent à le remettre en question en tant qu'acteur ou en tant que CAF. Pour lui « *c'est pas stratégique pour la CAF de dire ça, ça nous mets en difficulté et ça cristallise la posture du directeur* », si un cabinet extérieur peut dire de ce genre de chose, « *nous on parle pour la CAF, on ne doit pas mettre l'institution en difficulté [...] il n'y a qu'une posture à avoir, c'est celle de la CAF qui est d'améliorer les relations partenariales avec le centre social X pour pouvoir mener des actions* ». Il apporte ainsi des modifications au rapport afin de filtrer mes propos et à travers cela ceux du directeur<sup>1299</sup>, ce qui au final contribue à tendre d'avantage la relation et à faire intervenir un ADOSS<sup>1300</sup>.

*Carnet de terrain, juillet 2012*

En situation, on observe comment ce cadre cherche stratégiquement à négocier, à encadrer et à détourner les normes établies de la démarche d'évaluation et de l'écriture

---

<sup>1298</sup> Arguments qu'il avance dans le cadre des négociations pour contrôler le contenu du rapport d'évaluation.

<sup>1299</sup> Le directeur du centre social exprime « *on n'a rien demandé à la CAF, c'est elle qui est venue nous voir pour nous proposer un agrément de centre social et là on nous demande de faire une évaluation et un nouveau projet pour garder ces financements* ». Pour restituer ces propos je souligne dans le rapport « *Le centre social X précise qu'il n'était pas à l'origine de la demande d'agrément « centre social ». C'est la CAF qui a impulsé la démarche d'agrément, considérant que le projet de la structure s'inscrivait dans une dynamique de Centre Social et répondait aux critères d'attribution de la Prestation de Service Animation Globale. Dans cette configuration, la démarche de renouvellement d'agrément, en ce qu'elle implique d'évaluation de la participation des habitants et du partenariat, de diagnostic partagé et de projet d'agrément est nouvelle pour la structure. Cette logique de fonctionnement de la CAF semble interroger le centre social X* ». Ce passage sera corrigé et lissé comme suit par le RUT « *La CAF a initialement impulsé la démarche d'agrément, considérant que le projet de la structure s'inscrivait dans une dynamique de Centre Social et répondait aux critères d'attribution de la Prestation de Service Animation Globale. Le renouvellement d'agrément, en ce qu'il implique d'évaluation de la participation des habitants et du partenariat, de diagnostic partagé et de projet d'agrément, est nouveau pour la structure* » (carnet de terrain, juillet 2012).

<sup>1300</sup> Au final, le directeur du centre conteste les résultats de l'évaluation dans laquelle il ne retrouve pas ses propos (ceux-là même qui ont été stratégiquement enlevé par le RUT avec ma désapprobation affirmée). La tension avec le partenaire est telle que le responsable du DPT (N+1 du RUT) et le directeur-adjoint (N+2) interviennent et proposeront un repas pour tenter d'apaiser la situation.



du rapport en fonction de ses propres intérêts et de ceux de la CAF. Il s'inscrit dans un comportement déviant qualifié d'hétérodoxe institutionnel<sup>1301</sup>, qui transgresse son rôle cadre dans la conduite d'évaluation. S'opère alors une forme de lutte symbolique entre le cadre et la CER pour tenter de maintenir l'ordre institutionnel ; cette dernière ne disposant pas des mêmes ressources que Damien Edinger est renvoyée à son statut d'actrice inexpérimentée « *tu es une jeune professionnelle, donc tu ne sais pas encore tous les enjeux* »<sup>1302</sup>. Cet acteur conduit un travail institutionnel de déstabilisation des normes établies de l'évaluation. L'observation de Damien Edinger dans la durée<sup>1303</sup> révèle qu'il porte un attachement modéré à l'institution et aux rôles qui la font exister, étant donné qu'il tend à remettre en question la légitimité des CES et considère que « *de toutes façons, l'évaluation ne devrait pas être conduite par des évaluateurs de la CAF, ça devrait être fait par un externe, par des cabinets extérieurs* »<sup>1304</sup>. D'une certaine manière il ajuste son rôle à sa représentation de l'institution. Comme le souligne R. Lefebvre ces acteurs, même si « *ils font montre de « bonne volonté » institutionnelle, ils sont perçus comme déviants, parce que ce qu'ils sont rejaillit sur ce qu'ils font. Ils dérangent parce qu'ils dérogent* »<sup>1305</sup>.

D'autres cadres considèrent qu'ils n'ont pas à intervenir sur le contenu des rapports car les méthodologies d'évaluation relèvent de la compétence professionnelle des CES et de leur posture d'extériorité. En effet, alors que Damien Edinger s'était opposé à ce que j'avance certaines analyses (concernant le fonctionnement d'une association de centres sociaux de Bordeaux), son successeur, quelque temps plus tard, tient une position inverse. Il dit au CES concerné qu'il peut tout à fait aborder cette question en soulignant « *si c'est ressorti dans les échanges, il faut le dire [...] ce qui a été dit, doit être dit* »<sup>1306</sup>.

Les évaluations de dispositifs contractuels auprès de collectivités font l'objet d'une attention accrue de la direction et des cadres. Ce sont les plus relues et corrigées avant d'être présentées aux partenaires ou au conseil d'administration. Si des éléments

---

<sup>1301</sup> R. Lefebvre souligne que : « *L'institution est néanmoins confrontée à des acteurs qui s'écartent des rôles parce qu'ils ne possèdent pas les dispositions et les savoir-faire permettant de s'y conformer (les novices institutionnels) et/ou qui cherchent de manière délibérée et parfois systématique à les subvertir ou à les transgresser (les hétérodoxes institutionnels)* ». Rémi Lefebvre, *op. cit.*, p. 237.

<sup>1302</sup> Propos de Damien Edinger, carnet de terrain (juillet 2012).

<sup>1303</sup> Egalement dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur de l'évaluation (Partie IV).

<sup>1304</sup> Propos de Damien Edinger, Carnet de terrain (novembre 2013).

<sup>1305</sup> *Ibidem*.

<sup>1306</sup> Carnet de terrain (mars 2014).



dérangent sur le fond ou sur la forme, les supérieurs proposent alors des reformulations ou le retrait de certaines parties, en mobilisant l'argument de la simplification. J'ai par exemple pu observer, dans le cadre de l'évaluation du CAFST de Bordeaux, qu'un extrait concernant le manque de lisibilité du dispositif pour les acteurs de terrain a été retiré. Il soulignait que : *« les opérateurs de terrain ne savent pas dans quel dispositif s'inscrivent les actions qu'ils conduisent et ne connaissent pas forcément le CAFST »*. Cela revient potentiellement à décrédibiliser la politique de la CAF et sa posture d'acteur politique si les acteurs ne comprennent pas qu'il s'agit d'une action financée par cet organisme. Cela vient aussi souligner le manque de lisibilité et de valorisation apportée par la municipalité sur la relation partenariale et sur l'implication de la CAF.

Des ADOSS ou des cadres soulignent parfois leur désaccord avec certaines conclusions ou la préconisation qui en découle. Danielle Coutant explique par exemple (avril 2012) : *« Je me souviens quand j'avais fait l'évaluation du SDAS [...] ça avait conduit à dire sur les monoparents : une action invisible. Florence Michelet me disant « mais enfin on fait plein de choses ! » [...] il faut avoir une autonomie de parole, [...] pourtant j'étais placée sous la sous-directrice, mais même-là, même si elle l'a compris, elle l'a quand même vécu comme quelque chose... »*.

Les résultats de l'évaluation peuvent être vécus par l'encadrement comme une remise en question de leur travail. Les ADOSS tendent à orienter les conclusions vers des changements déjà prévus ou vers des problématiques sur lesquelles ils ont potentiellement davantage la possibilité d'agir. Ils cherchent à contrôler le contenu et le format du rendu afin d'orienter la présentation dans le sens d'un positionnement d'acteur politique de l'organisation face aux partenaires.

Quand l'encadrement apporte des modifications ou des « coupes », les CES essaient d'argumenter et de tenir leur rôle d'évaluateur. La négociation est rendue difficile par le fait que les corrections sont délivrées dans une perspective descendante et qu'il convient de prendre rendez-vous avec le supérieur pour trouver des arrangements, avec la contrainte courante que plus le « correcteur » est haut placé dans la hiérarchie moins il est disponible. Les CES acceptent alors d'enlever certains éléments ou de les reformuler mais ils tentent aussi de ne pas transiger sur certains points. De manière plus informelle, des échanges peuvent également avoir lieu entre les CES et les conseillers techniques en charge de la politique évaluée afin de travailler sur l'acceptabilité des analyses et sur l'ajustement des préconisations. Ces derniers peuvent potentiellement constituer des



alliés dans les négociations avec la direction. En fonction de la capacité des CES à argumenter, à trouver des alliés, à défendre leurs intérêts professionnels et politiques, la négociation peut aboutir au maintien des analyses développées. Les arrangements peuvent aussi conduire à l'élaboration de plusieurs versions de rapport d'évaluation : une destinée à l'interne (reprenant toutes les analyses des CES) et une à destination des partenaires et/ou du conseil d'administration (version lissée et édulcorée par la direction). Il s'agit par-là de mettre à disposition des informations potentiellement critiques en interne (sur la CAF ou ses collaborateurs) tout en filtrant sa communication externe afin ne pas perdre générer de tension auprès des partenaires ou des interrogations au du conseil d'administration.

Il est cependant rare que les résultats conduisent à des conflits dans les relations partenariales ou internes, elles font l'objet d'arrangements et de lissages pour favoriser son acceptabilité. Une ADOSS de CAF, directrice évaluatrice, alliée de Henri Labeyrie, souligne que dans le cadre d'évaluation de politique sur « *les conclusions vous êtes très prudents dans ce que vous dites [...] la CAF peut décider au bout de cette co-évaluation qu'elle ne va pas continuer, mais c'est rarement le jour et la nuit ce genre de choses* »<sup>1307</sup>. Cela révèle aussi en quoi les changements se conduisent à la marge.

En définitive, les arrangements autour du rapport d'évaluation dépendent de la manière dont la direction, les cadres et les CES tiennent leur rôle ou en dérogent en fonction de leur attachement à l'institution, des intérêts qu'ils défendent et des enjeux de la démarche. À cette phase du processus évaluatif et dans les luttes symboliques qui l'accompagne, ces acteurs jouent un rôle de contrôle social de l'ordre institutionnel. Pour autant, les CES peinent à maintenir l'ordre institutionnel et ne dispose pas des mêmes ressources que l'encadrement pour le faire. Ils ont, par ailleurs, plus à perdre en crédibilité, s'ils transgressent les règles que les cadres ou la direction, notamment parce que cette dernière détient l'autorité formelle de juger du résultat de sa commande. Cela participe de la conformation des CES au rôle attendu par la direction et de la défense des intérêts de l'organisation<sup>1308</sup>.

---

<sup>1307</sup> (février 2014)

<sup>1308</sup> Rémi Lefebvre, *op. cit.*



### 6.2.3.3. La restitution des résultats : arène de positionnement de la CAF et d'influence de l'action sociale locale

Après ces phases d'écriture du rapport, d'ajustements déferentiels du savoir produit par les CES et de négociation du cadre de la remise en question avec la direction afin de ne pas aller à l'encontre des intérêts de l'organisation, arrive la restitution de l'évaluation. Il existe des normes établies consensuelles et incorporées par les acteurs de la CAF en la matière, même si certains ajustements peuvent être négociés en fonction du contexte partenarial ou de la nature des résultats. En effet, après relecture des résultats par l'encadrement de la CAF, l'évaluation est restituée au comité technique, concerné par le changement à conduire. Puis, dans une version plus synthétique et lissée, les résultats sont présentés au Conseil d'administration de la CAF lorsqu'il est concerné. À ce moment-là, les PowerPoint de présentation et les rapports sont relus et soumis à la direction de l'action sociale qui cherche à maîtriser l'information diffusée afin de ne pas être bloquée par le CA sur des politiques à fort enjeux (évaluation de politique transversale, CTG). Par exemple, lors de la restitution de l'évaluation du CAFST de Bordeaux la direction opère des ajustements en fonction de débats antérieurs<sup>1309</sup>. La direction investit stratégiquement la restitution comme une occasion de préciser le fonctionnement des dispositifs auprès des administrateurs, les actions menées et financées, afin de susciter leur adhésion et leur approbation. Les administrateurs se saisissent de la présentation des résultats comme un moyen d'obtenir de l'information sur l'action conduite auprès des CES et des conseillers techniques, afin de disposer d'éléments pour négocier la décision avec la direction. Ils posent des questions sur les indicateurs choisis, sur le contexte et sollicitent parfois des retours sur les entretiens conduits<sup>1310</sup>. La direction déploie le même type de stratégies d'ajustement pour la restitution auprès du comité de pilotage ou de l'instance décisionnelle partenariale<sup>1311</sup> qui en général a lieu après la restitution auprès du CA.

---

<sup>1309</sup> Les administrateurs considèrent que la Mairie de Bordeaux dispose d'une part trop importante de financement d'action sociale car il s'agit d'une grande ville et que les dotations ont été définies en fonction du nombre d'allocataires. Pour eux, il conviendrait d'investir plus sur les communes rurales et non pas sur une grande ville qui a déjà les moyens d'agir. La direction essaye donc de valoriser les actions conduites pour éviter que la dotation de la prochaine CTG soit trop réduite par rapport à la précédente, afin d'éviter les tensions avec les élus et plus généralement les partenaires des actions (carnet de terrain, juin 2011).

<sup>1310</sup> On observe cette situation dans le cas de la restitution du CAFST de Bordeaux (carnet de terrain, juin 2011).

<sup>1311</sup> Soulignons cependant que certaines restitutions d'évaluations peuvent être bloquées ou sous huis clos en période d'élections municipales où les élus ont peur que la démarche serve l'intérêt des challengers.



Pour les CES, la restitution des résultats devant le Conseil d'Administration ou devant les élus est investie comme moyen de valoriser leurs compétences et les savoirs qu'ils produisent, mais aussi d'influencer la décision. Il s'agit de ne pas faire de faux pas, de réussir à créer des formes de consensus à l'issue de la restitution, même si des difficultés sont identifiées, afin de favoriser l'appropriation des résultats et la conduite du changement. En cas de remise en question des conclusions, ils mobilisent et valorisent régulièrement le discours des acteurs et des bénéficiaires pour expliciter leurs analyses. Pour les CES, cette étape soulève à la fois des craintes et de l'appréhension, mais également une certaine fierté et valorisation professionnelle puisqu'il s'agit de proposer un avis et des préconisations aux décideurs, tâches nobles du métier<sup>1312</sup>.

L'observation ethnographique révèle que, même si l'évaluation est contrainte par des normes tacites, des intérêts professionnels, organisationnels et politiques de la CAF, la restitution des résultats dans les instances (COPIL et COTECH) génère de potentielles tensions et des jeux d'acteurs. Les conclusions peuvent faire l'objet de réticences, de débats et de négociations entre les parties-prenantes de l'action. Elle constitue une arène où les acteurs cherchent à défendre leur place dans le jeu et leurs intérêts au sein de leur organisme d'appartenance et dans la relation partenariale comme le montre l'encadré 32. Par exemple, j'ai pu observer des tentatives de contestations de points négatifs du CAFST de Bordeaux par le directeur des services de la Mairie qui exprimait ses désaccords en commission décisionnelle, alors même que les évaluateurs avaient travaillé sur l'acceptabilité des résultats<sup>1313</sup>. Il tente de redéfinir et de reformuler des analyses à son avantage concernant des formes de concurrence entre les services de la Mairie dans le financement et le portage des actions et sur la nécessité de décloisonnement dans le cadre du pilotage partenarial du CAFST avec la CAF. Lors de la restitution, Florence Michelet profite de l'occasion de ce questionnement de la politique partenariale pour affirmer que la CAF n'est pas seulement une manne financière mais qu'elle doit être associée à la conduite d'actions de développement social local initiées par la Mairie et co-financées dans le cadre du CAFST. Il y a là des stratégies de positionnement et de rapport de pouvoir.

---

<sup>1312</sup> L'observation révèle que lorsque qu'un CES prépare ce type de restitution, il n'hésite pas à signifier ce sur quoi il travaille à ses collègues pour montrer qu'il n'est pas disponible, que son travail est « important » et s'inscrit dans la prise de décision. Alors que dans d'autres cas il ne précise pas forcément ce sur quoi il travaille (carnet de terrain, juin 2011, septembre 2012, avril 2013).

<sup>1313</sup> (carnet de terrain juin 2011)



### **Encadré 32: Exemple de négociations autour de la restitution d'une évaluation: le cas de l'évaluation mi-parcours de la CTG de la Teste**

En tant que Chargée d'études et de recherche (CER), je suis sollicitée par la responsable du Département des Politiques Territoriales pour conduire une évaluation mi-parcours de la CTG de La Teste de Buch. Je reprends la note de doctrine élaborée pour ce type d'évaluation par le CES de l'UT sur laquelle je dois intervenir. Une action prévue dans la CTG n'a pas été conduite et Madame X, en charge de sa mise en œuvre au sein de la Mairie, est absente aux réunions du comité technique d'évaluation (CTE). Elle se présente (20 minutes) au moment de la restitution des résultats au CTE pour signifier son désaccord puis repars sans en avoir discuté. Pour les autres membres du CTE l'évaluation met à jour les difficultés rencontrées dans la conduite des actions prévues. Au moment de la restitution des résultats au COPIL, Mme X sollicite son élu de référence pour défendre sa position et pour avoir l'autorisation de participer à la réunion. Il lui accorde et défend toutes les actions qu'elle conduit en dehors de la CTG. Il considère l'évaluation comme une sanction et cherche à modifier la notation de l'action en question en soulignant qu'il ne s'y retrouve pas, qu'il n'est pas d'accord, « *je ne veux pas que le Maire pense que l'on a rien fait* ». Cette notation<sup>1314</sup> a été collectivement définie par les membres du CTE qui interviennent sur le territoire. L'élu remet alors en question la méthodologie déployée et les indicateurs élaborés par le CTE. Interloquée, j'examine la situation sans savoir comment réagir. Des stratégies de positionnement et des jeux d'acteurs se dressent autour des résultats de l'évaluation. La RUT étant absente, j'observe que le conseiller territorial et le CES de l'UT (qui ont relu le rapport sans y apporter de modifications) conduisent un travail institutionnel de défense de l'évaluation, de ses normes, de ses résultats et s'opposent à la modification de la notation. Le conseiller territorial souligne l'intérêt de travailler sur le suivi des actions pour avancer, et met en évidence que « *si tout va bien il n'y aurait pas besoin de financements de la CAF* ». Par-là, il repositionne les ressources et les exigences de la caisse dans la conduite de l'action sociale locale et son évaluation. Le Maire obtempère dans le sens de la CAF afin d'assurer le maintien des financements puis vient remercier le conseiller territorial et moi-même pour cette évaluation à la fin de la réunion. Le conseiller technique de la Mairie vient me faire part de sa satisfaction concernant la démarche, qui a soulevé des difficultés qu'il rencontrait dans le pilotage la CTG et qu'il n'arrivait pas à faire entendre en interne. Le conseiller territorial de la CAF m'explique que l'évaluation intervient comme « *révéléateur d'un mode de fonctionnement et des difficultés ou conflits de services déjà apparents ou historiquement ancrés* ».

Carnet de terrain (octobre 2012)

<sup>1314</sup> Dans les principes développés par les acteurs du CTE, les actions de la CTG doivent être conduites de manière transversale entre les différents services concernés et sur la base des actions issues de démarches de participation des habitants. Dans les faits, cette action a eu une notation inférieure aux autres car Mme X ne l'a pas mis en œuvre. Les membres du CTE soulignent qu'elle n'a pas été à l'écoute des familles lors de la phase diagnostic et qu'elle ne s'est pas présentée aux réunions de travail sur la transversalité des services visant à apporter de la lisibilité sur la conduite de la CTG.



L'encadré 32 fait apparaître comment, dans un jeu de double appartenance, les chargés de mission de la CAF et de la Mairie investissent l'évaluation comme un moyen de lever les freins à la conduite de l'action publique. Dans les deux cas observés, il s'agit pour les acteurs de la CAF de faire accepter les résultats de l'évaluation par les parties prenantes de l'action et de se positionner dans le jeu politique local. La connaissance produite sur l'action publique fait apparaître une partie des difficultés rencontrées dans la conduite de l'action, de ses effets et des ajustements envisageables. La négociation des conclusions et des préconisations s'inscrit dans les activités de transcodage du réseau d'acteurs local visant à s'accorder sur un cadre cognitif à partir duquel découle une redéfinition des actions à conduire. Comme le souligne Danielle Coutant : (avril 2012)

*« Pour changer d'images et de représentations de la réalité, il faut du temps. Donc on voit bien que le temps de l'évaluation est important. À quel moment on le fait dans la conduite d'un projet, dans un contrat pour que les choses se fassent, j'allais dire, dans cette idée de co-vision de transformation sociale acceptable ».*

En cela, les négociations autour d'un nouveau cadre cognitif s'inscrit dans une forme d'apprentissage collectif au fil du temps, qui amène les acteurs à questionner le sens des politiques. Ils cherchent également à se positionner dans les jeux d'acteurs en vue de défendre leurs intérêts (en termes organisationnels, professionnels, politiques). Les résultats d'une évaluation peuvent d'ailleurs faire émerger de nouveaux enjeux (par exemple ici sur la gouvernance de l'action partenariale) qui constituent des zones d'incertitudes. Elles sont investies par certains acteurs qui cherchent à se repositionner dans la reconfiguration de l'action publique ou le renouvellement d'une convention<sup>1315</sup>.

#### 6.2.3.4. Normes et bricolages de la diffusion des résultats et des décisions

Les instances de pilotage (COPIL et COTECH) négocient les modalités de restitution des conclusions de l'évaluation. La négociation autour de la diffusion des résultats dépend du type de politique évaluée et du contenu des conclusions. Si, pour certains acteurs, la diffusion des résultats d'une évaluation partenariale constitue une contrainte<sup>1316</sup>, pour les acteurs de la CAF, il s'agit d'une ressource de positionnement et de communication en tant qu'acteur politique. La diffusion de rapport d'évaluation contribue à matérialiser la capacité de la CAF à manier des instruments du pouvoir. Il y

---

<sup>1315</sup> Phénomène que l'on retrouve également dans le transcodage. Pierre Lascoumes, *op. cit.*

<sup>1316</sup> Pour les élus d'une Mairie par exemple qui craignent de potentielles sanctions électorales.



a un enjeu de communication politique, de valorisation de l'action publique conduite par la CAF, mais aussi de légitimation de sa compétence évaluative en interne comme en externe, participant de son institutionnalisation. Cela valorise l'expertise sociale et politique de la CAF de la Gironde auprès des partenaires locaux, de la CNAF, du réseau des CAF voire plus largement auprès d'acteurs politiques locaux et nationaux en fonction de la manière dont les ADOSS investissent leur multipositionnalité. Par-là, la communication de rapports d'évaluation, peut contribuer à diffuser des modèles cognitifs et opérationnels auprès de réseaux externes et d'acteurs périphériques. Elle peut faciliter la constitution d'alliances auprès de cercles élargis pour négocier des solutions recevables à mettre en œuvre en vue de conduire le changement. Par exemple, pour les acteurs de la CAF, la diffusion de rapport d'évaluation de CTG constitue un argument pour développer de nouveaux contrats auprès des collectivités ou encore pour défendre la généralisation du dispositif et l'allocation de fonds spécifiques auprès du Conseil d'Administration ou de la CNAF.

En dehors de la restitution de l'évaluation au sein de la Commission d'action sociale du Conseil d'Administration (lorsque cela relève de ses compétences décisionnelles), du Comité de pilotage et du Comité technique de politiques partenariales, d'autres diffusions peuvent être envisagées, notamment auprès des enquêtés, des usagers, des partenaires périphériques mais aussi de la CNAF. Pour Martin Ackermann :

*« Il faut donner la bonne information à qui en a besoin, à qui elle peut être utile. Et il faut se faire mousser aussi auprès des conseils d'administration éventuellement et puis on peut l'envoyer, si on est content, à la Caisse Nationale »* (septembre 2013).

La diffusion auprès de la CNAF est loin d'être automatique et reste assez peu lisible pour les CES. Elle est essentiellement décidée par les ADOSS, en accord avec les partenaires, et en fonction des opportunités de l'agenda politique de la Caisse Nationale ou de leurs stratégies politiques de mise à l'agenda ou de portage des initiatives locales.

Au sein de la CAF, la norme portée par les CES et établie au sein de l'organisation veut que l'évaluation soit restituée aux différents acteurs qui ont participé à la démarche voire, le cas échéant, qu'un résumé synthétique soit envoyé aux usagers sollicités. Au fil des expériences, les CES observent que les ADOSS intègrent cette norme de restitution des résultats auprès du public enquêté (professionnels et usagers) et l'abordent d'eux-mêmes dans le cadre des comités de pilotage, sans que les évaluateurs n'aient désormais



besoin de le préciser<sup>1317</sup>. Pour les CES, une restitution, même partielle, des résultats constitue une sorte de contre-don nécessaire pour montrer l'intérêt de la démarche, assurer l'implication d'acteurs dans les processus évaluatifs par la suite, mais aussi de faciliter la conduite du changement. Pour ce qui est des usagers, la restitution des résultats est présentée comme la contrepartie de leur implication, afin de pouvoir aussi potentiellement les remobiliser. Il s'agit aussi de montrer que la CAF prend en compte les besoins des usagers, afin de redorer son image. Cette norme se retrouve également dans d'autres types d'études conduites par la CAF comme les écoutes clients par exemple<sup>1318</sup>. Dans les deux cas il y a là, pour les CES, un enjeu de valorisation et de légitimation de leurs compétences professionnelles.

Si les ADOSS intègrent ces normes de diffusion des rapports d'évaluation<sup>1319</sup> et savent qu'elles sont défendues par les CES, ils peuvent cependant tenter de les négocier ou de les remettre en question en fonction du positionnement des partenaires, de leur satisfaction face aux résultats et de ce qu'ils anticipent comme réactions. Comme le mettent en évidence M. Crozier et E. Friedberg, « *on peut comprendre la stratégie des directions ou des supérieurs en général, qui – à travers un mélange de secret et de publicité plus ou moins consciemment dosé – utilisent l'information à leur disposition pour se ménager une marge de manœuvre supplémentaire* »<sup>1320</sup>. Si la direction affirme que tous les rapports d'évaluation font l'objet de diffusion, certains CES critiquent le fait que des rapports ont été « *mis au placard* »<sup>1321</sup>. Pendant la période d'observation des CES expliquent que la communication externe de résultats d'évaluation a été provisoirement bloqués pour des raisons de contexte électoral (carnet de terrain, février 2014). Ils soulignent que certains rapports paraissent sous la forme d'un document très synthétique préparé par la direction. Par exemple, le rapport d'évaluation des effets de la territorialisation de l'action sociale est stratégiquement retravaillé et simplifié par le responsable du DPT car certains éléments (notamment sur les conditions de travail ou la concurrence entre UT) sont considérés comme gênants pour la direction et les cadres. Un CES explique que finalement « *il y a des restitutions refusées par contre, comme*

---

<sup>1317</sup> Nous avons pu observer cela dans le cadre de la restitution de l'évaluation de la politique parentalité de la CAF (carnet de terrain, décembre 2013).

<sup>1318</sup> En général les CES restituent les résultats non pas seulement aux participants mais plus généralement aux usagers qui ont été sollicités, afin potentiellement par la suite de les inviter à répondre aux questions de la CAF.

<sup>1319</sup> Henri Labeyrie souligne que « *le risque quand on évalue c'est que ce soit négatif, c'est que l'évaluation ne soit pas bonne, [...] on accepte auparavant le principe* » (mars 2014).

<sup>1320</sup> Michel Crozier et Erhard Friedberg, *op. cit.*, p. 87.

<sup>1321</sup> Propos de CES (Carnet de terrain, mai 2013).



*celle sur la territorialisation de l'action sociale qui n'a pas été présentée en interne* ». L'encadrement craint que les résultats de l'évaluation se transforment en revendications syndicales. D'ailleurs, suite à l'implication d'un CES au sein d'une structure syndicale, la question de la restitution des évaluations auprès des agents de l'organisation commence à faire l'objet de discussions dans le cadre d'instances du personnel comme le comité d'entreprise<sup>1322</sup>.

Les normes de diffusion défendues par les CES sont connues des acteurs de l'organisation. La direction dit les partager voire parfois les valorise en externe, elle se préserve néanmoins une marge de manœuvre pour décider de leur effective application en fonction du contexte. Si elles sont appliquées la plupart du temps, les négociations et le bricolage de leur mise en application tend à les vider de leur sens, supposément pluraliste et démocratique, étant donné les filtrages opérés à des fins stratégiques et politiques.

Par ailleurs, les CES défendent une norme de suivi des préconisations. Ils souhaitent avoir une certaine lisibilité sur les décisions prises et les préconisations retenues à l'issue de la démarche d'évaluation. D'une part, il s'agit pour eux de pouvoir potentiellement valoriser l'apport de leur travail et de l'évaluation dans l'aide à la décision. D'autre part, de manière tacite, ils cherchent à mettre les décideurs en situation d'argumenter leurs choix pour mieux saisir les mécanismes de prise de décision. Dans l'idée, ils veulent qu'à l'issue de l'évaluation, un document précise pourquoi certaines préconisations sont retenues ou d'autres écartées. Cette norme se heurte aux intérêts de la direction et des cadres qui cherchent à maintenir leur marge de manœuvre décisionnaire et leur position de pouvoir dans l'organisation. Ils ne souhaitent pas forcément apporter des explications à leurs subalternes sur leurs prises de décision. La plupart du temps les décisions sont officiellement prises dans un COPIL postérieur à la présentation des résultats de l'évaluation<sup>1323</sup>, en dehors de l'implication de CES. Cependant, certaines décisions font déjà consensus pendant le processus d'évaluation et sont ratifiées au moment du COPIL de restitution ou du suivant. Il est fréquent que les décisions s'inscrivent dans la

---

<sup>1322</sup> (carnet de terrain, septembre 2012).

<sup>1323</sup> Par exemple, dans le cas de la CTG de Bordeaux, la décision a été prise sur la base d'une proposition élaborée en une semaine (sans concertation du fait de temporalités politiques du renouvellement) par la conseillère territoriale qui s'inspirait des éléments développés dans l'évaluation.



continuité des propositions formulées par des porteurs de projet<sup>1324</sup> dans le cadre de l'évaluation et reformulées par les CES dans les préconisations. Les parties prenantes investissent l'évaluation pour prescrire des actions qu'ils cherchent à développer sur le plan politique (intérêts politiques) mais aussi pour se ménager des marges de manœuvre et valoriser leur profession (intérêts professionnels). Par exemple, dans les préconisations de l'évaluation du CAFST de Bordeaux : la conseillère thématique sur la politique logement fait passer l'idée d'une expérimentation d'actions sur le mal-logement (mis en œuvre) ; la conseillère territoriale propose de travailler sur un « *Grand Projet Urbain pour mieux répondre aux besoins des familles* » afin de s'investir dans l'élaboration d'une CTG avec la Métropole (en cours de mise en œuvre) ; la CES propose de « *développer une veille et une réflexion partagée sur la levée des freins à l'insertion sociale et professionnelle des familles* » (non mis en œuvre)<sup>1325</sup>. Par-là les acteurs cherchent en partie à s'auto-mandater sur des projets qu'ils défendent par ailleurs dans d'autres instances. En d'autres termes, l'instrument d'évaluation peut être investi par les acteurs (seuls ou coalisés) comme un moyen de contribuer à la création d'un cadre cognitif qui soit favorable au développement des activités qu'ils cherchent à prescrire et à conduire. Ils saisissent l'opportunité de l'évaluation et d'une prise de décision politique pour se créer eux-mêmes leur propre activité, défendre leurs intérêts professionnels et leurs idées politiques.

En définitive, en fonction des contextes, les normes de diffusion de l'évaluation défendues par les CES font parfois l'objet d'ajustements et de bricolages de la part de la direction qui entend conserver sa marge de manœuvre décisionnelle. Néanmoins, la prise de décision et les réaménagements de l'action publique qui font suite à l'évaluation, se basent sur les préconisations formulées par les CES, issues de l'expression d'intérêts d'acteurs de terrain.

---

<sup>1324</sup> Conseillers techniques au sein de la CAF ou chargés de mission au sein des collectivités.

<sup>1325</sup> Document interne CAF de la Gironde, *Évaluation du CAFST de la Ville de Bordeaux*, 2011, 26p. et carnet de terrain (mars-avril 2011).



## Conclusion du Chapitre 6

L'évaluation est une source de pouvoir dans l'organisation et une arène pour défendre des intérêts professionnels et politiques de changement social, moteurs d'engagement des acteurs dans l'institution. La diversité d'intérêts en jeu dans la négociation des règles de l'évaluation révèle que les acteurs s'approprient l'instrument et l'investissent différemment au fil des étapes du processus. Elle contribue à expliquer stabilité et la variation de ses normes, qui donnent consistance à l'institution au sein de la CAF.

Le processus d'institutionnalisation de l'évaluation dans l'organisation se caractérise par le travail institutionnel de ses acteurs, marqués par des antagonismes d'intérêts et de rationalités liés à la position sociale qu'ils occupent dans la structure, aux ressources dont ils disposent et à l'attachement qu'ils portent à la conformation à leur rôle institutionnel. Cela les amène à envisager différemment les enjeux de démarche d'évaluation et à en négocier les contours afin de préserver leur marge de liberté ou d'accéder à des positions de pouvoir en vue d'influencer les politiques. Pour J. Leca :

*« L'évaluation doit être conçue comme une zone d'autonomie par rapport aux acteurs (y compris l'État) auxquels elle apporte de l'information. Sinon, elle devient, dans son déroulement même (et non pas seulement dans ses usages ultérieurs), un élément même de la manipulation de l'information que les stratèges **ne peuvent que pratiquer** »<sup>1326</sup>.*

Dans les faits, le processus d'institutionnalisation de l'évaluation au sein de la CAF est imprégné par des jeux de pouvoir et des intérêts d'acteurs qui en négocient et en bricolent les règles du jeu afin de le rendre acceptable. Il est *conditionné et contraint* par une adaptation de l'institution aux intérêts de ces acteurs organisationnels, parties-prenantes de l'évaluation. D'une part, les acteurs sont marqués par les intérêts, les normes, les institutions, qui sont propres au cadre d'intervention d'une CAF, mais aussi plus spécifiquement imprégnés du parcours historique de cet organisme girondin : de son cadre cognitif et ses logiques d'action d'acteur politique, ses expériences, ses modalités de management, etc. D'autre part, ils défendent des intérêts professionnels au sein de leur organisation et en dehors (principe de la double appartenance), tout en investissant leur métier en fonction de leurs propres attentes et ambitions stratégiques. Ils défendent le changement dans la manière de conduire l'action publique, dans le contenu des politiques et sont animés de l'*illusio* que l'évaluation peut y contribuer.

---

<sup>1326</sup> Jean Leca, *op. cit.*, p. 189-190.



Dans la pratique et dans le temps, le travail institutionnel des acteurs fait émerger des normes et des rôles qui font concrètement exister l'évaluation et constituent l'institué. L'évaluation prend forme à travers une procédure marquée par des normes stabilisées et d'autres négociées qui s'articulent au fil de différentes étapes du processus de la démarche. Les chargés d'études cherchent à conserver la définition légitime des études qui relèvent de l'évaluation, à maîtriser et à stabiliser ses normes tout particulièrement sur les démarches routinisées qui font l'objet de processus d'apprentissage. Dans ce sens, ils élaborent des référentiels d'évaluation, des guides, des outils ou notes de doctrines afin de structurer les contours de l'institution, les modalités de sa mise en œuvre dans l'organisation, et de clarifier les rôles de chacun des acteurs de l'évaluation. D'une part, il existe un prototype de cahier des charges, des modalités de pilotage et de conduite de la démarche stabilisées sur les évaluations routinisées en fonction notamment du statut du partenaire (nombre de CES, interne/externe, lettre de mission). Toutes les évaluations s'inscrivent dans une approche pluraliste, elles aboutissent à l'élaboration d'un rapport et à la formulation de préconisations. D'autre part, certaines normes font l'objet de négociations et d'arrangements dans la pratique comme la participation des usagers, l'extériorité des évaluateurs ou encore les modalités de restitution des résultats. La récolte d'information est marquée par des stratégies de marchandage, des tactiques d'acteurs et des jeux de pouvoir en fonction des positions sociales et des ressources de chacun, voire aussi de la nature des relations partenariales de la CAF avec leur organisation d'appartenance. Par ailleurs, des normes tacites sont incorporés par les acteurs comme le fait de cadrer l'évaluation et d'élaborer le rapport dans une perspective consensuelle, ménageant les intérêts d'acteurs, tout en s'inscrivant dans mes normes organisationnelles, les enjeux stratégiques et politiques de la CAF. Les logiques de mise en évaluation de politiques partenariales, les normes négociées et tacites font tout particulièrement l'objet d'un contrôle social de la direction qui cherche à maintenir l'ordre institutionnel, et à travers cela, sa position prégnante. On l'observe notamment dans la relecture et la correction du rapport marqués par ajustements et des luttes symboliques, mais aussi dans le bricolage des modalités de restitution et de diffusion des résultats en fonction des contextes. Ce contrôle social intervient tout particulièrement dans la matérialisation de l'évaluation par le biais d'un rapport, au cœur de ses usages et de ses enjeux instrumentaux de défense des intérêts de l'organisation. Les CES contribuent à structurer les règles du jeu, à définir les rôles institutionnels de chacun des acteurs, et cherchent à sanctionner les déviations auprès des



acteurs de l'organisation. Cependant c'est plus particulièrement la direction qui détient l'autorité sociale du maintien de l'ordre. Elle plus en capacité de l'aménager en fonction de ses intérêts, car le coût social de la transgression est, de fait, moins élevé que pour les autres agents. Si certains acteurs se reconnaissent dans l'évaluation, lui portent un attachement et sont prédisposés à se conformer à ses normes et au rôle institutionnel qui leur incombe, d'autres s'en écartent, les contournent, les adaptent en fonction des contextes. Ils conduisent un travail institutionnel de déstabilisation de l'évaluation qui participe du processus permanent et conflictuel d'institutionnalisation de la pratique évaluative dans l'organisation.

La sédimentation d'expériences et la formalisation de procédures, de normes stabilisées et négociées contribuent à routiniser l'évaluation à la CAF, à inscrire cette culture institutionnelle dans la conduite de l'action publique. Même si chaque évaluation fait l'objet de négociations et d'adaptations, ils constituent des cadres cognitifs relativement stabilisés et partagés, intégrés aux routines organisationnelles, matérialisant l'évaluation. L'institutionnalisation de l'instrument d'évaluation se fait au prix de compromis entre les intérêts d'acteurs en présence et dans le sens d'une adaptation aux objectifs politiques et organisationnels de la CAF et à ses logiques d'action. Autrement dit, le processus est marqué par des arrangements de normes et d'intérêts qui conditionnent l'acceptation et l'appropriation de l'évaluation par les acteurs, et par-là son institutionnalisation dans l'organisation. Pour B. Lacroix et J. Lagroye on peut analyser *« la construction de l'institution comme résultat d'engagement et d'activités hétérogènes, jamais totalement contrôlée par personne, sans rien abandonner de l'idée que cette institution échappe, pour cette raison, à ses auteurs comme à ses interprètes, quoiqu'elle n'ait cependant peut-être pas d'autre consistance que celle que lui confère la variété des entreprises tendant à s'en saisir et à s'en servir »*<sup>1327</sup>.

La restitution des évaluations constitue une arène investie par les acteurs de la CAF pour se positionner dans le jeu politique local, soulever les freins et orienter l'action publique par des propositions d'actions. Il convient cependant d'étudier plus précisément les usages et les changements introduits par l'évaluation et en quoi ils participent de son processus d'institutionnalisation.

---

<sup>1327</sup> *Le président de la République : usages et genèse d'une institution*, eds. Bernard Lacroix et Jacques Lagroye, FNSP, Paris, 1992, 402 p. in *Sociologie de l'institution*, op. cit. p.17.







## Chapitre 7 : Les changements introduits par l'évaluation : usages et effets

Après avoir analysé les normes stabilisées et négociées de la pratique de l'évaluation, étudions en quoi cet institué produit des changements dans la conduite de l'action publique par la CAF de la Gironde. Les acteurs de l'organisation s'investissent dans l'évaluation et conduisent un travail institutionnel de négociation de ses normes en fonction des intérêts qu'ils défendent, mais aussi des potentiels usages qu'ils projettent. Les changements introduits par l'évaluation ne sont pas seulement issus de ce que la direction cherche à faire de cet instrument, mais aussi de la manière dont les acteurs impliqués s'en servent. Le jeu social produit des usages d'évaluation. Certains sont prévus par les cadres cognitifs et les logiques d'action diffusés par la direction. D'autres sont issus d'investissements d'acteurs. Par ailleurs, d'autres changements sont liés aux effets propres de l'évaluation et à l'interaction sociale qu'elle génère, sans forcément être objectivés ou voulus par les acteurs, mais que nous avons observé par un travail ethnographique. Les usages de l'instrument d'évaluation et leur institutionnalisation, abritent des logiques sociales propres aux jeux des acteurs qui se l'approprient<sup>1328</sup>.

Nous analysons ici les divers usages et changements introduits par l'institutionnalisation de l'évaluation : dans les rapports sociaux des acteurs et le fonctionnement de l'organisation (7.1) ; dans sa manière d'élaborer et de conduire de l'action publique et d'influencer son environnement d'intervention au niveau local et au sein de la Branche famille (7.2) ; et dans le renforcement des ressources de ses acteurs pour conduire des activités d'intermédiaires au niveau local et national (7.3.). D'une part, nous montrons que les normes propres à l'organisation, ses logiques d'action, ses intérêts d'acteurs mais aussi son contexte d'intervention politico-administratif et ses mécanismes politiques (partie I) constituent une variable influençant non seulement l'institué mais également ses effets. D'autre part, si la pratique d'évaluation conduit à son institutionnalisation au sein de cette organisation, les changements qu'elle introduits contribuent également à convaincre les acteurs de l'intérêt de cet instrument par effet de rétroaction. Par-là, ils confortent la légitimité de l'évaluation, imprègnent et concourent à son institutionnalisation et sa stabilité, voire à sa variation par effets d'apprentissages.

---

<sup>1328</sup> Pour faire un parallèle, dans ses travaux sur les indicateurs de performance de CAF, V. Boussard souligne que ces indicateurs ne sont pas neutres, qu'ils sont le résultat d'un jeu social qui construit des instruments et fixe leurs usages. Pour elle ces indicateurs sont « enrôlés », dans le sens où les acteurs s'en emparent pour leur faire jouer des rôles qui n'étaient pas prévus. Dans le cas des CAF, ils se retrouvent à dire une norme, une règle sur le fonctionnement de l'organisation, autorisant ainsi certains acteurs à en tirer profit ». Valérie Boussard, *op. cit.*, p. 60.



## **7.1. Les changements dans l'organisation : diffusion du savoir et réaménagement des rapports sociaux**

Le travail institutionnel conduit par les acteurs et leurs investissements variables dans l'évaluation introduisent des changements dans l'organisation. Nous mettons à jour en quoi l'évaluation modifie la manière de travailler des acteurs, les modalités de conduite de l'action publique et de prise de décision en introduisant des dynamiques *bottom-up* (7.1.1). L'appropriation de cet instrument tend à générer des formes *d'empowerment* des acteurs et à réaménager les rapports sociaux dans l'organisation (7.1.2).

### **7.1.1. Production de connaissances, consensus et dynamiques ascendantes**

Quand plusieurs chercheurs considèrent que l'évaluation de politique publique comporte une dimension cognitive, normative, et instrumentale<sup>1329</sup>, d'autres mettent en avant sa dimension légitimatrice<sup>1330</sup>. L'ethnographie révèle en quoi, en pratique, différents usages s'imbriquent. La production de connaissance normative vise des usages instrumentaux et produit, par la même, des effets secondaires. Nous montrons ici que l'évaluation, visant à valoriser l'action de la CAF, est investie par ses acteurs en vue de former des coalitions et de produire un consensus afin de prescrire les ajustements à conduire à la direction (7.1.1.1.). Elle introduit des dynamiques de production de savoir et de prise de décision *bottom-up* qui tendent à valoriser les compétences des acteurs et contribue à leur engagement dans les démarches évaluative (7.1.1.2.).

#### **7.1.1.1. Convergence cognitive et coalitions d'acteurs dans la conduite du changement**

Pour les acteurs de la CAF, l'évaluation a vocation à produire une connaissance utile pour l'organisation. L'approche pluraliste institutionnalisée implique différents acteurs de l'organisation qui prennent part à l'action, mais également des partenaires (élus,

---

<sup>1329</sup> J. Leca souligne que l'évaluation « a trois dimensions différentes, une dimension cognitive, c'est-à-dire l'observation de l'impact ou de l'effet sur un terrain [...], une dimension instrumentale ou praxéologique qui suppose la constitution et le développement d'un stock d'informations pertinentes pour les protagonistes de l'action publique c'est-à-dire dans le cadre du déroulement ou du changement de l'action publique, et enfin elle a une dimension normative qui suppose la prise en compte de valeurs de référence et le choix de valeurs de référence » Jean Leca, *op. cit.* p. 167. Voir aussi Yves Meny et Jean-Claude Thoenig, *op. cit.*

<sup>1330</sup> Thierry Berthet, *op. cit.*



directeurs administratifs, chargés de mission, travailleurs sociaux, bénévoles, etc.) voire des usagers. Dans cette perspective, pour les parties prenantes, le processus évaluatif permet d'élaborer une connaissance croisée sur une politique et/ou des actions, sur leurs enjeux, leur mise en œuvre, les difficultés qu'elles rencontrent, leurs limites voire leurs effets pour les destinataires. Il s'agit de produire une connaissance qui mette en évidence l'utilité sociale de l'action de la CAF.

D'une part, si les usagers ne sont pas toujours sollicités dans le cadre de démarche d'évaluation, le questionnement de la réponse à leurs besoins constitue néanmoins une norme ancrée, qui passe aussi par l'intermédiaire des acteurs de terrain. Dans cette perspective, le processus évaluatif et les questions qu'il soulève amène les acteurs à s'interroger sur les finalités de leur action pour les usagers et à produire de la connaissance dans le domaine. L'analyse de la réponse aux besoins des usagers est considérée comme légitime par les acteurs et les conduit à sortir d'une logique bureaucratique de mise en application de directives. La démarche introduit un changement dans leur manière de penser et de travailler sur l'action publique dans la mesure où elle tend à responsabiliser les agents et à leur donner une place dans l'évaluation voire l'élaboration des politiques qu'ils mettent en œuvre. D'une certaine manière, le processus évaluatif les contraints, même discursivement, à être en capacité de mettre en perspective et de produire de la connaissance sur les besoins des usagers<sup>1331</sup> face aux actions qu'ils conduisent et aux contraintes organisationnelles qu'ils rencontrent.

D'autre part, l'évaluation apporte de la lisibilité sur la politique conduite, sur les difficultés rencontrées par les acteurs dans sa mise en œuvre, sur quelques-uns de ses effets et ses marges d'amélioration. La plupart du temps, plusieurs agents de la CAF sont mobilisés sur des actions ou des temps spécifiques de la politique, ils en ont donc une vision partielle. Le processus évaluatif produit une connaissance plus transversale de la conduite de l'action publique et permet son appropriation par les acteurs concernés.

---

<sup>1331</sup> Mis en évidence dans les diagnostics ou études conduites par les CES mais aussi évoqués par les acteurs de terrain comme les responsables d'association, les travailleurs sociaux ou encore les usagers eux-mêmes (carnet de terrain juin 2011, juin-octobre 2012, avril 2013).



Pour la direction, la démarche permet de disposer de savoir sur l'action publique et sur le travail des agents afin de décider d'éventuelles réorientations. Elle permet aussi de rendre compte (*accountability*)<sup>1332</sup> de l'action de la CAF auprès des acteurs son environnement politico-administratif, conformément aux usages voulus et pensés par les entrepreneurs institutionnels de l'évaluation<sup>1333</sup>. Dans ce sens, ils cherchent non seulement à valoriser la politique de la CAF, le professionnalisme de ses acteurs, son aptitude à conduire l'action publique, mais aussi sa capacité à s'interroger sur ses effets, à chercher des améliorations et à manier des instruments du pouvoir. Il y a des usages de légitimation et de communication politique de l'organisation mais aussi plus largement de positionnement dans son environnement politico-administratif. Les ADOSS entendent rendre compte de l'action de la CAF pour *justifier* l'intérêt de l'action sociale, pour démontrer sa « pertinence » au regard des orientations nationales, et légitimer l'autonomie dont ils disposent dans la définition et la conduite de ses politiques sociales locales. Pour Henri Labeyrie : (mars 2014)

*« Le rendre compte passe par la dimension évaluée c'est-à-dire donner de la valeur. Quelle valeur à ce que j'ai été amené à faire. Donc ça me sert notamment dans la dimension action sociale qui est une dimension facultative sur les formes, ça me sert à améliorer en justifiant de mon action autrement que dans la dimension de prestations ».*

Cet usage instrumental de l'évaluation porté par la direction imprègne les normes de l'évaluation et le comportement des acteurs dans les processus évaluatifs. Sans que les acteurs ne soient forcément en capacité de l'objectiver, la production de connaissance dans laquelle ils s'impliquent vise à montrer que l'action de la CAF est utile<sup>1334</sup> et à produire des arguments légitimant son bien-fondé. Bien que des éléments critiques puissent être soulevés, les acteurs investissent l'évaluation comme un moyen de valoriser leur action et plus généralement celle de leur organisation. De manière indirecte, cette orientation fait consensus et contribue à convaincre les acteurs non seulement du bien-fondé de leur travail et de leurs missions, mais aussi de l'intérêt de l'évaluation pour promouvoir leur action.

---

<sup>1332</sup> Henri Labeyrie présente l'évaluation comme un instrument de transparence « j'avais pris mes fonctions à l'époque en disant quelques éléments de posture dont la posture de transparence, donc il y a d'abord cette valeur là, je rend compte » (mars 2014).

<sup>1333</sup> Cf. Partie II, 4.3 sur la production d'un discours de légitimation de l'intérêt de développer l'évaluation.

<sup>1334</sup> Lors d'une évaluation de CTG une chargée d'étude cadre la démarche en soulignant qu' « il faut montrer la plus-value du dispositif » (janvier 2011).



Depuis les premiers cadres cognitifs conçus par les CES<sup>1335</sup>, le processus évaluatif est conçu comme un instrument de consensus visant à impliquer les acteurs dans une démarche réflexive, afin de penser et de porter le changement dans la conduite de l'action publique. Face à la diversité des représentations, des positions sociales, des antagonismes d'intérêts d'acteurs, les évaluateurs jouent un rôle de médiateur ou de marginal-sécant afin de produire, par des opérations de transcodage<sup>1336</sup>, des cadres cognitifs partagés. Pour les acteurs, l'évaluation vise à produire du sens sur l'action publique, à intégrer les points de vue divergents et les enjeux émergents afin de déboucher sur des préconisations de changement acceptables.

L'ethnographie institutionnelle révèle que le processus évaluatif contribue à faire émerger des alliances entre acteurs de la CAF et en dehors (principe de double appartenance). Elles se forment sur la base de cadres cognitifs en partie partagés sur la politique concernée, sur des croyances en son bienfondé, sur la volonté de proposer des réponses sociales organisées qui puissent influencer la décision. Dans cette perspective, la démarche évaluative tend à faire émerger des formes de coalition de cause (*advocacy coalition*<sup>1337</sup>) entre acteurs, plus particulièrement au sein des comités techniques. Le consensus porte un regard sur l'action publique concernée, mais aussi sur les solutions à y apporter, c'est-à-dire les changements souhaitables qui maintiennent leur position dans la mise en œuvre.

L'implication des acteurs à la démarche affecte leurs manières de penser et de se comporter au sujet de la politique concernée. Elle leur apporte une certaine compréhension de l'action dans laquelle ils s'inscrivent et contribue à réduire les incertitudes en clarifiant le rôle et les objectifs de chacun des acteurs. L'évaluation constitue une occasion de saisir les différentes postures des acteurs impliqués, d'identifier des potentiels alliés et les arguments à mobiliser pour susciter leur adhésion en fonction des intérêts qu'ils défendent<sup>1338</sup>. Elle tend à renforcer les engagements individuels des acteurs les plus proches de la politique, se sentant concernés par son évaluation. Ils cherchent alors à investir la démarche pour soumettre leurs constats, partager leurs analyses, proposer des solutions sur lesquelles les décideurs pourraient se

---

<sup>1335</sup> Notamment le Guide CTL.

<sup>1336</sup> Pierre Lascoumes, *op. cit.*

<sup>1337</sup> Paul A. Sabatier et Hank Jenkins-Smith, *op. cit.*

<sup>1338</sup> L'interconnaissance et la nature de la relation entre les acteurs jouent aussi un rôle important (carnet de terrain octobre 2011).



baser pour faire leurs choix politiques. D'une certaine manière, les acteurs impliqués dans l'évaluation tendent à former des coalitions d'acteurs pour trouver des solutions acceptables (voire déjà acceptées) afin d'influencer la rédaction du rapport et les décisions politiques. L'encadré 33 présente un cas où les acteurs impliqués dans l'évaluation s'accordent sur les solutions à adopter et commencent à les mettre en œuvre avant la prise de décision, afin de s'assurer que la direction n'aille pas à l'encontre.

**Encadré 33: Quand le processus évaluatif conduit au changement avant la décision : le cas de l'évaluation de la politique parentalité**

*La direction lance cette évaluation car elle considère qu'il y a un manque de cohérence dans la définition de la politique de soutien à la parentalité. La démarche prend du retard et met presque deux ans à être finalisée.*

En tant que chercheuse, je demande à assister à la restitution de cette évaluation pour observer la présentation des résultats à la direction et le contenu des échanges. J'observe que les CES présentent leurs préconisations tout en précisant celles qui sont déjà investies par les acteurs de terrain et en cours de réalisation. Pendant le processus évaluatif, les acteurs se sont accordés sur ce qu'il fallait faire et ont commencé à réorienter l'action et à opérer des changements à leur niveau avant même que la direction ne se soit prononcée. La principale préconisation vise à élaborer un schéma départemental de la politique de soutien à la parentalité de la CAF, elle est retenue par la direction qui souligne (pour garder la face ?) que l'évaluation confirme et argumente ce qu'elle a pu observer par ailleurs et ce vers quoi elle a l'intention de s'investir.

*Carnet de terrain, décembre 2013*

Les acteurs sont alors effectivement porteurs de changement dans la mesure où ils en sont au moins en partie prescripteurs. L'évaluation constitue une opportunité investie par les acteurs pour s'accorder sur les adaptations souhaitables d'une politique. Cela passe par la médiation d'un acteur extérieur à l'action qui organise et formalise les constats, les effets de l'action publique et avance des préconisations dans le cadre d'un rapport d'évaluation. Dans le cadre de la restitution certains acteurs appuient stratégiquement certaines pistes, affirment leur faisabilité et leur caractère consensuel afin d'orienter la prise de décision<sup>1339</sup>. En définitive, l'évaluation peut être investie par les acteurs pour trouver des alliés et s'accorder sur la nature du changement à conduire afin de le prescrire à la direction.

---

<sup>1339</sup> (carnet de terrain : observation de la restitution de l'évaluation de la CTG de la Teste de Buch, octobre 2012 ; observation de la restitution de l'évaluation de la politique de soutien à la parentalité, décembre 2013).



### 7.1.1.2. Production de sens et logiques d'action *bottom-up* dans le management de l'organisation

À la CAF de la Gironde, l'évaluation n'est généralement pas considérée ni utilisée par la direction comme un instrument managérial<sup>1340</sup> en tant que tel, mais plus comme un instrument politique. Lorsque l'on interroge les ADOSS sur ce que leur apporte l'évaluation les réponses se concentrent sur des usages externes d'influence politique. Martin Ackermann considère cependant que c'est le type de management qu'il a déployé qui a favorisé le développement de l'évaluation de politiques et que cette pratique impacte le management<sup>1341</sup>. Il souligne que, en dehors des enjeux de positionnement politique de la CAF, l'intérêt des démarches d'évaluation n'est pas tant le résultat que *le processus de réflexion* des professionnels. Pour lui, l'utilité de l'évaluation réside dans le travail en commun des acteurs pour faire émerger des problématiques, pour générer des phénomènes d'apprentissage et de convergence. Il explique (septembre 2013) :

*« Je ne pense pas que c'est parce qu'on avait fait une étude qu'on a changé une politique. [...] Je pense que par les modes de travail collaboratifs et participatifs que l'on avait mis en place et il y avait des expressions qui devaient attirer notre attention sur quelque chose qui était ressentie comme une problématique. Alors qu'après ce soit étayé par des données évaluatives oui ».*

Les autres ADOSS de la CAF objectivent un certain nombre d'apports de l'évaluation assimilables à des effets managériaux. Tout d'abord, plusieurs ADOSS considèrent que l'évaluation leur apporte des connaissances sur le fonctionnement de l'action publique, les jeux d'acteurs et les effets des politiques conduites. Pour Henri Labeyrie, l'évaluation :

*« m'apporte de l'outillage, ça m'apporte des regards différents, complémentaires et ça m'apporte donc aussi encore une fois une vision plus systémique »* (mars 2014).

L'observation nous amène à souligner que, en dehors d'apprentissages politiques sur la conduite de l'action publique, ces savoirs constituent des bases qu'ils mobilisent (sans pour autant l'objectiver) pour repenser le management des dispositifs et des politiques en interne, la répartition des responsabilités, des missions et l'implication d'acteurs.

Henri Labeyrie considère que l'évaluation s'inscrit dans l'émergence de nouveaux modes managériaux liés au développement de la responsabilité sociale d'entreprise où la

---

<sup>1340</sup> Soulignons que les évaluations conduites par la CAF ne sont pas répertoriées dans ses rapports d'activités annuels.

<sup>1341</sup> Parti en retraite en 2006, il a plus participé à la création de l'institution qu'à son processus institutionnel ou à l'observation de ses effets dans l'organisation.



direction n'interroge plus seulement l'action conduite mais cherche à comprendre son impact social. Pour nous, l'instrument évaluatif s'inscrit dans un changement de logique managériale, dépassant la conception d'opérateur public pour s'inscrire dans une logique d'acteur politique. Il s'agit d'intégrer une dimension politique au déploiement du nouveau management public, qui tend à orienter la conduite des politiques sociales vers des logiques d'action techniques et gestionnaires<sup>1342</sup>. Si la direction investit l'évaluation pour ses usages externes et politiques, il n'en demeure pas moins que sa mise en œuvre a des incidences au sein de l'organisation. Elle introduit une dynamique de responsabilisation des agents sur leurs capacités à déployer l'action publique et à s'interroger sur ses effets. D'une certaine manière, elle amène les acteurs de l'action sociale à se décentrer d'une perspective gestionnaire où la mise en œuvre des politiques serait perçue comme une fin en soi, pour s'interroger *a minima* sur ses impacts dans la réponse aux besoins des usagers.

Les ADOSS identifient essentiellement l'apport managérial de l'évaluation dans le cadre du management de l'action publique territoriale. Les changements introduits par la pratique évaluative au sein de l'organisation semblent intégrés par les acteurs sans qu'ils ne soient en mesure de les objectiver. Néanmoins lorsque la question leur est plus directement posée, ils sont d'accord avec l'idée que l'évaluation a une influence sur leurs modalités de management, comme le montre cet extrait d'entretien avec Henri Labeyrie : « *C'est la dimension territoire, au niveau d'un territoire donné je vais du coup poser un diagnostic, évaluer les politiques conduites. Oui, oui c'est incontestable. Et là il y a une dynamique managériale y compris en termes de sens, de résultat de l'action de lisibilité de l'action conduite, c'est sûr, je partage cette idée* » (mars 2014).

Si l'évaluation de politique n'est pas perçue, ni investie, comme un instrument managérial par les ADOSS, nous défendons l'idée qu'elle a pour autant des effets instituants dans les modalités de management de la CAF.

En dehors des représentations des acteurs, l'observation révèle que la démarche évaluative s'inscrit dans une dynamique de production de savoir sur l'action publique, ses effets et ses potentiels ajustements dans une perspective *bottom-up*<sup>1343</sup>. Elle part de l'expertise des acteurs de terrain pour être présentée (certes avec certains filtres) à la

---

<sup>1342</sup> Cf. Partie I.

<sup>1343</sup> Nous avons mis en évidence dans le chapitre 6 que des décisions prises par la direction sont directement issues de prescriptions d'acteurs de terrain. Cf. 6.2.3.4, Cf. Encadré 33 : Quand le processus évaluatif conduit au changement avant la décision : le cas de l'évaluation de la politique parentalité.



direction et plus généralement aux décideurs. Dans la mesure où l'évaluation de politique instituée au sein de cette organisation implique les différents professionnels concernés (voire les usagers), elle contribue à considérer et à valoriser la connaissance des acteurs et leur donne l'occasion de réfléchir collectivement au sens et aux effets de leurs actions.

D'une part, l'implication des acteurs dans l'évaluation contribue à valoriser leurs compétences et leurs savoirs professionnels. En ce sens, le processus constitue un facteur de motivation et d'engagement<sup>1344</sup> dans l'évaluation comme dans le changement qu'elle peut générer. Au sein de la CAF, ce n'est pas un acteur extérieur qui vient porter un jugement sur l'action avec des instruments techniques ou scientifiques<sup>1345</sup> (ou un agent de direction) mais un « collègue » CES qui organise la production d'une analyse par les parties prenantes de l'action publique.

D'autre part, cette démarche implique des instances de travail qui contribuent à clarifier les métiers et les missions de chacun dans la politique évaluée, favorisant ainsi le décloisonnement et l'identification des difficultés rencontrées tout en interrogeant ses finalités. Au sein des comités techniques, l'évaluation s'inscrit dans un processus de production de cadres cognitifs sur le sens de l'action publique qui modifie les façons de penser des acteurs. La démarche s'inscrit dans une dynamique d'apprentissage qui est à la fois formative pour les acteurs sur le plan individuel et collectif, en termes de production et d'appropriation de connaissance, et à la fois vecteur de motivation et d'engagement dans le travail. L'évaluation les amène à envisager des réorientations qu'ils sont, de fait, plus à même d'intégrer et de mettre en œuvre dans la mesure où ils en sont à l'origine. La démarche évaluative valorise l'aptitude des acteurs de l'organisation à participer au processus de développement d'orientations et d'ajustements de politiques. Par-là, elle introduit des changements en interne non seulement dans les modalités de travail des acteurs mais aussi dans la prise de décision et de légitimation de l'action publique.

---

<sup>1344</sup> Ce phénomène est par ailleurs observé par d'autres chercheurs « *la participation à un processus d'évaluation affecte les manières de penser au sujet du programme ; elle peut clarifier les objectifs, renforcer (ou affaiblir) les engagements individuels, et réduire les incertitudes ; le processus est susceptible de stimuler la compréhension, avec des conséquences qui peuvent ne pas être évidentes à court terme* » M. Q. Patton, *op. cit.*

<sup>1345</sup> Par exemple comme dans le cas des évaluations expérimentales avec assignations aléatoires.



## 7.1.2. Vers une reconfiguration des rapports sociaux dans l'organisation

La mise en évidence de dynamique *bottom-up* introduite par l'évaluation amène à interroger le changement introduit par cette pratique dans les rapports sociaux. Nous montrons que le processus évaluatif génère des formes d'apprentissages et d'*empowerment* des acteurs qui s'inscrit dans une logique de contre-pouvoir et de réaménagement de l'ordre social (7.1.2.1.). L'évaluation pluraliste redistribue des ressources cognitives et la légitimité d'expertise aux acteurs qui l'investissent pour défendre des intérêts. Elle conduit à des réaménagements des rapports sociaux *bottom-up* au sein des acteurs de la CAF (7.1.2.2.).

### 7.1.2.1. Un processus d'apprentissage et d'*empowerment*

L'implication des acteurs dans l'évaluation contribue à affirmer leur rôle dans l'action publique évaluée tout en valorisant leurs compétences professionnelles, leur maîtrise du sujet et leur capacité d'analyse. Investis d'une certaine responsabilité professionnelle dans la mise en œuvre de l'action publique, ils se voient aussi confier son évaluation, voire de ses pistes de réorientation, les amenant à s'impliquer dans un rôle d'acteur politique.

D'une part, le processus évaluatif dans sa dimension collective (comités) constitue un espace de travail spécifique qui conduit les acteurs à s'extraire de leur cadre d'interaction fonctionnel habituel. La démarche les amène à s'interroger sur la conduite de l'action, les difficultés qu'elle rencontre et ses effets. Elle tend à produire de la transversalité entre les agents qui n'ont pas toujours l'habitude de travailler ensemble et d'analyser leurs pratiques. S'il y a certaines résistances d'acteurs, dues en partie à leur peur de perdre leur marge de manœuvre ou leur manque de temps, la démarche est souvent perçue comme un temps d'échange leur permet de « *sortir la tête du guidon* »<sup>1346</sup> et de leurs missions spécifiques pour interroger plus généralement à la politique conduite. Elle est aussi l'occasion de réfléchir, de se positionner par rapport aux collègues, aux cadres voire aux

---

<sup>1346</sup> Cet élément de langage est fréquemment utilisé par les acteurs de terrain observés dans le cadre de démarches évaluatives (Carnet de terrain : observation de l'évaluation du CAFST de Bordeaux février-avril 2011 ; observation de l'évaluation mi-parcours de la CTG de la Teste de Buch, juin- juillet 2012).



partenaires, afin de se faire connaître et reconnaître par des analyses, des récits où chacun raconte à sa manière l'action publique.

D'autre part, le type d'interaction réflexive que propose l'évaluation, s'inscrit dans un processus d'apprentissage individuel et collectif des acteurs. Ils identifient le rôle et les intérêts de chacun dans l'action, les jeux d'acteurs, le fonctionnement du système, les arguments qui font consensus, les mécanismes de la prise de décision et de production cognitive. Ils y trouvent un intérêt personnel et professionnel dans la mesure où cela leur apporte une meilleure compréhension de la politique, du système d'acteur qui la déploie et de ce qu'elle génère comme impact. En cela, le processus évaluatif est formatif. Il contribue au développement de connaissances politiques spécialisées et valorise les capacités d'expertise des acteurs qui n'auraient pas forcément la possibilité d'être exprimées et formalisées dans un environnement organisationnel hiérarchisé<sup>1347</sup>.

Dans sa thèse J. Chabaud conclut que l'expertise du social à la CAF :

*« modifie les représentations que les acteurs ont d'eux-mêmes, de leur rôles et de leurs relations. C'est pourquoi nous concluons que l'expertise du social n'est pas seulement une ressource mais un produit et un producteur de relations sociales, tout autant que les stratégies de pouvoir qui lui sont liées. Il y a donc dans l'expertise du social et son portage une fonction de régulation du social qui permet aux acteurs de prouver leur existence et leur coexistence »*<sup>1348</sup>.

Nous partageons cette analyse dans le cas de l'évaluation et considérons plus généralement qu'elle conduit à des formes de capacitation ou d'*empowerment* des acteurs. C'est à dire d'un accroissement du pouvoir d'action d'un individu sur les autres ou d'un groupe d'individus sur un autre. M.-H. Bacqué définit l'*empowerment* comme :

*« Le processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action, de s'émanciper. Elle articule ainsi deux dimensions, celle du pouvoir, [...] , et celle du processus d'apprentissage pour y accéder »*<sup>1349</sup>.

L'*empowerment*<sup>1350</sup> des agents et des usagers est considéré par certains auteurs comme une contribution significative du nouveau management public au fonctionnement des

---

<sup>1347</sup> Le président de la SFE souligne d'ailleurs dans le cadre d'un entretien que pour lui l'évaluation pluraliste contribue à modifier la manière de conduire l'action publique étant donné qu'elle se base sur des données issues « de paroles et de points de vue d'acteurs qui dans une organisation hiérarchisée n'ont pas forcément un espace suffisant pour s'exprimer » (avril 2014).

<sup>1348</sup> Julie Chabaud, *op. cit.*, p. 445.

<sup>1349</sup> Marie-Hélène Bacqué, « Empowerment et politiques urbaines aux Etats-Unis », *Géographie, économie, société*, vol. 8 / 1, mars 2006, p. 107-124, p. 108.

<sup>1350</sup> Pour une analyse de l'ambiguïté de cet objet se référer à Bernard Jouve, « L'empowerment : entre mythe et réalités, entre espoir et désenchantement », *Géographie, économie, société*, vol. 8 / 1, mars 2006, p. 5-15.



organisations publiques<sup>1351</sup>. Plusieurs dans les travaux de recherche sur les processus participatifs<sup>1352</sup> l'aborde en ces termes, bien souvent avec un cadre d'analyse proche de la sociologie des mouvements sociaux<sup>1353</sup>. Les évaluations participatives sont d'ailleurs souvent qualifiées d'« *empowerment evaluation* » (évaluation autonomisante) par des chercheurs anglo-saxons. Certains mettent en évidence en quoi l'implication des acteurs renforce leur capacité d'action en termes de compréhension et de proposition d'amélioration des politiques publiques<sup>1354</sup>, d'autres défendent l'idée que ce type d'évaluation a plus de chance d'être utilisé<sup>1355</sup>.

L'observation ethnographique d'évaluations conduites à la CAF de la Gironde et les éléments étudiés précédemment, révèlent que l'institution, centralisant des sources de pouvoir dans l'organisation<sup>1356</sup>, a des effets instituants d'*empowerment* des acteurs. Le processus évaluatif conduit à des formes d'apprentissage politique et organisationnel, à la constitution progressive des identités et d'objectifs collectifs, mais aussi à une prise de conscience du pouvoir d'action des acteurs dans la contribution à la définition des problèmes et des solutions. L'évaluation contribue à réaménager les rapports sociaux dans la mesure où elle redistribue des ressources cognitives que certains acteurs peuvent investir notamment en vue de prescrire des changements à la direction ou aux élus. En cela, l'instrument d'évaluation constitue une forme de contre-pouvoir de l'ordre hiérarchique établi au sein de l'organisation et dans ses interactions avec son environnement politico-administratif.

---

<sup>1351</sup> Guy Peters, *op. cit.*, p. 401.

<sup>1352</sup> La revue *Géographie, économie, société*, vol. 8 / 1, mars 2006, analyse les conditions d'émergence de démarches se réclamant de l'*empowerment* et sur leurs impacts sur l'évolution de l'ordre politique. Voir tout particulièrement Bernard Jouve, *op. cit.*, John Flint, « Stratégies d'*empowerment* et lutte contre les comportements », *Géographie, économie, société*, vol. 8 / 1, mars 2006, p. 17-36. Marie-Hélène Bacqué, *op. cit.*. Julien Scolaro, « De la reconnaissance à l'influence ? heurts et enjeux d'une tentative d'*empowerment* en France », *Géographie, économie, société*, vol. 8 / 1, mars 2006, p. 87-106. mais aussi sur les politiques de développement international Anne-Emmanuèle Calvès, « *Empowerment* » : généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement », *Revue Tiers Monde*, vol. 200 / 4, 2009, p. 735-749. Cette notion est également étudiée dans des travaux sur l'éducation populaire Alexia Morvan, *Pour une éducation populaire politique. A partir d'une recherche-action en Bretagne*, Université Paris 8 Vincennes Saint-Denis, 2011, 632 p.

<sup>1353</sup> B. Jouve souligne que dans l'analyse du phénomène d'*empowerment* les promoteurs tendent à reprendre les cadres d'analyse de l'action collective « 1) l'existence de formes organisationnelles réticulées ; 2) le partage de certaines croyances et la solidarité des acteurs ; 3) l'accent mis sur les conflits dans la lutte pour ou contre le changement ; 4) le recours à diverses formes de contestation ». Della Porta, D. et Diani, M. 1999. *Social Movements: An Introduction*. Blackwell, London, in Bernard Jouve, *op. cit.*, p. 9.

<sup>1354</sup> *Empowerment Evaluation: Knowledge and Tools for Self-Assessment and Accountability*, eds. David M. Fetterman, Shakeh J. Kaftarian et Abraham Wandersman, Sage, Londres, 1996. Beatrice. Floc'hlay et Eric Plottu, « Democratic Evaluation: From Empowerment Evaluation to Public Decision-Making », *Evaluation*, vol. 4 / 3, 1998, p. 261-277.

<sup>1355</sup> M. Q. Patton, *op. cit.*

<sup>1356</sup> Cf. 6.1.1. L'évaluation, source de pouvoir dans l'organisation et instrument d'influence politique



### 7.1.2.2. Se positionner et faire passer des idées

Les acteurs de l'organisation investissent plus ou moins l'opportunité d'une démarche d'évaluation comme configuration propice pour défendre leurs idées, affirmer leurs identités de métiers, valoriser leurs compétences dans la mise en œuvre de leurs missions face à la hiérarchie décisionnaire. En fonction de leurs expériences en la matière, d'apprentissages politique et organisationnel, les acteurs s'engagent dans la démarche pour être à la fois au cœur de l'analyse de l'action publique (identification des problèmes) et tenter d'être prescripteurs des changements à conduire (proposer des solutions) afin de peser dans les décisions (être acteurs légitimes face à la direction). Le travail institutionnel d'appropriation et de négociation des normes de l'évaluation conduite par les acteurs – en fonction de leurs intérêts (position de pouvoir et influence politique) – tend à redistribuer la légitimité de l'expertise du social non pas seulement à la direction ou aux CES, mais aussi aux acteurs de terrain (conseillers techniques et travailleurs sociaux). Danielle Coutant parle d'un enjeu de « *contre-pouvoir* » dans l'évaluation face à la hiérarchie de l'organisation, elle souligne (avril 2012):

*« Le savoir il est à l'étage [...] ce que je veux dire c'est que là on pense avec son grade. [...] y compris Henri Labeyrie, le grand discours sur la conscientisation des masses, et idées de gauche etc. Et alors quand tu es en situation tu te dis c'est le même ? reste à ta place, bouge pas, ne réfléchit pas, ce n'est pas pour toi ».*

L'instrument d'évaluation constitue une ressource politique et une source de pouvoir au sein de l'organisation. Pour les acteurs organisationnels, elle permet de défendre des intérêts, de participer aux processus de fabrication des politiques et de se rapprocher stratégiquement des cercles de décision.

J'ai par exemple pu observer comment certains conseillers techniques tentent d'imposer leur point de vue par leur maîtrise des dispositifs et des relations partenariales sur le territoire, ou encore comment des travailleurs sociaux (notamment syndiqués) cherchent à s'affirmer au sein des équipes par leurs savoirs de terrain sur les besoins des usagers<sup>1357</sup>. Les évaluateurs et les assistants sociaux investissent tout particulièrement la légitimité de leur maîtrise des besoins des usagers. Pour les travailleurs sociaux cela passe par des récits d'expérience professionnelle, alors que pour les CES cela se fait par l'intermédiaire des retours d'enquêtes auprès des usagers (lié à l'évaluation ou à une autre étude). D'une part, ils se positionnent stratégiquement au sein des jeux d'acteurs en

---

<sup>1357</sup> (carnet de terrain, avril 2011, février-mars 2012)



portant une parole qui a du poids au sein des normes de l'organisation : la réponse aux besoins des usagers. D'autre part, ils cherchent à défendre les intérêts des usagers face aux acteurs porteurs de projet (conseillers techniques, cadres en relative position de pouvoir) plus enclins à manier ou à proposer des procédures ou des outils bureaucratiques les positionnant au centre des interactions, parfois au détriment des usagers ou des partenaires. Les travailleurs sociaux comme intervenants directs et les CES (dans une moindre mesure) comme enquêteurs et « porteurs de la parole des usagers » sont en prise avec la complexité des situations sociales des individus et des familles qui subissent la précarité, l'exclusion sociale et les souffrances qui lui sont associées<sup>1358</sup>. Enfin, pour les travailleurs sociaux, la démarche d'évaluation constitue une opportunité pour valoriser le travail social, ses enjeux et ses modalités d'intervention (accompagnement individuel et collectif dans le temps), et par-là leurs compétences professionnelles<sup>1359</sup>.

Les managers d'équipes (cadres intermédiaires) quant à eux, investissent les expertises sociales et les savoirs techniques de leurs collaborateurs mais aussi leur maîtrise des mécanismes organisationnels et de prise de décision pour tenter de faire passer leurs idées. Ils conseillent en ce sens les ADOSS dans la préparation des commissions décisionnelles ou en se positionnant comme expert « qui sait ce qu'il faut faire » face au conseil d'administration (non sans générer des tensions)<sup>1360</sup>.

Dans ce jeu d'acteurs, les chargés d'études cherchent à jouer un rôle de médiateur et d'expert méthodologique de l'évaluation face aux parties prenantes de l'évaluation et aux rapports de force. En partie maîtres de la démarche évaluative, ils sont détenteurs d'une position privilégiée et unique de régulateur des interactions, en raison de leur savoir-faire et de leurs connaissances spécialisées. L'évaluation étant investie par la direction et les CES comme un instrument de conduite de changement, les évaluateurs cherchent à créer les conditions nécessaires à ces mutations. La manière dont ils procèdent, dans la négociation des intérêts d'acteurs, contribue (généralement) à créer un climat de

---

<sup>1358</sup> Les cadres et les conseillers techniques quant à eux travaillent plus particulièrement en lien avec les partenaires. Notons que les techniciens conseils au sein du service prestation sont également confrontés aux mêmes difficultés sociales que les travailleurs sociaux avec la différence qu'ils ne sont pas managés selon les mêmes modalités. Vincent Dubois, *op. cit.*

<sup>1359</sup> Pour B. Bouquet l'évaluation du travail social constitue une « opportunité stratégique, dans la mesure où elle constitue tout à la fois un facteur de dynamisation des équipes au niveau de la direction, un moyen de mettre en place un partenariat effectif et pluraliste, une confrontation et une négociation entre les diverses appréciations, sur la base des logiques propres à l'ensemble des parties intéressées, une possibilité de mise en « valeur » de la plus-value sociale apportée par les établissements et services, une occasion de légitimer l'action sociale et médico-sociale ». Brigitte Bouquet, *op. cit.*, p. 38.

<sup>1360</sup> (carnet de terrain, observation d'une commission d'action sociale du conseil d'administration (septembre 2013).



confiance<sup>1361</sup> autour de la démarche et à favoriser leur *empowerment* et les coalitions d'acteurs pour conduire le changement. Les CES sont à la fois en position de pouvoir dans la conduite de la démarche (mandaté par une circulaire de la direction et régulateur) et à la fois acteurs de la conduite du changement. Comme le mettent en évidence J. Toulemonde et L. Rochaix l' « *évaluateur apparaît comme un décideur parmi les autres et l'évaluation comme un instrument au service des promoteurs de projets* »<sup>1362</sup>. Si les CES s'en défendent dans les interactions avec les autres métiers pour conserver stratégiquement leur légitimité et tenir leur rôle institutionnel, ils ne s'en cachent pas quand ils sont entre pairs<sup>1363</sup>. Cette position de pouvoir, en situation d'évaluation, est interrogée et travaillée stratégiquement dans le cadre des communautés de pratique comme dans la l'élaboration de référentiels. Danielle Coutant explique<sup>1364</sup> : « *10 ans avant que les communautés de pratiques existent, j'ai eu tous les cadres contre moi, [...] ils avaient vu venir le contre-pouvoir* » (avril 2012).

Bien que des divergences et des concurrents persistent entre les CES, l'institutionnalisation de l'évaluation participe à la structuration d'un milieu professionnel spécialisé et à sa légitimation au sein de l'organisation et en dehors. Cela se manifeste à travers des publications dans les revues de la CNAF<sup>1365</sup> ou dans la présentation de travaux au sein de la communauté professionnelle de la SFE.

L'évaluation est une des arènes où se jouent des reconfigurations des rapports de pouvoir entre les acteurs de l'organisation, non seulement entre les différents métiers mais aussi face à la direction. L'exemple de l'évaluation des effets de la territorialisation de l'action sociale (encadré 34) est à ce titre assez révélateur de la manière dont les agents peuvent investir l'instrument d'évaluation pour faire remonter des mécontentements d'ordre organisationnels et managériaux, et pas simplement des idées de changement de la

---

<sup>1361</sup> Pour reprendre des travaux sur l'évaluation « *selon la manière dont elle est conduite l'évaluation peu contribuer à augmenter le niveau de confiance des membres d'une organisation – confiance entre pairs ou envers la hiérarchie et les autorités de tutelle – ou, au contraire, à créer un climat de défiance* ». Christine Schwart et Gerlinde Struhkamp, « *Does evaluation build or destroy trust? insights from case studies on evaluation in higher education reform* », *Evaluation*, vol. 13 / 3, 2007, p. 323-339. p. 338

<sup>1362</sup> Jacques Toulemonde et Lise Rochaix, « *La prise de décision rationnelle à travers l'évaluation de projets : une présentation des tentatives françaises* », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 60, 1994, p. 45-66.

<sup>1363</sup> (Carnet de terrain, observation de communauté de pratique de CES, octobre-novembre 2013).

<sup>1364</sup> Les communautés de pratiques portées par Danielle Coutant ont été mises en œuvre au moment de la « territorialisation de l'action sociale » en 2009.

<sup>1365</sup> Philippe Guillet, Samira Tabarout et David Peplaw, « *L'évaluation du contrat d'action familiale et sociale territorial à la CAF de la Gironde* », *Informations sociales*, vol. 150 / 6, 2008, p. 160-166. Stéphanie Gosset-Connan, Pascale Oustry, David Peplaw[et al.], « *Le besoin d'accueil atypique des enfants de moins de 6 ans dans le Pays du Bassin d'Arcachon – Val de l'Eyre* », *Politiques sociales et familiales*, vol. 115 / 1, 2014, p. 75-79.



politique sociale territoriale. La direction semble avoir en partie conscience de ce phénomène et l'admet à demi-mot sans s'étaler sur le sujet.

**Encadré 34 : L'évaluation investie à des fins de reconfiguration organisationnelle : le cas de l'évaluation des effets de la territorialisation de l'action sociale**

*L'évaluation des effets de la territorialisation de l'action sociale interroge le changement introduit par un remaniement organisationnel sur la conduite de l'action sociale locale par des unités territoriales, composées d'équipes pluridisciplinaires*<sup>1366</sup>.

Des moyens importants sont mobilisés étant donné que tous les CES sont impliqués (pour la première fois<sup>1367</sup>) dans l'évaluation pour interroger tous les acteurs de l'action sociale, la direction mais aussi les partenaires. Dans les échanges informels les CES considèrent qu'au moment de leur mandatement le responsable du DPT, que nous renommons Simon Edin, « *voulait surtout que l'on montre les effets positifs de la territorialisation* », un CES souligne « *il a lancé l'évaluation pour que l'on dise que la territorialisation est bien* »<sup>1368</sup>. L'évaluation est investie par les acteurs organisationnels comme un moyen (anonyme) de défendre leurs intérêts professionnels dans les rapports de pouvoirs entre les métiers et de « *faire remonter* » les difficultés qu'ils rencontrent dans leurs conditions de travail. Ils soulèvent des problématiques de management, interrogent les modalités de pilotage des politiques et d'interaction partenariale. La démarche est investie par les acteurs pour questionner la mutation de leurs métiers, la délimitation de leurs missions et des modalités d'intervention de l'organisation.

Si les résultats de l'évaluation sont plutôt bien reçus par Patrick Partinico (directeur-adjoint)<sup>1369</sup>, Simon Edin tend à contester les conclusions<sup>1370</sup> des subalternes. Au final, les CES ne sont pas autorisés à restituer cette évaluation auprès des agents et Simon Edin travaille sur une synthèse du rapport d'évaluation<sup>1371</sup>. Il concède de lui-même à proposer un tableau synthétique apportant de la lisibilité sur les décisions retenues en fonction des préconisations et des conclusions formulées par les CES. Un CES demande à l'encadrement ce que la démarche leur a appris et apporté. Ils répondent que « *L'évaluation a servi de confirmation de ce que l'on retrouvait au quotidien* », « *si ça n'apporte pas grand-chose c'est pas grave, ça permet de conforter et de donner un plan de travail* ».

<sup>1366</sup> Cf. 5.4.3

<sup>1367</sup> Il s'agit de la seule évaluation conduite par tous les CES, y compris la chargée de mission de l'OGIAPE. La démarche sera stratégiquement discutée et travaillée par les CES dans le cadre de la communauté de pratique.

<sup>1368</sup> (carnet de terrain, observation de la communauté de pratique, mars 2013)

<sup>1369</sup> Extrait de carnet de terrain (observation de la restitution de l'évaluation des effets de la territorialisation, septembre 2013) : « *il est plutôt ouvert sur les résultats de l'évaluation et attentif, il précise que si « cela est vécu ainsi par les salariés, il faut le prendre en compte en tant que tel »* ».

<sup>1370</sup> Extrait de carnet de terrain (observation de la restitution de l'évaluation des effets de la territorialisation, septembre 2013) : « *il semble avoir du mal à se positionner, il intervient plusieurs fois en disant « je ne suis pas d'accord sur... » « je ne vois pas ça comme ça », « je ne pense pas », « je ne suis pas convaincu » concernant certaines analyses de l'évaluation. D'une certaine manière il conteste les résultats, il a plus de mal à accepter les critiques, il donne son avis et argumente en fonction des volontés et du projet de l'organisation.* »

<sup>1371</sup> Cela provoque de vives réactions de la part des CES car les normes habituelles de restitution et de diffusion de l'évaluation ne sont pas respectées.



L'évaluation pluraliste institutionnalisée au sein de la CAF de la Gironde a des effets instituants d'*empowerment* dans la mesure où elle redistribue des ressources cognitives et une certaine légitimité d'expertise aux acteurs et conduit à des processus d'apprentissage (sur l'évaluation, sur l'action publique, sur l'organisation)<sup>1372</sup>. Elle est stratégiquement investie par les acteurs pour défendre leurs intérêts professionnels au sein de l'organisation et d'influence politique sur la nature du changement à opérer. Elle introduit des réaménagements des rapports sociaux *bottom-up* au sein des acteurs de la CAF, sans pour autant bouleverser les cadres de régulation établis.

## **7.2. Usages stratégiques et changements incrémentaux dans l'élaboration de politique et la conduite de l'action publique**

Les changements introduits par l'institutionnalisation de l'évaluation à la CAF ne s'arrêtent pas aux portes de l'organisation. Ils s'inscrivent aussi dans la conduite de l'action publique et dans les modalités d'intervention propre à l'organisation, à savoir : le déploiement de politiques sociales de la Branche famille au niveau local, en interaction avec les acteurs du département. Nous montrons que le contexte organisationnel d'intervention des acteurs de la CAF, les intérêts qu'ils défendent et l'ordre institutionnel préexistant conditionnent et contraignent le cadre de la remise en question et les solutions envisageables, conduisant à des changements incrémentaux des politiques (7.2.1.). L'évaluation modifie les modalités de définition des politiques en interne, comme dans la relation partenariale, générant une reconfiguration de la conduite de l'action sociale locale et une imposition de la CAF comme acteur influent dans le jeu politique local (7.2.2). L'institutionnalisation de l'instrument d'évaluation à la CAF vise également à se positionner au sein de la Branche famille et à influencer les politiques nationales (7.2.2).

---

<sup>1372</sup> P. Bezes et P. Le Lidec, soulignent aussi que « les institutions ont des effets de distribution (Skocpol, 1992) : dans leur fonctionnement routinier et de longue durée, dans le cadre d'interactions répétées dans le temps, elles allouent des ressources et du pouvoir à certains groupes ou intérêts », Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, *op. cit.*, liv. 71.



### 7.2.1. Le cadre contraint de la remise en question des politiques : un changement incrémental

L'évaluation comme source de pouvoir au sein de l'organisation<sup>1373</sup> est investie comme telle par les acteurs de l'organisation (délivrer son savoir sur l'action et récolter le savoir des autres). Elle constitue un levier de maintien voire d'acquisition de position de pouvoir au sein de l'organisation par le savoir qu'elle produit, l'apprentissage organisationnel et politique mais aussi l'*empowerment* des acteurs qu'elle génère. Cependant, pour atteindre ces positions de pouvoir « en situation d'évaluation »<sup>1374</sup> et être en mesure d'influencer la décision, les acteurs doivent s'inscrire dans le respect des normes et des institutions déjà existantes dans l'organisation<sup>1375</sup>. Autrement dit, l'ordre institutionnel préexistant tend à contraindre l'évaluation par une série d'héritages comme l'explicitent P. Bezes et P. Le Lidec. D'une part, l'évaluation est contrainte par l'intériorisation des contraintes institutionnelles, son histoire naturalisée, marquée par une trajectoire particulière, d'expériences et de cadres cognitifs qui définissent les frontières « *du pensable et du possible* »<sup>1376</sup>, mais aussi des solutions envisageables<sup>1377</sup>. D'autre part, la démarche est imprégnée de procédures codifiées qui brident les capacités de changement, notamment dans l'autorité sociale de contrôle de l'agenda et de décision, à savoir ici la direction.

Dans la négociation de l'évaluation, chaque acteur cherche à faire ressortir les fondements « objectifs » pour justifier ses positions. Dans cette perspective, ils opèrent des formes de filtrage de l'information afin qu'elle soit acceptable par les supérieurs et légitime aux yeux du système organisationnel, mais aussi afin qu'elle tende à influencer les décisions de changement dans le sens qu'ils projettent normativement comme souhaitable<sup>1378</sup>. Cette conformation des acteurs à l'ordre institutionnel préexistant dans

---

<sup>1373</sup> Cf. 6.1.1. L'évaluation, source de pouvoir dans l'organisation et instrument d'influence politique

<sup>1374</sup> Pour faire le parallèle avec les « situations d'expertise » CRESAL, *op. cit.*, p. 3. in Julien O'Miel, *op. cit.*

<sup>1375</sup> À ce titre cet extrait de lettre de mission est assez révélateur : « *Dans le respect des principes éthiques et déontologiques de leur pratique professionnelle et de l'institution CAF, les chargés d'études sont garants : de leurs choix méthodologiques, de la construction des outils de recueils de l'information, du recueil et du traitement de l'information, de l'analyse de l'information, de la formulation de préconisations* ». Lettre de mission du département des politiques et des territoires, Evaluation par les chargés d'études sociales de l'organisation territoriale de l'action sociale, 10 décembre 2012, p.2.

<sup>1376</sup> Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, *op. cit.*, liv. 66.

<sup>1377</sup> Comme le soulignent J. Lagroye et M. Offerlé « *ce que fait et pense un individu ne se comprend pas en dehors d'une considération attentive de ce qu'ont fait et font de lui les institutions dont il a été et est, de différentes manières, tributaire et, en un sens, dépendant* ». Jacques Lagroye et Michel Offerlé, *op. cit.*, p. 24.

<sup>1378</sup> Dans leur travaux, M. Crozier et E. Friedberg mettent aussi en évidence les stratégies déployées par les subalternes pour influencer les décisions des cadres « *pour prendre des décisions le cadre supérieur de cette organisation a besoin des informations sur les situations concrètes de travail que les cadres subalternes sont chargés de lui transmettre. De ce fait, ces derniers disposent d'un pouvoir sur lui qu'ils utilisent pour influencer le contenu des décisions prises : ils biaisent les informations pour obtenir des décisions favorables à leurs intérêts* ». Michel Crozier et Erhard Friedberg, *op. cit.*, p. 87-88.



l'organisation vise à être en position de pouvoir dans les interactions, dans l'optique de faire passer ses idées et d'orienter la nature du changement à conduire, et, si possible, de prescrire sa propre mission à l'intérieur de l'action publique (par exemple en proposant une action spécifique à conduire).

Les acteurs de la CAF cherchent à produire un changement social en fonction de leur normativité, par la redéfinition des politiques à destination des allocataires. Au fil de socialisation aux institutions de la CAF et d'apprentissages, ils ont intégré qu'ils doivent, pour cela, s'inscrire dans le cadre contraint de l'organisation pour investir cette position de pouvoir afin de proposer un changement jugé acceptable. L'observation révèle qu'il y a une imbrication des intérêts professionnels et des intérêts politiques d'acteurs. Il s'agit de ne pas être frontal ou radical dans la prescription du changement à conduire, mais de se conformer aux contraintes et aux normes de l'organisation (ordre institutionnel préexistant) pour être *a minima* entendu, et éviter le rejet de ses propositions qui tendrait à décrédibiliser les acteurs sur le plan professionnel. Nous avons pu observer le cas d'une conseillère territoriale dont les prises de position « militantes »<sup>1379</sup> dans le cadre de l'évaluation du CAFST de Bordeaux ont déplu à la direction qui l'a réorientée vers un poste de chargée d'études sociales<sup>1380</sup>. Pour nous, elle n'a pas été considérée conforme aux normes de l'organisation préexistantes et à l'ordre institutionnel de l'évaluation et sanctionnée professionnellement. Ce qui constitue par ailleurs une forme d'avertissement collectif.

Le travail institutionnel de négociation des normes de l'évaluation par les acteurs, s'inscrit dans une tentative de maîtrise de l'instrument, en fonction des *intérêts de pouvoir qu'ils ont au sein de l'organisation* et de leur volonté d'influencer les politiques, en vue de mieux imposer leur propre vision du changement à conduire. Finalement, le cadre de la remise en question de la politique de la CAF par l'évaluation est contraint par la volonté des acteurs de se maintenir dans des *positions de pouvoir* dans l'organisation (normes et contraintes incorporées) pour *influencer la décision*, tout en *prescrivant leur propre place* dans la conduite du changement social.

---

<sup>1379</sup> Précisons que cette actrice, ancienne directrice de centre social, en fin de carrière, est par ailleurs investie dans un parti politique, dans un syndicat et membre d'instance du personnel. Elle considère que « l'évaluation c'est fait pour faire changer les choses, pas pour dire que tout va bien ! » (Carnet de terrain, mars 2011).

<sup>1380</sup> Le fait d'être démise de ses fonctions a été vécue par cette personne comme une « mise au placard », une forme de sanction liée à son refus de transiger sur certaines questions (carnet de terrain, septembre 2011).



Le cadre de la remise en question des politiques de la CAF est contraint et conditionné par les normes de son acceptabilité au sein de l'organisation. L'évaluation est institutionnalisée par les acteurs qui se l'approprient et l'accommodent en fonction des normes incorporées de l'organisation et de l'ordre institutionnel préexistant. Ainsi, si l'évaluation est supposée produire un changement dans la conduite de l'action publique et l'élaboration des politiques, il est contraint par les normes de l'organisation et les intérêts d'acteurs. Le travail institutionnel des acteurs, sous-tendus par les logiques organisationnelles de la CAF (missions, fonctionnement, environnement politico-administratif) et l'ordre institutionnel préexistant, jouent sur la manière dont l'évaluation s'institutionnalise au sein de l'organisation, tout comme sur la nature des changements qu'elle introduit. Cela nous amène à souligner la relativité de l'*empowerment* des acteurs, du potentiel de contre-pouvoir et de subversion de l'instrument d'évaluation institutionnalisé dans un environnement organisationnel régulé et contraint par des institutions préexistantes<sup>1381</sup>.

La normativité du jugement porté sur les politiques par les acteurs organisationnels, imprégnées de normes, d'intérêts professionnels et politiques, tend à produire une connaissance consensuelle. Elle balise la nature et l'ampleur du changement à conduire en fonction de la marge de manœuvre de l'organisation, de sa faisabilité et de ce qui est considéré comme souhaitable par les acteurs. Les changements proposés par des opérations de transcodage et comme ceux qui sont décidés et déployés ne sont donc pas « révolutionnaires »<sup>1382</sup>. Il s'agit de changements incrémentaux et d'ajustements qui s'inscrivent nécessairement sous l'influence de l'espace social et politique qui s'accorde à les penser et à les proposer. Ces changements « à la marge » sont révélateurs d'une dépendance au sentier liée aux routines bureaucratiques et expliquent en partie l'inertie des politiques publiques à l'issue de démarches évaluatives. C. E. Lindblom montre que le changement s'introduit souvent progressivement et à la marge sous l'effet de phénomènes d'apprentissage des choix précédents et d'ajustements (par essais-erreurs) faisant l'objet de compromis entre une pluralité d'acteurs<sup>1383</sup>.

---

<sup>1381</sup> Comme le met en évidence S. N. Eisenstadt l'action administrative reste façonnée par un chevauchement de tendances à la bureaucratisation et de tendance à la débureaucratization. Shmuel. N. Eisenstadt, « Bureaucracy, Bureaucratization, and Debureaucratization », *Administrative Science Quarterly*, vol. 4 / 3, décembre 1959, p. 302.

<sup>1382</sup> Les éléments ou les rapports les plus subversifs ne sont dans les faits pas diffusés, restitués ou sont retoqués comme le montre l'encadré 34.

<sup>1383</sup> Charles E. Lindblom, « The Science of "Muddling through" », *Public Administration Review*, vol. 19 / 2, 1959, p. 79-88.



Le cadre de la remise en question des politiques est contraint par les normes et les institutions de l'organisation mais aussi par les logiques d'intérêts d'acteurs. L'évaluation contribue à générer des changements incrémentaux des politiques déployées par la CAF. Elle contribue à reconfigurer la manière d'élaborer et de conduire les politiques sociales locales en introduisant une dynamique *bottom-up* qui s'inscrit plus généralement dans les relations avec l'environnement politico-administratif de la CAF.

### 7.2.2. Une reconfiguration de l'élaboration et de la conduite de l'action publique partenariale

Si l'institutionnalisation de l'évaluation conduit à des ajustements incrémentaux des politiques sociales locales, elle crée cependant les conditions d'un changement régulier au sein des routines bureaucratiques. Elle constitue une occasion de penser et de prévoir des ajustements dans la conduite de l'action publique partenariale à des temporalités plus ou moins programmées. L'évaluation est ainsi utilisée pour repenser la politique d'action sociale de la CAF en interne ou pour influencer les politiques partenariales par des normes (7.2.2.1.). Si ces usages stratégiques de l'évaluation ne sont pas objectivés par les acteurs en tant que tels et comme nous les étudions ici, ils se sont montrés en accord avec ces analyses<sup>1384</sup>. L'évaluation vient imposer la CAF dans le jeu politique local, reconfigurer les modalités d'interaction partenariale, et par-là influencer l'élaboration et la conduite de l'action publique locale (7.2.2.2.).

#### 7.2.2.1. Des types d'évaluation en fonction des usages projetés : repenser l'action et influencer par des normes

Les modalités d'appropriation stratégique de l'évaluation par les acteurs de l'organisation révèlent deux types d'usages de l'institution : un usage interne pour repenser la politique et la conduite de l'action publique de la CAF (1), un usage externe pour influencer l'action publique locale (2).

---

<sup>1384</sup> J'ai présenté les grandes lignes de ces analyses à plusieurs agents de direction et aux chargés d'études à la fin de la période d'observation. Ils m'ont expliqué qu'ils ne le formalisaient pas comme cela en tant que tel mais qu'ils étaient d'accord avec mes observations (carnet de terrain, mars-juin 2014).



Certaines évaluations ponctuelles que nous avons aussi qualifiées de démarches exploratoires, sont tournées vers un questionnement interne, sur un pan de la politique d'action sociale de la CAF (1). Il s'agit par exemple d'évaluation d'une mission thématique ou transversale au niveau départemental comme la politique de soutien à la parentalité ou du SDAS, ou encore concernant un projet particulier comme la territorialisation de l'action sociale ou une expérimentation ponctuelle et localisée (mal logement). Leurs temporalités fluctuent en fonction du contexte, des intentions et des priorités fixées par la direction. Les ADOSS mettent à l'agenda l'évaluation d'une politique sur laquelle ils sont plus directement décisionnaires pour interroger l'action sociale de la CAF, en cerner les effets et redéfinir leur stratégie. Les acteurs de l'organisation s'en saisissent, pour ajuster la politique mais aussi pour retravailler la manière de conduire l'action publique en interne et tenter de se repositionner stratégiquement dans les jeux d'acteurs locaux et face à la direction.

Le processus évaluatif a pour effet d'explorer et interroger les orientations politiques de la CAF sur la base de la contribution de ses différents acteurs voire des partenaires et des usagers. Il est investi par les acteurs organisationnels comme : une opportunité de mettre en lumière les difficultés rencontrées dans la conduite de l'action publique, de se repositionner les uns par rapport aux autres, de défendre leurs intérêts, de produire de la connaissance en vue de définir les changements à opérer. Elle constitue une occasion de s'interroger sur l'action publique et contribue à convaincre les acteurs de la nécessité de s'accorder sur des ajustements et sur un plan d'action. L'évaluation peut d'ailleurs avoir une tendance performative quand, avant même la restitution, des décisions sont prises et mises en œuvre par les acteurs. La démarche d'évaluation vient mettre à l'agenda organisationnel des changements incrémentaux sur le contenu des politiques, mais aussi sur le management de l'action publique. En cela, elle modifie la manière d'élaborer et de conduire l'action publique au sein de cette organisation.

Les évaluations les plus routinisées sont tournées vers l'action partenariale et portent plus spécifiquement sur des contrats de financements sur la base d'objectifs politiques communs, faisant l'objet de renouvellements réguliers (CTG et centres sociaux) (2). Elles sont programmées en fonction de temporalités de la prise de décision voire également à mi-parcours. Cela introduit une régularité de questionnement de l'action publique partenariale et de prise de décision vers des changements incrémentaux. La



direction de la CAF n'est pas l'unique décisionnaire de ces politiques et les mécanismes de changement introduits par l'instrument d'évaluation s'opèrent selon des modalités sensiblement différentes.

Le processus évaluatif est instrumenté comme un moyen de diffuser voire d'imposer des normes – propres aux orientations, aux logiques d'action et aux intérêts de la CAF – auprès des partenaires dans la conduite de l'action publique. Le cadrage de l'évaluation par le biais des questions évaluatives tend à orienter la réflexion des acteurs sur les attentes et les modalités d'intervention de la CAF, qu'il s'agisse de partenaires associatifs « sous-traitant » ou de partenaires politiques issus de collectivités territoriales.

Pour donner un exemple, dans le cas de l'évaluation des centres sociaux, l'outil d'évaluation formalisé s'intéresse à deux axes : la participation des habitants à la vie du centre et la réponse à leurs besoins ; le travail partenarial local conduit pour fédérer les acteurs du territoire (associatifs, institutionnels, éducatifs, etc.) autour du projet porté par le centre. Ces deux axes d'évaluation constituent, dans les faits, des normes et des exigences portées par la CAF non seulement dans la conduite de l'action publique qu'elle déploie mais aussi dans celle qu'elle délègue aux centres sociaux. L'instrument d'évaluation permet, d'une part, de vérifier la conformité de l'action conduite sur ces deux axes. D'autre part, il constitue une forme d'accompagnement méthodologique stratégiquement orienté vers l'adaptation des actions aux exigences de la CAF afin d'assurer la pérennité de leur financement<sup>1385</sup>. Ainsi, l'évaluation constitue à la fois un moyen de contrôler la conformité de l'action publique conduite, et à la fois un instrument d'imposition de normes<sup>1386</sup>. Nous partageons les analyses de P. Gibert et C. Chemin sur le fait que l'évaluation constitue, pour les financeurs publics, un moyen d'amplifier leur influence dans la gouvernance des associations au nom de l'intérêt général<sup>1387</sup>.

---

<sup>1385</sup> L'observation révèle que le déploiement de l'outil d'évaluation amène les acteurs des centres sociaux à retravailler stratégiquement leurs modalités d'intervention en fonction des normes et du langage de la CAF pour obtenir leur renouvellement d'agrément. Cela suscite parfois des tensions dans les jeux d'acteurs lorsque la structure dispense des activités ou des services en partie indépendants voire concurrents (yoga, accueil d'enfants, danse, atelier multimédia, etc.) sans pour autant partager un projet d'intervention sociale global sur le territoire (attente de la CAF). Certaines démarches évaluatives mettent à jour l'absence d'implication des habitants, amenant ainsi les directeurs de centres à retravailler leur projet d'agrément de centre social et leurs priorités en fonction des attentes de la CAF. D'autres ont encore généré des conflits par refus de l'imposition de normes par la CAF (Cf. Encadré 31 : Une posture déviante de détournement de l'évaluation) (carnet de terrain janvier-mars, juillet 2012).

<sup>1386</sup> La tendance à l'imposition de normes par le biais de démarche d'évaluation et les stratégies de conformation des structures associatives aux attentes des financeurs est également observée par Anne-Marie Granié et Gilles Allaire, *op. cit.*

<sup>1387</sup> Dans leurs travaux ils analysent plutôt le cas de démarche d'évaluation de la performance en questionnant le cas d'une CAF et des directives de la CNAF en termes d'efficacité des associations. On retrouve le même type de phénomène sur la base



Les normes de conduite de l'action publique que l'instrument d'évaluation contribue à imposer tendent à reconfigurer le positionnement de la CAF dans ses relations partenariales, non seulement avec les associations mais aussi avec les collectivités. L'évaluation se base sur des référentiels évaluatifs élaborés par des acteurs de la CAF, eux-mêmes imprégnés par les normes, les institutions et les intérêts de leur organisation qu'ils identifient comme une des finalités de l'action collective. Ils orientent ainsi le questionnement vers les attentes, les normes et les logiques d'action de la CAF tout en sachant que la démarche est présentée aux partenaires comme la contrepartie de financement d'actions publiques. En ce sens, les acteurs de la CAF imposent leurs exigences et positionnent leur organisation non pas comme « *un simple financeur, mais comme un acteur des politiques sociales territoriales* »<sup>1388</sup> par le biais de l'instrumentation de l'évaluation. C'est le cas de l'évaluation routinisée des CTG sur la base de la modélisation d'une « note de doctrine » se décomposant en deux temps (d'effectivité à mi-parcours et d'impact final), imposant ainsi deux temporalités de changements incrémentaux. L'évaluation est ainsi utilisée pour influencer les politiques partenariales par des normes mais aussi pour s'imposer dans le réseau d'acteur local.

#### 7.2.2.2. S'insérer dans le jeu politique local pour influencer l'action publique et conduire le changement

Le processus évaluatif tel qu'il est conduit (pas seulement ses résultats) introduit aussi des changements dans les modalités de définition et de conduite des politiques partenariales locales. Les acteurs se saisissent de l'évaluation pour défendre les intérêts, les exigences et normes de leur organisation sur le plan politique, ainsi que leurs propres intérêts d'acteurs (défense de leur métier et de leur positionnement dans le jeu d'acteur)<sup>1389</sup> voire également ceux des usagers. Comme nous l'avons montré (chapitre 6), l'évaluation est loin d'être pensée comme une « zone d'autonomie »<sup>1390</sup>, mais il ne s'agit pas d'une spécificité de la CAF, comme le souligne J.-C. Barbier : [la zone d'autonomie]

---

d'instrument de gestion. Carine Chemin et Patrick Gibert, « L'évaluation de la performance, analyseur de la gouvernance associative », *Politiques et management public*, 27/1, 2010, p. 76.

<sup>1388</sup> On reprend ici une des idées très fortement partagée par les acteurs de l'action sociale et issue du travail institutionnel conduit par Henri Labeyrie et Florence Michelet. Ils pensent leur organisation comme un acteur politique et cherchent à la positionner en tant que telle face aux partenaires. (carnet de terrain, avril 2011, juin 2012, septembre 2013).

<sup>1389</sup> C'est là que l'on voit apparaître des alliances selon le principe de la double appartenance des acteurs : défense des intérêts de leur organisation, défense de leurs intérêts professionnels pour la conduite de l'action avec les homologues partenaires. Le tout dans l'optique de se ménager des marges de manœuvre et de prouver leur légitimité à exister et à agir localement.

<sup>1390</sup> Au sens présenté par Jean Leca, *op. cit.*



*« est difficile à construire par des acteurs qui ont bien d'autres intérêts à défendre que cette orientation civique de renonciation, ne fût-ce que pour un temps, à la « polémique » et à la manipulation de l'information. Il n'est pas rare que des instances pluralistes aient fonctionné, dans la réalité, différemment, comme des forums de représentation des intérêts »<sup>1391</sup>.*

Le travail d'ethnographie montre que le processus d'évaluation tend à s'écarter de la norme de questionnement de la réponse aux besoins des usagers pour se concentrer sur la négociation des modalités d'interaction partenariale dans la conduite de l'action publique. En fonction du cadrage de l'évaluation, des acteurs en présence et de l'effectivité d'une enquête auprès des usagers, la démarche interroge plus ou moins les finalités de l'action et tend parfois plus à se tourner sur le « comment-travaille-t-on ? » (management de l'action et jeux d'acteurs) plutôt que sur le « que produit notre action ? » (réponse aux besoins). Dans l'analyse de la reconfiguration des relations partenariales de l'action sociale territorialisée G. Frigoli observe la même tendance et souligne :

*« Face à des actions dont le succès n'est guère mesurable, le marchandage devenant, parfois à l'insu même des acteurs, le moteur essentiel des relations que les uns et les autres doivent entretenir pour rendre de telles actions possibles, l'« excellence formelle du partenariat » devienne en soi l'objectif de la coopération et le principal critère de son évaluation »<sup>1392</sup>.*

La difficulté méthodologique (en partie liée à la nature des politiques sociales) de fournir des analyses structurées sur les effets sociaux des politiques, amène les acteurs à se tourner vers la négociation de leurs modalités d'intervention partenariale plutôt que vers une restructuration fondamentale des politiques sociales locales<sup>1393</sup>. En dépit des normes d'évaluation instituées – au moins discursivement – à la CAF pour amener les acteurs à s'interroger sur les finalités des politiques sociales locales et à les réformer dans le sens d'une adaptation aux besoins des usagers, l'instrument ne produit que partiellement cet effet souhaité. Cela contribue à expliquer pourquoi l'évaluation aboutit essentiellement à des changements incrémentaux des politiques et non pas à des réformes de fond. Martin Ackermann explique d'ailleurs (septembre 2013) :

*« Franchement je n'ai pas souvenir qu'on ait dit on va faire une évaluation de ça et qu'on en ait tiré des conséquences. [...] on a fait un tas de chantiers [...] qui étaient*

---

<sup>1391</sup> Jean-Claude Barbier, *op. cit.*, p. 41.

<sup>1392</sup> Gilles Frigoli, *op. cit.*, p. 94-95.

<sup>1393</sup> Nous rejoignons les analyses de G. Frigoli qui constate que « en l'absence d'éléments qui permettraient de « durcir » l'évaluation des résultats des actions entreprises, de voir les règles qui régissent les échanges entre partenaires devenir l'objet central des négociations, le ressort principal de pratiques centrées sur la recherche de conditions d'échanges favorables, au détriment de la réflexion commune sur le produit de ces échanges en termes de construction d'action publique ». *Ibidem*, p. 94.



*de nature à faire évoluer notre méthodologie générale de travail plus que nos politiques. [...] notre politique a été surtout de nous donner les moyens d'objectiver [...] nos actes politiques. [...] l'évaluation [...] c'est peut-être un savoir-faire particulier, mais qui est partagé. [...] Je n'ai pas le sentiment qu'il y ait eu autre chose qu'une intelligence collective et un partage des expertises [...] permettant d'avoir une appréciation sur ce que l'on fait. Donc quelque part des ajustements, de la régulation ».*

La démarche d'évaluation, comme arène de négociation d'intérêts d'acteurs, contribue à l'inter(re)connaissance de réseaux d'acteurs et d'organisations, de leurs logiques d'actions et de leurs objectifs politiques. Le processus génère des formes de convergences cognitives, de consensus et de coalition d'acteurs où les parties prenantes s'accordent sur l'identification des problématiques rencontrées dans la conduite de l'action voire sur ses effets, ainsi que sur les ajustements ou réorientations à apporter. Il favorise ainsi la conduite du changement.

L'évaluation contribue à insérer les acteurs de la CAF dans les jeux d'acteurs afin d'influencer les politiques aux niveaux technique et politique. La contribution des partenaires à l'évaluation génère du savoir et des processus d'apprentissages qui favorisent l'acceptation de la démarche, la légitimation des résultats et leur réinvestissement. Le travail institutionnel des acteurs de la CAF dans la présentation et l'aménagement des normes de l'évaluation vise à faire en sorte que cet instrument technique et méthodologique n'aboutisse pas à un rejet de ses résultats et permette effectivement d'impulser un changement, même incrémental.

Les observations de terrain et les entretiens conduits révèlent que l'instrument d'évaluation déployé par la CAF a effectivement des effets en termes d'influence politique sur la définition et la conduite des politiques sociales locales partenariales. La CAF de la Gironde ne se contente pas de répondre aux demandes de prestations d'action sociale des collectivités et des associations comme un opérateur public. Elle participe à la prescription des politiques sociales à conduire sur le territoire par le biais de l'instrument d'évaluation, mais aussi par le diagnostic territorial et par des observatoires sociaux locaux<sup>1394</sup> ou par le déploiement de CTG<sup>1394</sup> dans lesquelles elle a un pouvoir de décision. Pour Henri Labeyrie (entretien mars 2014) :

---

<sup>1394</sup> Par exemple par l'Observatoire Girondin Interinstitutionnel de l'Accueil de la Petite Enfance et l'Observatoire Girondin de la Pauvreté et de la Précarité.



*« L'évaluation partagée devient un outil de dialogue et de construction du partenariat. Je suis sur un diagnostic commun, je suis sur une évaluation commune il a de fortes chances que je sois sur l'action et sur la décision »<sup>1395</sup>.*

Cette posture d'acteur des politiques sociales locales porteur de la politique de la Branche famille est perçue et intégrée par les élus et les acteurs locaux. Une élue de la Mairie de Bordeaux, interrogée dans le cadre de l'évaluation du CAFST souligne que :

*« La CAF a dynamisé le partenariat car elle intervient comme partenaire neutre, non politique, qui met de l'huile entre la Mairie et le Conseil Général. [...] La CAF n'est pas seulement concernée par les politiques enfance-jeunesse, elle doit être intégrée à l'approche globale du territoire » (avril 2011).*

Pour le directeur du CCAS de Bordeaux, *« la CAF nous apprend à réfléchir autrement »*. Les moyens financiers et les compétences professionnelles dont dispose la CAF constituent dans les faits des ressources politiques que les ADOSS investissent pour développer une expertise sociale et des instruments d'action publique afin de s'immiscer dans la définition des politiques sociales locales. Dans ce cadre, l'évaluation de politiques constitue un des instruments lui permettant de légitimer sa posture d'acteur des politiques sociales locales et d'imposer ses normes, ses problématiques et ses exigences en contrepartie de la mise à disposition de moyens financiers et humains. Présenté par la CAF comme faisant partie de *« l'offre globale de service aux territoires »<sup>1396</sup>*, l'instrument d'évaluation est d'autant plus accepté qu'il est perçu comme neutre politiquement par ses partenaires<sup>1397</sup>. Il permet aux collectivités de valoriser politiquement les actions conduites sur leur territoire par la publication d'un rapport élaboré par un acteur extérieur et « neutre » : la CAF. Une directrice évaluatrice souligne

*« La neutralité du service public c'est quelque chose de fondamental, qui fait la force de la sécu de manière générale, [...] une CAF ça ne finance pas plus facilement aujourd'hui les élus de gauche qu'elle ne finançait les élus de droite avant. Ça n'empêche pas de faire du lobbying » (février 2014).*

L'institutionnalisation de l'évaluation et plus généralement le développement d'une expertise sociale, permet à la CAF d'occuper le terrain de la connaissance locale sur les

---

<sup>1395</sup> Pour Martin Ackermann, l'évaluation peut jouer un rôle de structuration du partenariat, de réduction des divergences afin de penser et de construire des politiques publiques concertées donnant de la lisibilité en identifiant les contraintes, les risques d'erreur, les dangers des inerties potentielles. *Evaluer les politiques sociales, op. cit.*, p. 22.

<sup>1396</sup> (Carnet de terrain, avril 2013).

<sup>1397</sup> P. Warin et V. Spenlehauer soulignent que *« l'évaluation ne peut exister que si elle est perçue comme étant fondamentalement d'une nature autre que politique »* étant donné qu'elle est supposée construire un discours de « vérité » sur les politiques publiques. Vincent Spenlehauer et Philippe Warin, *op. cit.*, p. 250-251.



publics, leurs besoins et les effets des politiques. D'une certaine manière cette expertise permet l'identification des problèmes sociaux locaux à résoudre mais aussi la structuration et la formalisation d'objectifs politiques propres à la CAF dans sa politique sociale et familiale. En ce sens, la CAF définit ses propres orientations politiques puis cherche à déployer son action avec les collectivités territoriales et les associations locales<sup>1398</sup>. Par-là, il s'agit d'éviter de se faire imposer des objectifs politiques ou des actions par ses partenaires qui voient en elle une potentielle aubaine financière.

Dès lors, l'instrumentation de l'évaluation de politiques devient, pour la CAF, un mode de légitimation du cadrage des problèmes sociaux à résoudre dans un environnement partenarial marqué par une diversité d'acteurs, d'offres et de demandes concurrentes, d'élasticité de la définition des problématiques sociales et familiales<sup>1399</sup>. Du fait de l'interdépendance partenariale, les acteurs de la CAF conduisent un travail institutionnel de légitimation de l'évaluation comme modèle pertinent de formulation des problèmes et des objectifs politiques de l'action sociale partenariale. La norme d'implication des partenaires de l'action sociale locale dans les démarches évaluatives s'inscrit dans une perspective d'influence politique. Il s'agit d'une ambition affirmée par les entrepreneurs institutionnels de l'évaluation au sein de la CAF, pensée et conçue stratégiquement comme telle. Cet extrait d'entretien avec Henri Labeyrie le montre : (mars 2014)

*« Il faut qu'elle implique, ou qu'elle intègre plutôt, l'ensemble des acteurs qui sont impliqués dans la conduite de la politique. Vous ne vous donnez des chances d'abord de réussite et ensuite d'appropriation que si l'évaluation est intégrée dans la pratique des partenaires. Donc à défaut de la ressentir comme un besoin absolu ou une nécessité absolue, elle est intégrée dans la pratique et qu'ils y participent ».*

Plusieurs CES ont d'ailleurs cherché à définir et à caractériser la nature de ce « pouvoir d'influence »<sup>1400</sup>. Dans le cadre du SDAS, Danielle Coutant explique que (avril 2013) :

*« Quand tu n'es pas seul à porter une politique, [...] tu n'as pas les connaissances, tu ne peux pas le faire, on est de plus en plus dans une vision croisée. [...] On voit bien que l'influence peut être sur l'influence de la compréhension, et l'influence de l'action et de la transformation. [...] Donc là, elle [La CAF] ne peut pas être sans préconisations*

---

<sup>1398</sup> On les retrouve en partie dans le cadrage des évaluations et les normes de conduite de l'action publique qui les sous-tend.

<sup>1399</sup> Comme le souligne justement G. Frigoli en ce qui concerne l'action sociale partenariale territorialisée de lutte contre l'exclusion « ce sont dans une assez large mesure les associations que l'État local finance, qui le renseignent sur les besoins qui se font jour au quotidien sur le terrain. Or, ce n'est pas céder à une vision machiavélique des rapports interinstitutionnels que de remarquer que celles-ci ont plutôt intérêt à diagnostiquer les problèmes en fonction des solutions qu'elles ont à proposer, ce que nombre d'entre elles feront avec d'autant plus de facilité que l'élasticité de la notion d'insertion, nous y reviendrons, rend possible le jeu autour de la qualification des problèmes à résoudre ». Gilles Frigoli, *op. cit.*, p. 90-91.

<sup>1400</sup> Il s'agit des éléments de langage des acteurs et qui se retrouvent dans la documentation de cadrage interne.



*puisque'il va falloir qu'elle le mette en musique, [...] ce côté délégation fait que là il y a des marges de manœuvre ».*

Elle souligne, par la même, la tension de la conduite de l'action publique par la CAF : à la fois bras armé de l'État dans la mise en œuvre formalisée et encadrée des politiques sociales et familiales nationales ; à la fois délégation de service public, qui dispose d'une marge de manœuvre et qui doit nécessairement négocier les politiques avec les acteurs politiques locaux.

Les acteurs de la CAF instrumentent l'évaluation pour influencer l'action sociale locale dans le sens de ses propres objectifs politiques, et du fait de ses modalités d'intervention principalement partenariales. La contrainte financière pesant sur les collectivités locales et la diversité des problèmes à résoudre dans le cadre de la politique de la ville, amènent les élus à revoir leurs priorités politiques. Face à cela les ADOSS de la CAF déploient des instruments pour faire du lobbying et convaincre les collectivités d'agir selon leurs propres objectifs<sup>1401</sup> afin de pouvoir développer des politiques contractuelles d'action sociale. Martin Ackermann explique d'ailleurs (septembre 2013) :

*« Comme je disais à un Maire si vous voulez passer un contrat avec la CAF c'est du gagnant-gagnant. Pour moi c'est gagnant parce que ça me permet d'atteindre mes objectifs. Et pour vous c'est gagnant parce que vous serez réélu. En attendant vous aurez dépensé de l'argent. Et mon but c'est de vous en faire dépenser ».*

Dans ses travaux sur la négociation des politiques contractuelles, J.-P. Gaudin et les chercheurs du CEPEL<sup>1402</sup> mettent en évidence que les politiques locales contractuelles s'imposent progressivement comme des procédures de mise à l'agenda d'une action publique mais aussi comme mode de coordination des agendas des partenaires. Dans cette perspective, l'instrumentation d'évaluation de politique par la CAF vient renforcer cette dynamique et intervient comme une procédure stratégique de management de l'action publique partenariale. D'une part, elle impose le questionnement d'une politique partenariale en partie selon ses propres normes. D'autre part, elle contribue à faire coïncider les agendas politiques par la fixation de temporalités de prise de décision (mi-parcours ou renouvellement). Elle crée les conditions d'une dynamique de changement par la production de cadres cognitifs qui viennent donner du sens et légitimer l'action

---

<sup>1401</sup> Pour une ADOSS directrice-évaluatrice (alliée de Henri Labeyrie) « l'évaluation sert à faire du lobbying, de mettre sur la place publique des choses que personne demande mais qui deviennent difficilement réfutables, donc je pense que ça permet de faire bouger les lignes » (février 2014).

<sup>1402</sup> CEPEL, *op. cit.*



partenariale tout en générant des consensus sur la nature des problèmes à résoudre et sur les ajustements souhaitables.

L'imposition de ces modalités d'interaction et de ces temporalités de conduite de changements incrémentaux par le biais de l'évaluation, viennent reconfigurer le cadre de coopération partenariale et de la conduite de l'action publique. Elle s'inscrit dans une stratégie de positionnement politique de l'organisation face aux collectivités afin (officiellement) d'aider à la décision et de favoriser la conduite du changement et (officieusement) d'influencer la conduite de l'action publique en fonction des normes et des objectifs politiques de la CAF en s'imposant comme interlocuteur légitime. D'une certaine manière, il y a une forme d'*empowerment* organisationnel où, par l'instrumentation de l'évaluation, les acteurs de la CAF infléchissent les logiques de fonctionnement des politiques sociales locales. L'évaluation vient reconfigurer les rapports de pouvoir avec les partenaires et influencer l'agenda politique. Elle fixe des temporalités de processus d'apprentissage collectif et de conduite de changements incrémentaux, tout en imposant ses normes et ses préoccupations dans la conduite de l'action publique.

### 7.2.3. Réaménagement de la relation avec la CNAF et influence des politiques de la Branche famille

La CAF s'inscrit également dans l'environnement bureaucratique et administratif de la Branche famille et des OSS, marqué par des logiques d'action, des normes prégnantes, des institutions et des modes de fonctionnement spécifiques<sup>1403</sup>. Les ambitions de changement affirmées par les ADOSS de la CAF de la Gironde<sup>1404</sup> se situent à la fois dans une volonté de transformation des politiques publiques et à la fois dans une aspiration de mutation des modalités d'interaction et de fonctionnement de leur environnement politico-administratif. Nous montrons que l'évaluation est utilisée par les entrepreneurs institutionnels pour influencer les politiques nationales (7.2.3.1.). Les expérimentations et les évaluations conduites positionnent les acteurs de la CAF au sein de la Branche famille et du réseau des CAF, pour défendre la généralisation des CTG et influencer leur mise en œuvre au niveau national (7.2.3.2.). La capacité de la CAF à

---

<sup>1403</sup> Cf. Chapitre 1

<sup>1404</sup> Cf. Chapitre 4 (4.1.3.)



évaluer ses politiques, à produire sa propre expertise pour défendre ses idées, tend à introduire certains réaménagements des rapports de pouvoir avec la CNAF (7.2.3.3.).

### 7.2.3.1. L'affirmation d'une expertise sociale et de propositions au sein de la Branche famille

Les entretiens conduits auprès d'ADOSS de la CAF révèlent ce que ces acteurs considèrent comme problématique au sein de la Branche famille et qu'ils cherchent à transformer. Pour eux, la CNAF, les CAF et leurs ADOSS ne jouent pas le rôle politique qu'ils « devraient » jouer dans l'élaboration et dans la conduite des politiques sociales et familiales. Henri Labeyrie considère que la CNAF n'est pas assez force de proposition face au ministère<sup>1405</sup> et tend à avoir une posture attentiste. Pour les ADOSS, les services (DPFAS, DSER) sont de moins en moins politiques, ne prennent pas de risques et craignent les prises de position des directeurs de CAF<sup>1406</sup>.

La direction de la CAF considère que la CNAF dispose de moyens pour jouer ce rôle politique mais ne les investit pas comme tels. Pour Henri Labeyrie (mars 2014) :

*« Quand vous reprenez les ordonnances Juppé elle [la CNAF] a même le devoir de faire des propositions, [...] le CA a un pouvoir de proposition. Pour faire des propositions encore faut-il en être capable. [...] L'existence d'un secteur recherche et évaluation de la CNAF [...] est très largement liée au rôle que se donnait ou que se donne la Caisse Nationale [...]. Plus vous avez le sentiment et le rôle de participer non pas simplement à la mise en œuvre mais à l'élaboration de politique, plus nécessairement vous vous dotez des outils de la fonction qui est locale d'ailleurs. [...] Si vous êtes simplement une usine vous n'avez pas forcément besoin de la fonction recherche et développement ».*

Il souligne – comme plusieurs directeurs interrogés – que les CAF sont insuffisamment investies dans l'élaboration de politiques et « *très insuffisamment* » contributrices en termes d'évaluation car « *elles ne sont pas missionnées comme telles* ». Il ajoute :

*« La dimension de l'évaluation est une dimension totalement marginale, encore une fois puisque ce qui est renvoyé aux directions de caisses c'est que vous êtes des opérateurs donc opérez. De plus en plus actuellement on leur dit, écoutez, produisez, industrialisez vos productions sans même interroger la nature du produit. [...] si on regarde les objectifs d'intéressement des directeurs vous ne trouvez, sur la période passée, aucun objectif politique [...] aucun indicateur politique qui amène à cet intéressement [...]*

---

<sup>1405</sup> Il prend notamment l'exemple de la négociation de la réforme des rythmes scolaires.

<sup>1406</sup> Pour Martin Ackermann « *De 93 à 2003 on a vraiment été en ébullition là, ça crachait. Et je suis parti en 2006, ça faisait trois ans vraiment qu'on se disait putain il n'y a rien à en retirer de cette CNAF. [...] C'était notre sentiment* » (septembre 2013).



*mais par contre vous trouvez des tas d'indicateurs en termes de maîtrise des risques, de production, de qualité des comptes »*<sup>1407</sup> (mars 2014).

Cette approche critique du fonctionnement et des logiques d'action de la Branche famille s'inscrit dans une opposition au cadre cognitif dominant d'opérateur public qui irrigue les positionnements et les directives délivrées par la CNAF. Face à cela, il y a une tension entre la nécessité d'appliquer les directives de la CNAF pour être conforme à ses attentes prégnantes et le souhait de ne pas se décrédibiliser auprès des pairs, pour conserver une position d'influence. De l'autre, il y a une volonté de la direction de la CAF de la Gironde de transformer le système et de proposer un changement allant dans le sens du cadre cognitif d'acteur politique. En ce sens, les ADOSS adoptent une stratégie qu'ils qualifient eux-mêmes de « girondine »<sup>1408</sup> où ils cherchent à développer des initiatives d'exemplarité au niveau local pour les porter par la suite au niveau national. Ils cherchent à faire de la CAF un organisme « *pilote* », « *de référence* », « *à la pointe* »<sup>1409</sup>. Cette volonté d'influencer les politiques de la Branche se retrouve d'ailleurs dans certains documents stratégiques sous le vocable d'« *être une CAF pro-active* » ou « *force de proposition au niveau national* ». Les ADOSS s'impliquent dans ce sens dans des groupes de travail de la CNAF notamment sur des « chantiers institutionnels »<sup>1410</sup>, par le portage d'initiatives locales ou encore par la programmation stratégique d'évaluation de politiques en réponse ou par anticipation de préoccupations de la Branche. Il s'agit d'avoir la primauté de l'expertise et de conduire ces démarches évaluatives avant la CNAF<sup>1411</sup>. Cela est loin d'être fortuit, les ADOSS pensent la programmation de leurs évaluations non seulement en fonction des jeux d'acteurs et des stratégies locales, mais aussi en fonction de ce qu'ils cherchent à défendre au niveau national.

---

<sup>1407</sup> Il précise pour autant que la Branche maladie a des indicateurs d'intéressement des directeurs qui portent sur des objectifs politiques « *les directeurs de la Branche maladie ont un gros tiers de leurs objectifs qui sont des objectifs qui sont liés aux politiques de santé* » sur l'évolution de la consommation d'antibiotiques par exemple.

<sup>1408</sup> En référence au groupe politique qui a émergé au moment de la révolution française, ils font notamment référence ici à leur posture autonomiste par rapport au pouvoir central jacobin. Comme l'explique A. Soboul les Girondins sont « *contre la dictature et la centralisation, ils s'appuyaient sur les administrations départementales où dominait la bourgeoisie modérée, encourageant ainsi les particularismes et les tendances à la décentralisation et à l'autonomie* » Albert Soboul, « *Girondins et Montagnards* », *actes du colloque, Sorbonne, 14 décembre 1975*, Paris, Société des études robespierristes, Bibliothèque d'histoire révolutionnaire, 1980, p. 8.

<sup>1409</sup> (élément d'entretiens avec les ADOSS). Martin Ackermann souligne par exemple « *La CAF de Bordeaux était une caisse qui était une caisse de référence. Je dirais même à la caisse de référence. En tout cas sur le plan de l'éclectisme de ces champs. Parce que il y en a qui étaient plus pointues sur certains domaines que d'autres* » (septembre 2013).

<sup>1410</sup> Projet de développement de la Branche dans le cadre d'une COG.

<sup>1411</sup> Cf. Partie II 2.2.3 C'est le cas par exemple de l'étude sur les ludothèques (non traité par la CNAF), de l'évaluation des centres sociaux (CAF33 en 1993, CNAF en 2003), des REAAP (CAF33 en 2006, CNAF en 2011), des RAM (CAF33 en 2006, CNAF en 2007), de la PSAL (non traité par la CNAF), des projets éducatifs locaux (non traité), des CTG (CAF33 en 2008, CNAF en 2011) (sur la base des éléments transmis par la CNAF).



La stratégie est de produire de la connaissance au niveau local sur la mise en œuvre d'une politique ou d'un dispositif (souvent nouveau, voire expérimental) afin de structurer sa propre expertise, de valoriser ses effets, tout en dévoilant des pistes d'ajustements. Ils cherchent à disposer d'un savoir qu'ils peuvent mobiliser dans les groupes de travail de la CNAF, afin de restituer des éléments de terrain, des problématiques concrètes, de structurer des argumentaires, défendre des projets ou des propositions d'ajustements. Des ADOSS et des cadres intermédiaires se positionnent dans des groupes de travail portant sur des thématiques qui font l'objet d'évaluation<sup>1412</sup> à la CAF, par exemple sur le logement, la parentalité, les centres sociaux mais aussi sur les CTG. Des CES sont également impliqués dans des groupes de travail sur l'évaluation de politiques spécifiques, notamment quand ils disposent d'outils d'évaluation comme c'est le cas pour les centres sociaux ou pour les CTG. Henri Labeyrie explique :

*« On a toujours tort d'avoir raison tout seul ou trop tôt donc le fait qu'ils participent aux travaux nationaux c'était aussi pour nous, enfin pour moi, l'idée qu'on ne s'égarerait pas, que ce que l'on ferait a minima bénéficie d'une reconnaissance, a maxima pourrait être étendu à d'autres caisses » (mars 2014).*

Par ces stratégies, ils cherchent à faire reconnaître leur propre expertise et la valorisent en publiant des études et des évaluations sur son site Internet, au même titre que la CNAF<sup>1413</sup> ou dans les revues de la Branche<sup>1414</sup>, un peu moins en impliquant ces CES au sein du réseau *Perspica*. Il s'agit d'être force de proposition pour siéger à la table des négociations (au niveau des collectivités territoriales et de la CNAF), élargir son champ d'activité et son rôle dans la prise de décision. L'idée portée par les ADOSS est que : dans un État dont les services sociaux déconcentrés sont limités, la CAF constitue l'un des réseaux d'opérateurs de service public pouvant apporter des analyses, des évaluations et des propositions pertinentes, du fait de sa connaissance fine de la mise en œuvre des politiques et de sa proximité des réalités sociales des usagers.

---

<sup>1412</sup> Notons que des ADOSS sont également positionnés sur des thématiques qui n'ont pas fait l'objet d'évaluation mais d'initiatives locales ou le développement d'outils comme sur le *Data mining* pour la lutte contre la fraude ou encore les démarches ISO normées.

<sup>1413</sup> Quelques études et évaluations sont publiées sur le site Internet de la CAF de la Gironde comme c'est le cas sur le site général de la CAF alimenté par les travaux de la DSER. Voir à ce titre <http://www.CAF.fr/ma-CAF/CAF-de-la-gironde/medias/etudes-et-publications>

<sup>1414</sup> Philippe Guillet, Samira Tabarout et David Peplaw, *op. cit.*. Stéphanie Gosset-Connan[et al.], *op. cit.*



### 7.2.3.2. Expérimentation et évaluation des CTG : stratégie de légitimation et de généralisation

L'instrumentation de l'évaluation dans l'expérimentation des CTG et sa valorisation au sein de la CNAF est révélateur de la stratégie d'influence politique de la direction par le biais de l'évaluation. Comme étudié précédemment<sup>1415</sup>, pour Henri Labeyrie ce dispositif expérimental représente un enjeu politique fort étant donné qu'il pilote le groupe de projet au niveau national, qu'il est à l'origine de son élaboration et qu'il s'est proposé de l'expérimenter. Ce projet constitue une opportunité d'affirmer sa posture d'acteur politique et de montrer sa capacité à être force de proposition auprès des collectivités comme de la CNAF, mais aussi de se ménager des marges de manœuvre concrètes. Pour le défendre auprès des acteurs de la CNAF et disposer d'éléments de terrain, Henri Labeyrie déploie une politique d'évaluation (mi-parcours et impact) sur la globalité des conventions mais aussi l'élaboration d'une note de doctrine d'évaluation des CTG.

Ces savoirs issus d'évaluations sont investis par les ADOSS pour documenter l'expérimentation, pour apporter de la lisibilité aux acteurs de la CNAF sur les actions conduites et leurs effets, sur les budgets investis. Le cadrage de ces évaluations s'oriente non pas sur l'analyse de sa pertinence (réponse aux besoins des usagers) mais plutôt vers sa « plus-value » attendue<sup>1416</sup> et notamment dans la transformation des relations partenariales dans la conduite de l'action publique locale. Cela contribue à expliquer pourquoi les évaluations tendent à questionner les modalités de coopération partenariale au détriment, parfois, des finalités de l'action, difficilement mesurables<sup>1417</sup>.

Les usages de l'évaluation sont multiples et son instrumentation s'inscrit dans le cadre d'un travail politique de légitimation des CTG. Tout d'abord, le processus évaluatif, en lui-même, contribue à produire du savoir, du consensus et à convaincre les acteurs de terrain de l'intérêt du dispositif qui leur donne une certaine marge de manœuvre dans le déploiement d'action sociale locale. Elle favorise l'élaboration de cadres cognitifs communs, la formation de coalition d'acteurs, la production d'expertise de terrain et de

---

<sup>1415</sup> Cf. Chapitre 5 (5.4.3.)

<sup>1416</sup> L'analyse de l'évaluation des expérimentations du RSA révèle aussi que la démarche évaluative s'inscrit dans la perspective de généralisation du dispositif. Elle est orientée stratégiquement par les porteurs politiques vers les effets attendus (prouver l'efficacité de la théorie d'action d'incitation financière à la reprise d'emploi dans le cas du RSA) au détriment d'autres effets au cœur des objectifs officiels de la réforme (la réduction de la pauvreté). Il s'agit de produire des éléments « rationnels » permettant d'argumenter politiquement (légitimation du référentiel d'activation) par l'instrumentalisation de l'évaluation. Bernard Gomel et Evelyne Serverin, *op. cit.*. Nadia Okbani, *op. cit.*. Guillaume Allègre, *op. cit.*

<sup>1417</sup> On peut soulever l'hypothèse que le contexte d'instrumentation et de routinisation de l'évaluation des CTG, continue à influencer la manière dont ces démarches sont conduites encore aujourd'hui alors que le dispositif CTG est généralisé.



phénomènes d'apprentissages, tout en influençant le calibrage du dispositif et des relations partenariales en fonction des intérêts de la CAF. La routinisation de démarches évaluatives à mi-parcours et au moment du renouvellement participe de la structuration du partenariat et du management de l'action publique partenariale locale. Intégrée à l'offre de service de la CAF, elle crée un précédent voire une attente des partenaires et établit des routines dans les manières de travailler qui pourront également être mobilisées par les ADOSS pour défendre la continuité des CTG.

Ensuite, ces évaluations, même quand elles ne sont pas directement diffusées, permettent aux ADOSS d'étayer leur discours sur l'intérêt des CTG, valoriser leur expertise de terrain afin de légitimer le dispositif, auprès de différentes arènes : d'une part, auprès des municipalités pour les convaincre de conduire ce type de projet (multiplication d'expériences et effet d'imitation) ; d'autre part auprès de la CNAF en vue de la généralisation. L'instrument d'évaluation incarne une rationalité procédurale permettant de produire des preuves « rationnelles » de l'acceptabilité et de l'opérationnalité des CTG, tout en matérialisant l'action conduite par la CAF. Il alimente et arme les ADOSS dans leur travail politique de légitimation des CTG.

Enfin, d'une part, l'instrumentation de l'expérimentation et de l'évaluation permet aux entrepreneurs politiques d'affirmer leur capacité à élaborer un outil politique et à produire une évaluation. D'autre part, ces ADOSS et les parties prenantes de ces démarches conduisent un travail institutionnel de légitimation de l'évaluation auprès de leur organisation, des partenaires locaux et de la Caisse Nationale. En cela, l'évaluation a des effets de positionnement des ADOSS dans une posture d'acteur politique au niveau du réseau d'acteurs local mais aussi au sein de la Branche famille et de la CNAF.

D'autres stratagèmes et tactiques politiques sont mobilisés par Henri Labeyrie pour mettre à l'agenda de la CNAF et du ministère la généralisation des CTG<sup>1418</sup>. L'instrumentation d'une politique d'évaluation s'inscrit dans une stratégie de légitimation de ce dispositif, d'affirmation de l'intérêt de l'évaluation au sein des CAF, mais aussi de valorisation de la CAF de la Gironde<sup>1419</sup>. Cette politique d'évaluation contribue à étayer

---

<sup>1418</sup> Nous les développons par la suite.

<sup>1419</sup> Cela se matérialise par exemple par l'élaboration de la note de doctrine des évaluations de CTG à la CAF de la Gironde et par la publication d'un article dans une revue de la CNAF sur les CTG et leur évaluation Philippe Guillet, Samira Tabarout et David Peplaw, *op. cit.*



son argumentaire et à affirmer son expertise sociale pour défendre les CTG au niveau national. Les CTG, élaborées dans le cadre du groupe de travail piloté par Henri Labeyrie et sur la base d'expérimentations locales conduites par seize CAF, sont finalement généralisées dans le cadre de la COG 2013-2017 et par la publication d'une circulaire de la CNAF<sup>1420</sup>. Le déploiement se fait cependant sur la base du volontariat.

Les entretiens conduits auprès d'acteurs de la CNAF et de directeurs de CAF révèlent que les acteurs de la CAF de la Gironde sont positionnés dans les groupes de travail et reconnus au sein du réseau des CAF. Dans la généralisation des CTG, les ADOSS mais aussi des cadres et des conseillers territoriaux de la CAF de la Gironde sont sollicités et investis, au sein des groupes de travail de la CNAF, afin de présenter leur expérience et d'accompagner les autres CAF dans le déploiement du dispositif. Une CES est mobilisée dans un groupe de travail « diagnostic, élaboration, évaluation de CTG » pour travailler sur les différents modèles de CTG, mutualiser les travaux d'évaluation et produire du savoir pour promouvoir l'intérêt des CTG « *comme outil politique et stratégique pour la mise en œuvre du CPOG* »<sup>1421</sup>. Les expérimentations et les évaluations conduites par la CAF de la Gironde positionnent les acteurs de l'organisation au sein de la Branche famille et du réseau des CAF, leur permettant de défendre la généralisation des CTG et d'influencer leur mise en œuvre au niveau national.

### 7.2.3.3. Une relation ambivalente entre la CAF et la CNAF

Le positionnement politique des ADOSS de la CAF de la Gironde et l'instrumentation de l'évaluation tendent à réaménager les rapports de pouvoir entre la CAF et la CNAF mais aussi et le champ d'intervention « habituel » des caisses. Face à cela les acteurs de la CNAF adoptent une posture assez ambivalente.

D'une part, la totalité des acteurs de la CNAF interrogés (essentiellement des ADOSS responsables de départements et des chargés d'études de la DSER) se disent particulièrement intéressés par les initiatives et les études locales. Ils prétendent composer les politiques de la Branche en fonction des « remontées de terrain » et certains souhaiteraient que les CAF soient plus contributrices en termes de propositions

---

<sup>1420</sup> Lettre circulaire n° 2013-205, *Déploiement de la convention territoriale globale (Ctg)*, CNAF, 18/12/13

<sup>1421</sup> Extrait d'un échange informel avec la CES qui a participé à ce groupe (carnet de terrain janvier 2013).



politiques et d'évaluation. D'autre part, nous n'observons pas pour autant le déploiement de dispositions spécifiques allant dans ce sens. Au contraire, pour les ADOSS de CAF imprégnés de logiques d'acteurs politiques, la tendance est plutôt au recentrage politique et au pilotage de la performance *top-down*, notamment avec l'arrivée d'un nouveau directeur du réseau. Il est issu de la Branche maladie, historiquement plus centralisée<sup>1422</sup> et considère que « *le rôle de la Caisse Nationale c'est de piloter le réseau, si elle ne le pilote pas elle est en faute, parce qu'il y a que le niveau national qui peut prendre des options, le niveau local n'est pas compétent, ça ne veut pas dire que le niveau local n'existe pas* » (février 2014). Par exemple, la suppression des réunions des groupes de directeurs<sup>1423</sup> qui travaillaient sur la stratégie globale de la Branche ou sur la programmation des études de la CNAF<sup>1424</sup> s'inscrivent dans cette tendance. Il n'y a donc pas de réunions de coordination sur la programmation des évaluations de politiques de la Branche (CAF-CNAF), cela se fait essentiellement en interne à la CNAF<sup>1425</sup>. Le programme d'études de la DSER est peu lisible pour les acteurs de CAF (ADOSS ou chargés d'études)<sup>1426</sup> et la DSER est partiellement informée des études conduites par les CAF<sup>1427</sup>. Elle ne sait pas vraiment ce qui est fait par les CES de la CAF de la Gironde, mais connaît davantage les travaux des chargés d'études statistiques<sup>1428</sup>, impliqués dans le réseau *PerspicaF*.

En définitive, cet intérêt discursif pour la contribution des CAF à l'évaluation et à l'élaboration des politiques n'est que très partiellement investi, alors qu'il est beaucoup plus organisé sur des questions de gestion et de management, liés à la mise en œuvre de l'action. L'observation et les entretiens conduits nous amènent à considérer qu'il existe des formes de craintes implicites de la part du directeur (haut-fonctionnaire) mais aussi des ADOSS influents de la direction CNAF (responsables de services), quant aux

---

<sup>1422</sup> Cf. Partie I.

<sup>1423</sup> Ils avaient été mis en place dans les années 1980 par Bertrand Fragonard et ont pris fin à l'arrivée de Daniel Lenoir à la direction de la CNAF en 2013.

<sup>1424</sup> Extrait d'entretien avec une responsable de pôle de la DSER.

<sup>1425</sup> La majorité des demandes d'études proviennent désormais des ministères, du HCF, du Conseil d'Administration ou des services internes de la CNAF, et non plus, de directeurs de CAF ou du moins pas de manière formellement organisée.

<sup>1426</sup> Les difficultés que j'ai pu rencontrer à reconstituer *a posteriori* la programmation des évaluations de politique de la CNAF, en sollicitant de la documentation auprès de la DSER (non disponible sur l'intranet du réseau de chargés d'études *PerspicaF*), en croisant les documents de programmation prévisionnelle puis les bilans d'activité et les publications, est révélatrice de l'absence de préparation et de mise à disposition de ce type d'informations auprès des CAF.

<sup>1427</sup> A part quelques cas spécifiques sur lesquelles elle travaille en parallèle ou en collaboration avec des chargés d'études de CAF ou encore lorsqu'elle a des demandes politiques particulières et qu'elle sollicite le réseau pour savoir si des études ont été conduites sur le sujet.

<sup>1428</sup> Elle finance en partie un poste pour des études nationales.



potentielles prises de position politiques de directeurs de CAF. Un ancien responsable de la DSER explique à ce propos : (octobre 2013)

*« Les directeurs de caisses n'ont aucune légitimité, alors il y a la légitimité technique, bureaucratique, administrative de dire voilà, en fonction des chiffres, voilà ce que je peux vous dire. Mais ils n'ont aucune raison d'entrer politiquement dans le débat ».*

Les prises de position vis-à-vis d'initiatives de CAF ou encore les stratégies discrètes, ou les logiques d'action des acteurs de la CNAF sont imprégnées de conceptions centralisatrices. Elles conduisent à considérer que ces acteurs cherchent à défendre les intérêts de leur organisation et à maintenir sa légitimité de « tête de réseau », et par-là, leurs propres intérêts professionnels. Cela s'inscrit dans une dynamique de sauvegarde visant à conserver la primauté de l'expertise et du savoir légitime (tête pensante), de la mise à l'agenda, et de la décision (tête décisionnaire), tout cherchant implicitement à maintenir les directeurs de CAF dans une posture de « corps agissant » pour le compte de la CNAF. Rappelons que la CNAF est un établissement public dirigé par un haut fonctionnaire supposé incarner l'intérêt général, alors que les CAF sont des établissements privés disposant d'une délégation du service public, dirigés par des ADOSS majoritairement considérés comme des opérateurs publics.

Dans cette perspective descendante, il y a plutôt une volonté d'investissement des ressources des CAF pour expérimenter et pour disposer de données<sup>1429</sup> afin de servir les intérêts de la CNAF. Les CAF sont peu missionnées sur des travaux d'évaluation de politique ou alors dans la simple transmission de données locales sans forcément associer les chargés d'études au processus de cadrage des objectifs et de définition des contours de la démarche<sup>1430</sup>. L'encadré 35 montre que la perspective descendante par rapport à l'expertise développée en Gironde s'inscrit dans une volonté d'affirmer la prépondérance des intérêts de la CNAF.

---

<sup>1429</sup> Dans ses travaux J. Chabaud analyse le réseau *Perspicaf* comme un instrument de recentralisation par le biais de l'expertise, en ayant recours au registre implicite de la mutualisation des moyens afin d'établir les chargés d'études comme un « cheval de Troie du national » Julie Chabaud, *op. cit.*, p. 269-290. p. 286

<sup>1430</sup> Il a été possible d'observer ce genre de situation dans le cadre d'une politique d'expérimentation d'action en direction de la jeunesse ou dans le cadre de la mise en œuvre d'un outil d'observation des centres sociaux qui aurait pu avoir vocation à s'inscrire dans une démarche évaluative, celui-ci étant pour autant à l'initiative d'une CAF (Carnet de terrain, mars 2013, novembre 2013).



### **Encadré 35 : La posture centralisatrice de la CNAF concernant l'évaluation**

Cet extrait d'entretien avec le directeur du réseau illustre cette tendance centralisatrice lié au positionnement de la CNAF vis-à-vis du développement d'expertise sociale et d'évaluation au sein des CAF, il parle ici de la CAF de la Gironde : « *Sur le domaine de l'évaluation la CAF elle doit être dans le réseau au niveau national avec d'autres CAF donc on ne peut pas imaginer un centre d'évaluation ou d'expertise socio-économique qui fonctionne de façon isolée, par rapport à l'ensemble national. [...] la CAF [...] doit faire partie du réseau et prendre en charge une partie de l'évaluation nationale. Pour plusieurs raisons, la première c'est la contrainte des moyens et la seconde c'est parce que c'est nécessaire qu'on... que les évaluations de chacune des CAF s'intègrent dans quelque chose de cohérent, ne serait-ce que la méthode d'évaluation soit une méthode commune, qu'on ait des garanties sur la méthodologie [...]. Donc l'idée d'une CAF qui évaluerait toute seule sa politique ça me paraît un peu loufoque. [...] Les experts finalement qu'il y a dans les CAF doivent bien sûr travailler au profit de la CAF mais doivent aussi travailler au profit du national et puis surtout doivent utiliser la même méthode. Ça c'est fondamental mais ça remet en compte un certain nombre de pratiques comme la CAF de Bordeaux par exemple. L'équipe de Bordeaux doit travailler avec le national plus de 50% doit être national [...] l'expertise c'est quelque chose qui n'est pas acquise, c'est quelque chose qui se perd. Donc si on est dans un endroit trop clos on perd son expertise » (mars 2014). Précisons que, pendant l'entretien, cet acteur répète à plusieurs reprises que la priorité des CAF est avant tout d'assurer le service de base aux allocataires<sup>1431</sup>, leur cœur de métier, les renvoyant ainsi à leurs fonctions « exécutantes » et non pas à leur potentielles fonctions politiques et stratégiques.*

Certains ADOSS de la CNAF semblent ne pas (vouloir) saisir les logiques d'action qui amènent une CAF à conduire des évaluations de politiques, ni ce qu'elles peuvent apporter à l'organisation ou dans les relations partenariales. L'autodéfinition d'une programmation locale d'évaluation apparaît alors « *loufoque* » voire potentiellement éloignée des préoccupations du réseau dans la mesure où elle n'est pas en partie prescrite par le national. Le recours discursif au fait d'avoir « *des garanties sur la méthodologie* » laisse entendre que les CAF ne seraient pas compétentes en la matière, et qu'elles doivent utiliser les méthodes développées par la DSER<sup>1432</sup>, laissant ainsi peu de place à

---

<sup>1431</sup> Il explique « le directeur il a trois rôles, il a un premier rôle qui est d'assurer une production locale, il dirige un organisme local donc c'est le service de base. Il a un deuxième rôle qui est de travailler aux coproductions mutualisées [...] et puis troisième rôle c'est de contribuer à la mise en œuvre de la politique nationale donc dans ce cadre-là il peut être sur le registre de l'évaluation mais pas nécessairement » (mars 2014).

<sup>1432</sup> Dans sa thèse, J. Chabaud observe le même type de tendance dans le cadre de l'anticipation des risques sociaux que ce que nous observons dix ans plus tard concernant l'évaluation. Elle souligne « si la CNAF sait reconnaître les « initiatives locales », elle semble affirmer que l'expertise prospective du social ne se réfléchit qu'au national ou tout du moins dans un cadre national ». *Ibidem*, p. 266-267.



des dynamiques *bottom-up*. Cependant des méthodes d'études et d'observation ont été développées au sein du réseau à l'issue d'initiatives et de travaux locaux<sup>1433</sup>.

Face au potentiel de contre-pouvoir ou de contre-dépendance<sup>1434</sup> que représente l'évaluation développée par la CAF de la Gironde, il y a des stratégies de maintien de la primauté de la CNAF. Cela se manifeste (encadré 35) par la volonté de maîtrise et de contrôle des évaluations conduites par la CAF, par la prescription de méthodes et d'objets d'étude au profit du national. Cela passe également par des formes de mise à distance ou d'absence de valorisation de l'expertise de la CAF ou encore des projets de recherche qu'elle initie et soutient<sup>1435</sup>. La nature de relation CAF 33 - CNAF varie d'un interlocuteur à l'autre mais la dynamique d'intégration (légitimation voire généralisation) ou de rejet (marginalisation) des initiatives locales se passe bien souvent au niveau de la direction de services, et peut revêtir des formes plus ou moins formelles.

Dans cette configuration, on observe des stratégies de « maintien à distance » de la CNAF par les ADOSS de la CAF sur la question de l'évaluation des politiques. D'une part, la direction de la CAF ne cherche pas à intégrer les CES au réseau *Perspicaf* considérant qu'il ne s'agit pas du même métier, alors que qu'ils souhaitent s'y investir pour porter leurs études et faire partie de cette communauté de professionnels (plus particulièrement des chargés d'études de la CNAF). Cette situation peut également être analysée comme une certaine méfiance de la direction qui craint (à juste titre<sup>1436</sup>) de se faire « capter ses ressources » par des études nationales. Nous avons pu observer que, le cas échéant, les ADOSS n'hésitent pas à demander des contributions financières à la CNAF pour la mise à disposition de moyens humains<sup>1437</sup>, sortant ainsi d'une logique d'obligation. D'autre part, les rapports d'évaluation de la CAF ne sont pas intégralement communiqués et les ADOSS cherchent à maîtriser l'information transmise. La direction

---

<sup>1433</sup> C'est le cas par exemple de l'outil SENACS (Système d'Echanges National des Centres Sociaux) développé par la CAF de Lyon puis repris et généralisé par la CNAF, mais aussi des enquêtes de satisfaction ou du *data mining* mis au point par la CAF de la Gironde.

<sup>1434</sup> Pour reprendre les termes de J. Chabaud *Ibidem*, p. 266.

<sup>1435</sup> Nous avons abordé le cas de l'évaluation des centres sociaux avec J.-M. Dutrénit (4.2.) mais J. Chabaud analyse également son expérience sur l'expertise dans sa thèse (*Ibidem*).

<sup>1436</sup> Le directeur du réseau explique « *c'est pas le niveau national de Ackermann, c'est un niveau national actif, qui pilote son réseau. Là la Caisse Nationale a regardé avec bienveillance ce qui se fait à la CAF de Bordeaux et à laissé faire, d'une certaine façon elle était très contente. Là elle regarde toujours avec bienveillance mais elle va demander à Bordeaux un certain nombre de productions dans la durée, c'est ça qui va se passer* » (février 2014) ce qui révèle bien les changements en cours dans la Branche et les craintes de la direction de la CAF.

<sup>1437</sup> Nous avons pu l'observer dans le cadre d'une seconde étude sur le non-recours au RSA qui devait être conduite en partenariat entre la DSER et la CAF et qui finalement me sera confiée intégralement. Le directeur-adjoint négocie alors la prise en charge de toutes les retranscriptions d'entretiens par la CNAF (décembre 2013).



les mobilise en fonction de l'opportunité, de l'agenda politique de la CNAF et de l'intérêt potentiel qu'elle perçoit pour défendre une idée, un projet ou pour apporter de la connaissance sur des actions<sup>1438</sup>. L'évaluation est finalement peu investie pour rendre des comptes à la CNAF sur les fonds publics alloués, comme le discours sur l'évaluation le prétend. Elle constitue toutefois un garde-fou qu'elle peut mobiliser si ce type de question lui est posé ou si son autonomie est d'une quelconque manière menacée. La diffusion de rapports d'évaluation à la CNAF s'inscrit bien souvent dans une stratégie de valorisation de son expertise, de légitimation d'une action ou d'une politique spécifique, et/ou d'influence politique.

La direction cherche à se ménager des marges de manœuvre en termes de moyens humains (disposer effectivement des CES) et une certaine autonomie sur le contenu de sa propre expertise sociale, sans se faire imposer des objets d'études par la CNAF. L'objectif est d'avoir la possibilité, en fonction du contexte et des opportunités de l'agenda politique national, de porter stratégiquement ces travaux au niveau de la CNAF et de les investir comme des instruments de contre-pouvoir et d'influence politique. Les ADOSS de la CAF conduisent plus généralement un travail institutionnel de légitimation de cette autonomie d'expertise (qu'il s'agisse du diagnostic ou de l'évaluation) en passant également par la contribution de chercheuses sur ces domaines afin de mieux en maîtriser les contours<sup>1439</sup>.

L'institutionnalisation de l'évaluation au sein de la CAF de la Gironde tend finalement à introduire certains réaménagements des rapports de pouvoir entre la CAF et la CNAF dans la mesure où la CAF est en capacité de fournir une expertise pour défendre ses idées, voire généraliser un dispositif. Cela peut en partie expliquer l'absence d'incitation de la CNAF à développer des compétences d'évaluation au sein des CAF, ou du moins sa volonté d'être mandatrice des objets d'évaluation et des méthodes<sup>1440</sup>. La mobilisation d'évaluation de politiques dans le cadre d'interaction avec la CNAF s'inscrit plus globalement dans une stratégie de positionnement de la CAF au sein de la Branche, dans

---

<sup>1438</sup> Le Contrat Pluriannuel d'Objectif et de Gestion (contractualisation CAF 33-CNAF) (CPOG) présente néanmoins une des évaluations qu'elle prévoit de conduire : pour le CPOG 2005-2008 elle s'engage sur l'évaluation du REAAP, sur la CPOG 2009-2012 sur l'évaluation des centres sociaux et clarifie son ambition de développer une culture de l'évaluation et des programmes d'évaluation de ses politiques.

<sup>1439</sup> Elle s'inscrit également dans un intérêt intellectuel de compréhension et de mise en évidence de ce que ces instruments leurs apportent afin de mieux pouvoir les défendre mais aussi dans une perspective de mimétisme institutionnel par rapport à la DSER dont plusieurs chargés d'études sont issus d'une formation doctorale.

<sup>1440</sup> La direction de la CNAF n'a pas souhaité financer ou s'associer à la CAF de la Gironde dans le cadre de cette recherche sur l'évaluation de politique au sein de la Branche famille, bien que Henri Labeyrie ait cherché du soutien dans ce sens. Cf. Préface. (carnet de terrain, septembre 2010).



la lutte qui oppose les tenants d'un cadre cognitif et de logiques d'action d'opérateur public, et ceux qui portent ceux d'acteurs politiques.

### **7.3. L'instrumentation stratégique de l'évaluation pour conduire des activités d'intermédiaires et influencer les politiques**

L'instrumentation de l'évaluation par la CAF constitue un levier pour se positionner comme acteur politique au sein de son environnement politico-administratif et contribuer à reconfigurer la nature des rapports sociaux, qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou de la Branche famille et des OSS. Nous montrons que l'évaluation produit une certaine (re)connaissance du rôle d'acteur politique des ADOSS, mais aussi des acteurs de l'organisation et de la CAF (7.3.1). L'évaluation constitue une des ressources stratégiques parmi d'autres mobilisées par les ADOSS de cette CAF pour conduire des activités d'intermédiaires et influencer les politiques (7.3.2.). Elle vise plus généralement à défendre les cadres cognitifs d'acteur politique développés par une coalition d'ADOSS au sein de la Branche famille (7.3.3.).

#### **7.3.1. Une (re)connaissance d'acteur politique**

L'institutionnalisation de l'évaluation au sein de la CAF introduit des changements dans les relations qu'elle entretient avec son environnement politico-administratif. L'évaluation, portée par les ADOSS, constitue une ressource politique en termes de connaissance, d'apprentissages politique et organisationnel, de propositions dans l'élaboration des politiques comme dans le management de l'action publique. D'une part, dans la mesure où les ADOSS sont en capacité de fournir des analyses construites sur l'action publique, sur ses difficultés, sur les besoins des usagers, et sur les pistes d'ajustement, ils sont armés pour défendre leur posture de contributeur à l'élaboration des politiques et à leur réorientation. D'autre part, le recours à des pratiques évaluatives et leurs *outputs* contribuent à matérialiser et à légitimer leur expertise de terrain et leur compétence politique auprès de leurs collaborateurs. Ce savoir est tout à la fois une expertise sociale (maîtrise des enjeux sociaux et des politiques sociales) et une expertise de l'action publique (maîtrise de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques). L'évaluation leur apporte un certain poids politique, contribue à modifier les rapports de



pouvoir entre les ADOSS et les acteurs de leur environnement politico-administratif et à les positionner à la table des négociations en élargissant leur champ d'intervention.

Par la connaissance qu'il produit et par la reconnaissance qu'il suscite, l'instrument d'évaluation contribue à légitimer le rôle d'acteur politique des ADOSS, tout en leur apportant une valorisation personnelle et professionnelle. Lorsque l'on interroge Martin Ackermann sur ce que l'évaluation lui a apporté il répond (septembre 2013) :

*« être nommé en catégorie exceptionnelle ! J'avais une assez bonne renommée à la Caisse Nationale. Ça m'a rapporté la renommée [...] et puis si on fait tout ça c'est parce qu'il y a un style si vous voulez. [...] Franchement ... vous m'obligez presque là... à me dévoiler c'est ... moi je me suis fait plaisir en faisant tout ça. De vous le raconter c'est un peu de l'ego [...]. Honnêtement, j'avais une assez bonne opinion de ce que l'on faisait à la CAF de Bordeaux. [...] Quand Ackermann disait quelque chose on l'écoutait. Voilà. Donc ça a l'air de rien mais quand vous allez quelque part, vous êtes entendu. J'étais même identifié au niveau du ministère, au niveau des inspections générales, [...]. Sur le plan girondin j'étais aussi connu et reconnu, je crois. Ça m'a valu l'Ordre du mérite ».*

Les entretiens conduits auprès d'ADOSS et la réputation de cet acteur, confirment son propos. La quasi-totalité des acteurs interrogés connaissaient soit un des directeurs de la CAF de la Gironde soit les deux, voire également d'autres ADOSS de la CAF, notamment Florence Michelet. Ils sont souvent présentés comme des exceptions ou des ADOSS exemplaires, aussi bien par leurs pairs que par des hauts fonctionnaires.

Le positionnement de ces ADOSS dans l'environnement politique local contribue à la reconnaissance de leur pouvoir d'influence, de leurs compétences politiques et les « érigent » au rang de notables locaux et d'acteurs de la classe politique locale<sup>1441</sup>. Ils disposent d'un important carnet d'adresses et de facilité d'accès à des acteurs de pouvoir ou à des mandats électifs<sup>1442</sup>. Leur renommée d'acteur politique au sein de la Branche famille leur permet notamment de progresser sur le plan professionnel, c'est notamment le cas de Henri Labeyrie, promu au sein d'une plus grosse CAF<sup>1443</sup> mais aussi de Florence Michelet qui le rejoint par la suite.

---

<sup>1441</sup> Albert Mabileau, *op. cit.*

<sup>1442</sup> Cf. 4.1. Martin Ackermann explique qu'il est très facile de trouver une mission politique suite à des fonctions de directeurs de caisses car il a un gros carnet d'adresses et une reconnaissance locale importante. Dans les faits les trois directeurs observés en Gironde ont tous été investi d'un mandat local. Martin Ackermann après son départ à la retraite, Henri Labeyrie et Denis Champenois de manière concomitante avec leur poste de directeur de CAF.

<sup>1443</sup> En 2011, il prend la direction d'une caisse de plus de 1000 salariés (contre 810 en Gironde) traitant les dossiers de 406 000 allocataires (contre 291 000 dossiers allocataires en Gironde) (source, caf de références, chiffres de 2014).



Cette posture d'acteur politique est portée par la direction dans le cadre de son management de l'organisation et formellement inscrite dans son plan de développement comme un des quatre défis de la CAF : « *consolider son positionnement en tant qu'acteur politique majeur de la vie familiale* »<sup>1444</sup>. Cette posture professionnelle et politique est investie et appropriée par les acteurs de l'action sociale dans le cadre de processus évaluatif comme dans la conduite de l'action publique. Ils se pensent comme des acteurs politiques sur leur territoire d'intervention. Cette incorporation s'observe dans la manière dont ils interagissent avec leur environnement partenarial local, négocient et tentent d'influencer les politiques. Le processus évaluatif constitue un moment privilégié où les acteurs racontent la conduite de l'action publique par la CAF, contribuent à lui donner sens et à positionner ses intérêts dans les arènes. La connaissance et la reconnaissance qu'apporte la démarche aux acteurs, tout comme les processus d'apprentissage et d'*empowerment* qu'elle génère tend à renforcer leur posture d'acteur politique. Elle consolide et valorise leurs compétences professionnelles et leur permet d'asseoir leur légitimité d'intervention et d'ajustement de l'action publique.

Plus généralement, l'évaluation contribue au rayonnement de la CAF de la Gironde, à la reconnaissance de son expertise dans son interaction avec son environnement politico-administratif. La connaissance produite par la pratique évaluative contribue à légitimer la CAF, à crédibiliser l'action publique qu'elle conduit<sup>1445</sup>, et à affirmer son inscription dans le champ politique. Pour plusieurs ADOSS, la capacité de la CAF à développer des diagnostics et des évaluations facilite le déploiement des politiques de la Branche face aux potentielles résistances des élus locaux<sup>1446</sup>. Pour l'Agent comptable de la CAF c'est ce qui explique que le taux de contractualisation et de couverture territoriale des contrats d'action sociale est plus élevé en Gironde qu'au niveau national<sup>1447</sup>. Pour Henri Labeyrie c'est une des réussites de la pratique évaluative à la CAF (mars 2014) :

*« J'ai la totale certitude que, [...] auprès de nos partenaires, dans une logique d'excellence professionnelle et politique ou d'excellence de professionnels du social, ça nous positionne très bien. [...] Comment on a accompagné le projet social de Bordeaux*

---

<sup>1444</sup> Document interne, *Plan de développement de la CAF de la Gironde, 2005-2008*.

<sup>1445</sup> Comme le souligne S. Jacob « *un facteur pouvant induire l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques est la nécessité de restaurer la légitimité des institutions* ». Steve Jacob, *op. cit.*, p. 130.

<sup>1446</sup> En dehors des évaluations à proprement parler la CAF dans le déploiement une politique de diagnostics territoriaux. Elle a par exemple conduit des travaux sur le parcours résidentiel des familles à Bordeaux pour mettre en évidence des tendances de départ vers des zones périurbaines à l'arrivée d'un enfant, lié au coût des loyers, à l'absence de grands logements dans le centre ville et notamment au manque de logements sociaux. Elle a par ailleurs travaillé sur l'endettement des familles modestes en vivant en zones périurbaine. L'idée est, à travers cela, de mobiliser la Mairie de Bordeaux sur une politique de logement sociaux.

<sup>1447</sup> Nous n'avons pas pu vérifier cette information.



*[...] Ça a renforcé notre expertise et du coup je suis à peu près persuadé que cette dimension [...] a favorisé notre reconnaissance par les partenaires. Pas une reconnaissance fondée uniquement sur les sous, [...] mais ça a renforcé notre reconnaissance sur l'expertise de porteur et acteur de politiques sociales et de professionnels. Voilà ça a renforcé notre professionnalité. Ça vraiment je le défendrai, j'en ai la totale certitude »*

Ce positionnement stratégique de la CAF se construit dans le temps et dans la pratique itérative de démarches de diagnostic et d'évaluation auprès des partenaires locaux et de contributions auprès de la CNAF. Elle passe aussi par des « visites » et des rapports formulés par des acteurs extérieurs faisant autorité. C'est le cas par exemple de la Cour des comptes qui, dans le cadre d'une enquête sur la politique jeunesse de la Branche famille<sup>1448</sup>, est venue rencontrer les acteurs de la CAF de la Gironde pour « *connaître les bonnes pratiques mises en œuvre notamment la synergie des politiques entre CAF, CG et MSA et l'aspect évaluation [...] le rapport souligne la qualité des évaluations conduites par la CAF de la Gironde* »<sup>1449</sup>. Dans son rapport, le magistrat de la Cour des comptes présente la « politique d'évaluation » conduite par la CAF de la Gironde dans le cadre des CTG. Il souligne la qualité des analyses conduites sur des expérimentations d'actions auprès de la jeunesse qui peuvent servir à l'évaluation nationale du dispositif<sup>1450</sup>. Sur le long terme, la conduite d'évaluation constitue donc un instrument de positionnement de l'organisation et de ses acteurs dans le jeu social et politique, modifiant ainsi la nature de sa légitimité.

### 7.3.2. L'évaluation, une ressource pour conduire des activités d'intermédiaire

L'évaluation constitue une ressource politique supplémentaire (7.3.2.1.) parmi les différentes ressources dont disposent les ADOSS pour conduire des activités d'intermédiaires auprès de différentes sphères d'acteurs (7.3.2.2.).

---

<sup>1448</sup> Cette enquête a été conduite auprès de la CNAF et de six CAF dans le cadre du renouvellement de la COG.

<sup>1449</sup> Extrait issu d'un mail envoyé par la responsable du Département Pilotage et Coordination de l'Action sociale aux agents de l'action sociale (carnet de terrain, décembre 2012).

<sup>1450</sup> (carnet de terrain, décembre 2012).



### 7.3.2.1. L'instrument d'évaluation, une ressource politique

Les ADOSS disposent d'une ressource organisationnelle, en termes de personnels, de compétences et de légitimité d'intervention sur l'action publique qui se traduit également par des ressources financières. De par sa fonction et ses missions de service public, le directeur de la CAF est amené à travailler avec des acteurs issus d'une diversité de sphères sociales qu'il s'agisse d'élus (locaux ou nationaux), d'acteurs administratifs (haute administration et fonction territoriale), d'acteurs associatifs et syndicaux, d'universitaires ou encore d'acteurs privés, sans parler du réseau d'ADOSS<sup>1451</sup>. Du fait de sa position sociale, il est multi-positionné et dispose d'un réseau d'acteurs qui peuvent être investis sur le plan politique pour conduire des activités d'intermédiaires. L'évaluation de politiques ne constitue pas, en soi, une ressource dont disposent les directeurs. Les ADOSS de la CAF de la Gironde ont stratégiquement investi les ressources dont ils disposent et ont conduit un travail d'entrepreneur institutionnel pour importer et tenter d'institutionnaliser l'évaluation comme un instrument supplémentaire pour jouer un rôle d'acteur politique.

Leur champ de décision reste relativement restreint. Ils peuvent, certes, jouer un rôle politique dans la mise en œuvre concrète de la gestion des prestations<sup>1452</sup> mais ils disposent d'une plus ample marge de manœuvre dans l'élaboration, la négociation et la mise en œuvre de leur politique d'action sociale locale avec leurs partenaires locaux. Ils restent fortement dépendants des décisions des collectivités. Les ADOSS de la CAF cherchent stratégiquement à infléchir les orientations non seulement des collectivités mais aussi plus généralement à intégrer d'autres arènes politiques dans lesquelles ils ne sont pas directement décisionnaires. Dans cette « *ambition prométhéenne* »<sup>1453</sup>, l'évaluation constitue un des instruments mobilisés pour s'introduire dans les arènes politiques afin de conduire des activités d'intermédiaires et d'influencer les politiques. Comme le souligne justement P. Lascoumes et C. Lacouette-Fougère « *L'évaluation est régulièrement invoquée comme un moyen de légitimation des programmes d'action publique, mais aussi comme un contre-pouvoir par rapport à l'exécutif* »<sup>1454</sup>.

---

<sup>1451</sup> Cf. Chapitre 2.

<sup>1452</sup> S'ils ont peu de possibilité d'intervenir sur le contenu des prestations, ils peuvent par exemple investir l'accès au droit.

<sup>1453</sup> Pour reprendre l'expression mobilisé par Henri Labeyrie pour parler du développement de l'évaluation au sein de la Branche famille et de la structuration d'un rôle politique des ADOSS.

<sup>1454</sup> Pierre Lascoumes et Clément Lacouette-Fougère, *op. cit.*, p. 101.



L'instrument d'évaluation matérialise l'expertise des ADOSS sur leur domaine d'intervention et légitime leur capacité à appréhender l'intérêt et les limites des dispositifs qu'ils déploient sur le terrain. Il leur procure une reconnaissance sociale et professionnelle au sein de différentes sphères d'acteurs et leur permet stratégiquement de s'insérer dans la négociation, du fait des arguments évaluatifs dont ils disposent. Par l'instrumentation de l'évaluation les ADOSS cherchent, d'une part à défendre leur budget et leur autonomie par des arguments qualitatifs, afin de s'opposer au discours sur la contrainte budgétaire<sup>1455</sup>. D'autre part, pour conduire leur politique d'action sociale, ils cherchent à convaincre les collectivités de la nécessité de répondre aux besoins des habitants (diagnostic) tout en imposant des normes évaluatives (en contrepartie de financement). Ce positionnement tend à reconfigurer le cadre de la relation partenariale pour de peser dans les décisions, tout comme l'imposition de temporalités de conduite de changement. Ils constituent des signes d'activités d'intermédiaires qui s'observent :

*« Dans les choix qu'ils opèrent, dans les rôles qu'ils endossent, dans les contraintes qu'ils cherchent à faire peser sur leurs partenaires, dans les petites règles qu'ils utilisent pour faire aboutir les décisions concrètes, et surtout dans les savoirs et les croyances auxquels ils recourent pour entrer dans des jeux de négociations »<sup>1456</sup>.*

Dans leurs tentatives d'élaboration et de mise à l'agenda national de politiques innovantes, les ADOSS de la Gironde instrumentent l'évaluation des politiques mais l'associent également à un autre instrument et à des tactiques politiques.

Dans le cadre de la mise à l'agenda national des CTG, les ADOSS de cette CAF (en lien avec une coalition d'ADOSS) conduisent des activités d'intermédiaires<sup>1457</sup> par le biais d'instruments d'action publique en mettant en œuvre une expérimentation et en déployant une politique d'évaluation. Du fait des ressources organisationnelles, financières et de réseaux d'acteurs dont ils disposent, ils peuvent déployer des initiatives locales, tisser des partenariats et expérimenter des dispositifs. Face à leur légitimité,

---

<sup>1455</sup> Martin Ackermann explique « Dans une période de contraintes budgétaires, là il faut que l'on fasse des choix, et donc là on aurait quand même intérêt à étayer nos arguments politiques par quelques arguments évaluatifs » (septembre 2013).

<sup>1456</sup> Olivier Nay, Andy Smith et (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Économica, Paris, 2002, p. 8.

<sup>1457</sup> Pour préciser les caractéristiques du rôle d'intermédiaires, il s'agit d'acteurs qui ont une « aptitude à intervenir dans différentes arènes dont les règles, les procédures, les savoirs et les représentations peuvent être sensiblement éloignés. Ils forgent aussi leur compétence sociale par leur capacité à se poser en relais entre des groupes, des milieux, des organisations dont les intérêts divergent, mais parallèlement tenus de coopérer, de travailler ensemble. Ils sont tenus de maîtriser (plus ou moins bien) une pluralité de rôles et de connaissances, et de les mettre en œuvre en différents lieux de l'espace social. Leurs ressources reposent moins sur leur capacité à imposer un point de vue définitif que sur leur aptitude à mobiliser des partenaires, à produire des arguments, à formuler une représentation commune de la situation, à élaborer des compromis et inventer des solutions acceptables par tous. ». *Ibidem*, p. 7.



potentiellement contestée, à contribuer à l'élaboration de politiques nationales, ils déploient des stratégies instrumentales comme nouvelles techniques de gouvernement et de légitimation afin de tenter d'agréger les intérêts divergents et de produire un consensus permettant de formaliser et de matérialiser l'action publique<sup>1458</sup>. On retrouve les trois différents types de justification des nouveautés instrumentales développés par P. Lascoumes et P. Le Gales<sup>1459</sup> :

- L'expérimentation se veut un « geste politique » visant à produire un effet symbolique de rupture avec les dispositifs antérieurs et témoin de la compétence des gouvernants. Henri Labeyrie n'est pas en mesure d'imposer les CTG, il propose, avec un groupe d'alliés, de l'expérimenter et de le construire.
- L'évaluation de l'expérimentation traduit une « recherche d'efficacité » pour apporter une solution rationnelle à l'échec d'instruments antérieurs (notamment le CEJ très normé et contraint) : il s'agit de montrer que le dispositif testé est efficace pour faciliter le déploiement des politiques d'action sociale de la CAF dans l'interaction partenariale, mais aussi qu'il est acceptable et opérationnel.
- Le recours à l'évaluation se veut « porteur de valeurs » introduisant un enrichissement de l'action publique : on mobilise des CES de la CAF pour conduire des évaluations pluralistes avec les parties prenantes de l'action pour apporter des preuves « rationnelles » de l'intérêt du dispositif sur la base d'une méthodologie cadrée (note de doctrine).

L'évaluation en contexte expérimental est alors investie par les ADOSS qui y voient un moyen de fournir des preuves pour légitimer l'acceptabilité sociale du dispositif (convergence cognitive), apporter des données factuelles légitimant son opérationnalité (système d'action concret, viabilité économique, mesure des changements à mettre en œuvre, procédures, gestion, « bonnes pratiques », etc.). Plus généralement, l'évaluation de ces expérimentations vise à rendre compte de l'applicabilité des CTG auprès des décideurs. Bien qu'imprégnées d'enjeux politiques (dans leur modélisation, leur mise en œuvre, comme dans leurs usages), l'apparente « neutralité » de l'évaluation est porteuse d'une image de rationalisation et technicisation de l'action publique qui contribue à modifier le mode d'élaboration et de légitimation des politiques. Dans cette perspective, cette phase d'expérimentation et d'évaluation constitue une étape (ajustement,

---

<sup>1458</sup> L'émergence de l'expérimentation comme outil socio-technique de gouvernement s'insère aujourd'hui plus généralement dans l'environnement politico-administratif, modifiant la manière d'élaborer, de conduire et de légitimer l'action publique. Nadia Okbani, *op. cit.*

<sup>1459</sup> *Gouverner par les instruments, op. cit.*



production de preuve de l'applicabilité), favorisant stratégiquement sa mise à l'agenda et la généralisation du dispositif (légitimité produite par l'évaluation). Le recours à l'évaluation de ces expérimentations légitime par le dispositif par ces *outputs*, son mode de production expérimental mais aussi les acteurs qui la mettent en œuvre. Dans la mesure où l'évaluation témoigne de manière structurée et supposément rationnelle de l'expertise de terrain des ADOSS, comme de leur capacité d'expérimentation, elle contribue à garantir la faisabilité opérationnelle des CTG.

L'évaluation constitue pour les ADOSS une des ressources politiques instrumentée dans le cadre d'activités d'intermédiaires. Si certains ADOSS s'impliquent dans ces différentes sphères en tant que représentant de leur organisme (opérateur public), d'autres cherchent à les investir dans une perspective d'acteur politique, allant au-delà de la simple représentation des intérêts de leur organisation. En fonction de leur contexte d'intervention, de leurs intérêts individuels et de leur volontarisme politique, ils peuvent investir leur marge de manœuvre et leur multipositionnalité pour tenter d'influencer les acteurs politiques en faisant émerger des problématiques (par des diagnostics sur des situations sociales ou par des évaluations sur des dispositifs) ou en proposant des actions concrètes ou pistes d'amélioration. En fonction du réseau d'interconnaissance dont ils disposent et de l'agenda politique, ils peuvent tenter de former des coalitions afin de faire passer des idées ou des propositions d'action en jouant un rôle d'intermédiaire auprès de divers acteurs ou arènes politiques. C'est tout particulièrement le cas des ADOSS observés en Gironde qui mobilisent plusieurs registres de légitimation. Dans les interactions, ils insistent sur leur posture de « *neutralité* » *partisane*, sur leur *expertise de terrain* (management de l'action publique) et leur *expertise sociale* (études, diagnostics, évaluations) pour apporter des *réponses aux besoins des usagers*. Ils légitiment leur rôle au sein des arènes politiques comme des « *techniciens de terrain porteurs de l'intérêt général* ».

D'une part, ils jouent un rôle d'intermédiaire « généraliste »<sup>1460</sup> au niveau local en mobilisant l'évaluation pour produire du sens commun auprès de ses partenaires autour d'une problématique sociale, d'un projet ou plus généralement de la politique d'action

---

<sup>1460</sup> « L'activité du « généraliste » qui consiste à construire du « sens commun » entre des milieux institutionnels qui ne recourent pas aux mêmes savoirs et aux mêmes représentations (c'est la dimension cognitive de la médiation) ». Olivier Nay et Andy Smith, *op. cit.*, p. 13.



sociale locale. Les ADOSS se positionnent comme tiers dans le cadre de négociations auprès de plusieurs collectivités locales en lien avec des associations, par exemple dans le cadre de projets sociaux locaux<sup>1461</sup>. Ils se positionnent également comme médiateurs, représentants de leur organisation et de l'intérêt général lorsqu'ils mettent en exergue les besoins des usagers et les demandes d'aides publiques issues de la société civile auprès des autorités publiques susceptibles d'apporter une réponse politique.

D'autre part, les ADOSS de la CAF jouent également un rôle de « courtier »<sup>1462</sup> auprès de ses partenaires locaux, de la Caisse Nationale et d'autres arènes politiques<sup>1463</sup> en mobilisant l'évaluation pour proposer des solutions acceptables<sup>1464</sup>. Leur expertise de terrain, leur capacité d'expérimentation et d'évaluation permettent notamment d'apporter des éléments non seulement sur la faisabilité opérationnelle des solutions, mais aussi sur leur caractère consensuel (convergence cognitive et coalition d'acteurs issue du processus évaluatif).

Le rôle politique joué par ces ADOSS prend d'autant plus d'ampleur en fonction de leur capacité à porter des problématiques sociales et des initiatives locales auprès de différentes arènes pour former des coalitions, ainsi que de leur capacité à articuler stratégiquement leur influence auprès d'acteurs positionnés à diverses échelles de l'action publique.

#### 7.3.2.2. Les différentes ressources de la direction pour conduire des activités d'intermédiaires

Si l'évaluation de politique constitue une des ressources politiques pour conduire ces activités d'intermédiaires, d'autres ressources ou stratégies politiques sont mobilisées.

---

<sup>1461</sup> Par exemple la Mairie de Bordeaux (UMP) et le Conseil Général (PS), issus d'appartenances partisanes différentes, ont des difficultés à travailler ensemble. Les ADOSS identifient cette tension inhérente à l'environnement politique local et cherchent à les faire coopérer dans le cadre de politiques sociales locales. Ils conduisent le même type de travail dans le cadre de communauté de commune par exemple dans le cadre d'un projet d'équipement (crèche ou centre social).

<sup>1462</sup> « L'activité du « courtier » qui consiste à rechercher des solutions acceptables entre des groupes éloignés qui peuvent trouver un avantage à coopérer même s'ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs et n'ont pas les mêmes intérêts (c'est la dimension stratégique de la médiation). ». Ibidem.

<sup>1463</sup> Un directeur d'OSS souligne qu'il « est capable de monter au front pour faire changer les lignes parce qu'on ne fait pas ça en anarchie dans notre coin, quand on a, quand on dit, quand une politique doit être développée et qu'on pense que c'est pas la bonne, ça ne se fait pas tout seul dans son coin, il faut être capable de monter à la Caisse Nationale, d'aller porter des projets d'aller porter des idées au Ministère ou autres pour faire changer la ligne, mais il faut avoir envie de le faire et partir du principe que c'est possible. ». Bruno Cuvillier[et al.], *op. cit.*, p. 129.

<sup>1464</sup> Un ADOSS de l'EN3S explique « Est-ce qu'un directeur de CAF peut peser sur les politiques publiques ? [...] son job c'est d'y contribuer directement ou indirectement à travers sa Caisse Nationale ou pas. [...] Il est capable de faire des propositions d'évolution [...] c'est possible et il a une chance d'être entendu si ce qu'il propose a un écho et est packagé ». On interprète ici le terme « packagé » comme une solution structurée, construite, bien présentée, et si possible consensuelle.



Les observations comme les entretiens conduits auprès d'ADOSS, amènent à souligner que les caractéristiques individuelles de certains acteurs (notamment Henri Labeyrie) en termes de charisme<sup>1465</sup>, de capacité de prise de parole, d'argumentation et de réflexion mais aussi sa multipositionnalité connue, reconnue tendent à faciliter ce travail politique.

D'autres tactiques d'influence politique sont adoptées comme le fait d'investir<sup>1466</sup> et d'élargir<sup>1467</sup> leur multipositionnalité afin de solliciter des élus et de tenter de faire passer des idées d'ajustements concernant la politique familiale de la Branche<sup>1468</sup>. Cet investissement des élus peut aussi prendre la forme d'événements particuliers autour d'une action de la CAF<sup>1469</sup>. Pour donner un exemple, Henri Labeyrie explique avoir sollicité Alain Juppé, pour créer un événement médiatique autour de la signature du CAFST<sup>1470</sup> de Bordeaux. Le Maire de Bordeaux mobilise Xavier Bertrand, alors Ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité, pour participer à l'événement, tandis que Henri Labeyrie invite le président de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales. En ce sens, ils créent un événement politique et médiatique autour de cette expérimentation, porté par Henri Labeyrie au sein de la CNAF, afin de légitimer son initiative en montrant qu'il a potentiellement des alliés politiques bien placés.

La sollicitation d'acteurs académiques pour conduire des recherches sur les politiques de la Branche comme sur le rôle politique CAF ou son expertise<sup>1471</sup> est également investie

---

<sup>1465</sup> Max Weber, « La transformation du charisme et le charisme de fonction », *Revue française de science politique*, Vol.63, 2013, p. 463-486. Max Weber, *op. cit.*

<sup>1466</sup> Lors de l'observation participante au sein de la CAF de la Gironde il a été possible de constater que des délégations sénatoriales ou des missions parlementaires se rendaient dans les CAF pour observer le déploiement et les difficultés de mise en œuvre d'un dispositif (par exemple sur le RSA). Dans le cadre d'un échange informel, un ADOSS de la CAF m'a expliqué à quel point Henri Labeyrie « est un homme de réseaux, il a un énorme carnet d'adresses et n'hésite pas à le mobiliser [...] il a même réussi à se faire inviter par Martin Hirsch » (carnet de terrain, juin 2011).

<sup>1467</sup> Henri Labeyrie élargit sa multipositionnalité à d'autres sphères dans le cadre d'un engagement partisan au sein du parti socialiste, de ses fonctions d'élu local et de son implication au *think tank* Terra nova. Des rumeurs courent par ailleurs au sein de la CAF quant aux liens entretenus par Martin Ackermann, Henri Labeyrie et Denis Champenois avec des loges maçonniques. Information que je n'ai pas pu/su vérifier qui reste donc de l'ordre de représentations sociales d'acteur de la CAF.

<sup>1468</sup> Dans les discussions informelles, un ADOSS m'explique avoir pris l'initiative de déjeuner avec une sénatrice qui venait de publier un rapport sur la réforme des rythmes scolaires qui concerne les politiques de la Branche famille. Il cherchait à lui donner son avis sur le rapport, souligner ses points de désaccords et esquisser des pistes d'amélioration.

<sup>1469</sup> Ce type de visite officielle se fait en fonction de l'agenda politique des élus concernés et des initiatives développées dans les organisations « visitées ». Par exemple dans le cadre de la politique gouvernementale de lutte contre la fraude il a été choisi de faire une visite officielle au sein de la CAF de la Gironde qui a travaillé sur l'élaboration d'outils de *data mining* (à l'initiative de Henri Labeyrie), le 15/11/11, avec, entre autres, la présence de Nicolas Sarkozy alors Président de la République, Alain Juppé, Xavier Darcos et Roselyne Bachelot, alors Ministres.

<sup>1470</sup> CAFST à l'origine dans sa version expérimentale. L'événement a eu lieu le 31 janvier 2008. Cf. Communiqué de presse, *Signature de Contrat entre la Ville de Bordeaux et la CAF de la Gironde*, 30/01/2008 [http://www.bordeaux.fr/images/ebx/fr/groupePiecesJointes/10352/1/pieceJointeSpec/25617/file/20080130\\_479\\_CAF.pdf](http://www.bordeaux.fr/images/ebx/fr/groupePiecesJointes/10352/1/pieceJointeSpec/25617/file/20080130_479_CAF.pdf). Notons qu'afin de valoriser l'action de la CAF Henri Labeyrie fait préciser que « la CAF consacre 24 905 000 € au financement de l'ensemble de ces actions » d'intervention sociale à Bordeaux.

<sup>1471</sup> Par exemple sur les centres sociaux, sur les trappes d'inactivité ou sur le non-recours au RSA. J.-M. Dutrénit, *op. cit.*. Antoine Vérétoit, *op. cit.*. Nadia Okbani, *op. cit.* Evelyne Renaudat et Michel Grignon, *op. cit.*. Julie Chabaud, *op. cit.*



par les ADOSS pour conduire des activités d'intermédiaires et porter des idées (reposant sur une légitimité scientifique) dans différentes sphères politiques directement ou par l'intermédiaire du chercheur<sup>1472</sup>.

Ces activités d'intermédiaire peuvent également prendre la forme de stratégies d'éviction ou de contournement des politiques qu'ils doivent déployer. Pour donner un exemple, lors d'un entretien, une ADOSS explique que, la mise en place de la suppression des allocations familiales en cas de décrochage scolaire<sup>1473</sup>, a été marquée par de fortes réticences de la part de plusieurs ADOSS qui se sont rapprochés des Recteurs d'académies pour trouver un moyen de contourner cette directive. Elle souligne:

*« Nous allons nous organiser pour que l'on n'ait aucune personne dans cette situation dans le département, parce que ça voudrait dire qu'il y a un souci avec l'accompagnement à la parentalité. [...] La responsabilité c'est aussi ne pas hésiter à prendre le problème à l'envers et de dire non, on ne suspendra pas les allocations mais on pourrait proposer un appui à la parentalité ou l'accompagnement d'un travailleur social, c'est ça la responsabilité publique des dirigeants des OSS »* (février 2014).

Au final cette loi a été rapidement abandonnée<sup>1474</sup>, officiellement du fait du faible nombre de cas concernés et de l'inefficacité de la réponse politique<sup>1475</sup>. Dans les faits, cela peut être en partie lié au « boycottage » du dispositif par des ADOSS.

Lorsqu'ils cherchent à porter des projets concrets de changement, les ADOSS de la CAF de la Gironde conduisent des activités d'intermédiaires ou d'entrepreneurs politiques sur plusieurs fronts en même temps<sup>1476</sup>. Ils s'inscrivent dans des logiques d'action et mobilisent des ressources sensiblement différentes en fonction des acteurs auprès desquels ils interviennent comme le montre le tableau 15<sup>1477</sup>.

---

<sup>1472</sup> Dans les faits la recherche initiée par le directeur adjoint de la CAF de la Gironde sur la question du non-recours au RSA que j'ai conduite a eu des échos dans le champ politico-administratif. Il m'a été demandé de la présenter devant différents types d'acteurs : délégation sénatoriale en visite à la CAF, CNAF, comité national d'évaluation du RSA, comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée Nationale, congrès du Centre National de la Fonction Publique Territoriale, élus de la Mairie de Bordeaux et du Conseil Général (qui définit un programme d'action de lutte contre le non-recours dans son Pacte territorial d'insertion 2015-2017).

<sup>1473</sup> Il s'agit de la loi Ciotti du 28 septembre 2010, mise en œuvre sous le mandat présidentiel de N. Sarkozy.

<sup>1474</sup> Loi supprimée le 25 octobre 2012.

<sup>1475</sup> Il s'agirait uniquement de 619 suspensions d'allocations contre 142 élèves retournés à l'école. Marie-Caroline Missir, «Fin de la suspension des allocations familiales pour les parents d'élèves absents», *L'express*, le 25/10/12

<sup>1476</sup> On apporte ici une contribution à l'analyse de J. Chabaud sur les mécanismes internes au système CAF d'intégration des innovations des caisses locales en mettant en évidence que ces mécanismes ne sont pas uniquement internes au système CAF et font intervenir des acteurs influents extérieurs. Julie Chabaud, *op. cit.*, p. 254.

<sup>1477</sup> Ce tableau est issu des analyses de terrain, il ne prétend pas être exhaustif mais cherche à reprendre les grandes tendances des logiques d'action et de mobilisation des ressources des ADOSS afin de légitimer et de conduire leur travail d'intermédiaire mais aussi d'affirmer leur rôle d'acteur politique.



Ce tableau met en évidence et synthétise ces variations en fonction des sphères d'intervention et les différents registres de légitimation mobilisés par les ADOSS pour conduire un travail d'intermédiaire de « techniciens de terrain porteurs de l'intérêt général ». Leur logique générale d'action est de partir d'expérience de terrain pour porter des initiatives concrètes par l'exemplarité auprès de différentes sphères politiques, qu'il s'agisse de la CNAF, d'élus ou de hauts fonctionnaires. Dans ce cadre d'action, l'instrumentation de l'évaluation s'inscrit non seulement dans une stratégie de production de connaissance structurée, mais aussi dans une forme de mimétisme institutionnel propre aux jeux de pouvoir et aux arènes politiques qu'ils prétendent influencer. L'influence politique des ADOSS peut donc prendre plusieurs formes et l'évaluation constitue une ressource politique supplémentaire. Comme le souligne L. Rouban :

*« L'évaluation permet de contrebalancer la séparation des pouvoirs et vient réguler le jeu politique entre les différents acteurs. L'évaluation sert de circuit d'information et de négociation pour intégrer un marché politique en miettes, organiser les controverses et leurs donner une cohérence rendue autrement impossible par la fragmentation des demandes »<sup>1478</sup>.*

---

<sup>1478</sup> Luc Rouban, « L'évaluation, nouvel avatar de la rationalisation administrative ? Les limites de l'import-export », *Revue Française d'Administration Publique*, vol. 66, 1993, p. 197-208, p. 199.



**Tableau 15: Les logiques d'action et les ressources des ADOSS pour conduire des activités d'intermédiaires**

Domaine	Influence de l'action publique locale	Influence de la politique nationale de la Branche Famille	Influence de réseaux d'acteurs nationaux
<b>Acteurs impliqués</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Collectivités territoriales : élus et fonctionnaires territoriaux</li> <li>- Services déconcentrés de l'État</li> <li>- Associations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Haute fonction publique (directeur)</li> <li>- ADOSS de la CNAF</li> <li>- ADOSS de CAF</li> <li>- Chargés d'études de la CNAF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministres</li> <li>- Elus nationaux (députés, sénateurs)</li> <li>- Elus locaux (d'influence nationale)</li> <li>- Haute fonction publique</li> <li>- (parti politique et <i>Think tank</i>)</li> </ul>
<b>Logiques d'action</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Déployer et adapter les dispositifs nationaux au niveau local</li> <li>- Développer une politique sociale locale</li> <li>- Influencer les partenaires dans l'élaboration et la conduite des politiques sociales locales</li> <li>- Se faire porte parole des besoins des usagers</li> <li>- Développer des initiatives au niveau local voire expérimenter des dispositifs issus du niveau national</li> <li>- Proposer des projets concrets « exemplaires » issus du terrain potentiellement généralisables par la CNAF</li> <li>- Faire reconnaître son rôle d'acteur politique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convaincre une coalition d'ADOSS de l'importance d'un changement en mettant en évidence des limites et des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des politiques et pour répondre aux besoins des usagers</li> <li>- Montrer l'intérêt d'une initiative conduite par la CAF par l'exemplarité issue de l'expérience de terrain</li> <li>- Proposer des ajustements de dispositifs nationaux ou des nouveaux dispositifs (solutions) structurés et opérationnels (permettant une plus ample marge de manœuvre politique au niveau local)</li> <li>- Obtenir une validation de la CNAF pour continuer à développer des initiatives locales</li> <li>- Obtenir une validation d'initiative par la CNAF et une généralisation à toutes les CAF (nouvelle norme) avec une mise à disposition de moyens spécifiques pour continuer à développer d'autres initiatives</li> <li>- Faire reconnaître son rôle d'acteur politique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convaincre des acteurs influents de l'importance d'un changement en mettant en évidence des limites et des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des politiques et pour répondre aux besoins des usagers</li> <li>- Proposer des solutions issues de l'expertise de la conduite de l'action publique en termes d'ajustements de dispositifs nationaux et de nouveaux dispositifs structurés et opérationnels (exemplarité issue de l'expérience de terrain)</li> <li>- Obtenir des soutiens d'acteurs politiques influents pour porter la mise à l'agenda et la généralisation des « solutions proposées » par le biais du ministère ou du Parlement ou encore pour influencer et peser auprès de la direction de la CNAF afin d'obtenir une validation</li> <li>- Faire reconnaître son rôle d'acteur politique</li> </ul>
<b>Ressources mobilisées</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financières</li> <li>- Organisationnelles <ul style="list-style-type: none"> <li>o Expertise de l'action publique</li> <li>o Diagnostic</li> <li>o Expérimentation</li> <li>o Évaluation</li> <li>o Recherche</li> </ul> </li> <li>- Réseaux d'acteurs locaux</li> <li>- Charisme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisationnelles <ul style="list-style-type: none"> <li>o Expertise de l'action publique</li> <li>o Expérimentation</li> <li>o Évaluation</li> <li>o Étude</li> <li>o Recherche</li> </ul> </li> <li>- Réseaux d'acteurs au sein de la CNAF et des ADOSS de CAF voire des chargés d'études de la DSER</li> <li>- Charisme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisationnelles <ul style="list-style-type: none"> <li>o Expertise de l'action publique</li> <li>o Évaluation (d'expérimentation)</li> <li>o Étude</li> <li>o Recherche</li> </ul> </li> <li>- Réseaux d'acteurs au sein des élus nationaux, des hauts fonctionnaires et d'acteurs influents</li> <li>- Charisme</li> </ul>



### 7.3.3. L'évaluation, un instrument porté par une coalition d'ADOSS pour affirmer un rôle d'acteur politique

Les ADOSS de la CAF de la Gironde déploient des stratégies politiques dans le cadre d'activités d'intermédiaires sur plusieurs fronts. Au sein de la CNAF, ils cherchent à affirmer leur posture d'acteur politique à travers notamment l'instrument d'évaluation<sup>1479</sup>. Dans les entretiens conduits auprès d'agents de direction d'autres CAF ou d'OSS, il a été possible d'identifier des alliances ou connivences entre certains ADOSS qui n'ont pas forcément développé de compétences en matière d'évaluation au sein de leur organisation, mais ils y sont favorables et défendent cette pratique. Nous montrons que l'évaluation s'inscrit dans une stratégie générale de diffusion d'un cadre cognitif et de logiques d'action d'acteur politique portée par une coalition d'ADOSS au sein de la Branche (7.3.3.1.). Les ADOSS de la CAF de la Gironde utilisent les expériences conduites pour défendre, par l'exemplarité, le déploiement d'une politique d'évaluation au sein de la Branche famille en vue de s'imposer dans le champ politique local mais aussi national, face à l'Etat (7.3.3.2.).

#### 7.3.3.1. L'évaluation dans les logiques d'action et les mécanismes d'influence d'une coalition d'acteur au sein de la Branche

Cherchant à comprendre quels acteurs ont contribué à l'élaboration de la note de doctrine de la CNAF sur l'évaluation et à différents rapports défendant le développement de cette compétence au sein des CAF, nous avons exploré la composition des groupes de travail à l'origine de ces documents. Constatant que les ADOSS de la CAF Gironde ne sont pas nécessairement positionnés sur ces groupes nous avons soulevé l'hypothèse qu'ils avaient des « alliés » qui partageaient leur conception de leur rôle politique et le même intérêt pour l'évaluation. Cette hypothèse est confirmée par Henri Labeyrie qui identifie clairement des alliés<sup>1480</sup>, révélant l'existence (informelle) de groupes d'acteurs politiques coalisés, portant peu ou prou une même vision de leur rôle sur la durée au

---

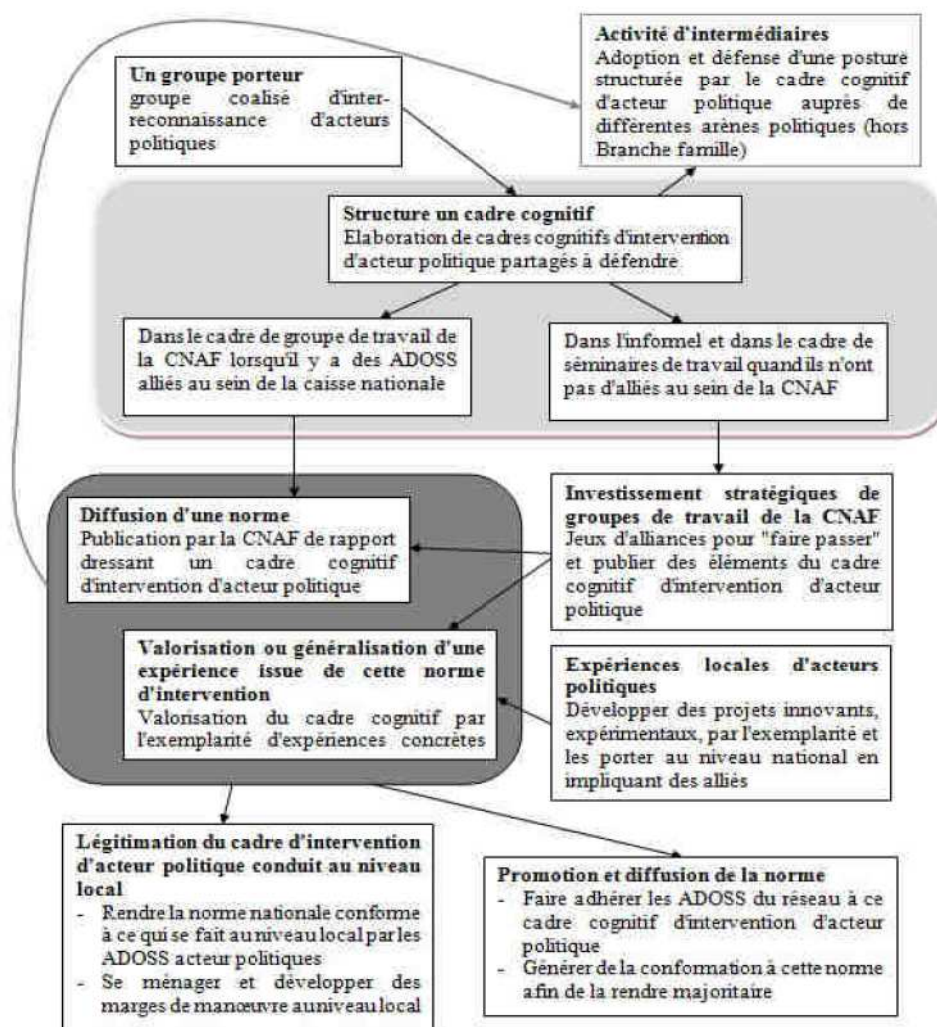
<sup>1479</sup> Cf. Partie IV.

<sup>1480</sup> Henri Labeyrie nomme clairement qui sont ses alliés, en moyenne cinq ou six ADOSS sur des groupes de travail de dix à quinze personnes. Il me transmet également leurs coordonnées si je souhaite les interroger, en me précisant qu'ils sont à la retraite (potentiellement plus libres pour s'exprimer) et me précise de prendre contact de sa part (mars 2016).



sein du réseau<sup>1481</sup>. Ils conduisent un travail politique de deux ordres, selon différentes logiques d'action et de mécanismes d'influence<sup>1482</sup> comme le montre la figure 3 que nous explicitons par la suite.

**Figure 3 : Mécanismes d'influence des acteurs politiques dans la Branche famille**



<sup>1481</sup> En dehors du réseau des CAF, la conception du rôle politique des ADOSS est partagée par plusieurs agents de direction et d'autres OSS de la région (URSSAF, RSI, CPAM). Un ADOSS de l'EN3S, passé par l'URSSAF d'Aquitaine explique que la CAF « a un rôle à jouer et si cette conscience est partagée par les dirigeants successifs c'est bien mais qu'elle apporte quelque chose à l'analyse de l'impact de ses politiques sur un territoire. [...] l'URSSAF d'Aquitaine avait un peu la même vision [...] on était très conscients que l'on avait des données qui allaient pouvoir éclairer un certain nombre de partenaires. [...] Je pense qu'il y a vraiment une sensibilité sur Bordeaux sur en quoi les organismes de sécu apportent à l'action publique ». A l'occasion d'un colloque sur les 70 ans de la Sécurité sociale à Bordeaux (mai 2015) il j'observe des prises de position politique d'un directeur de RSI. Puis, discutant avec plusieurs ADOSS sur le rôle politique des OSS, ils soulignent « ah mais Henri Labeyrie c'est un cran au dessus, attention c'est un acteur particulièrement politique et stratégique, il n'y en a pas beaucoup des comme ça ». Des ADOSS intervenant sur le même territoire peuvent a priori s'influencer et former des alliances.

<sup>1482</sup> Les ADOSS interrogés ne verbalisent pas en tant que tel ces modalités d'intervention (peut-être stratégiquement pour ne pas se dévoiler) mais elles ressortent en filigrane des entretiens. C'est en tentant de démêler leur stratégies d'action et leur mécanisme d'influence que j'ai pu les mettre à jour. Afin de m'assurer de l'exactitude de mes analyses je les ai soumises à Henri Labeyrie pour avoir son avis. Il les a non seulement confirmées mais il m'a aussi transmis des documents complémentaires s'inscrivant dans ce sens. Je présente ici de manière organisée les logiques d'action et les stratégies des acteurs mais dans la réalité elles prennent forme de manière informelles et simultanées.



D'une part, ils jouent un rôle d'entrepreneur politique pour promouvoir la généralisation de dispositifs leur donnant des marges de manœuvre sur le plan politique, comme les CTG (défense de politiques publiques). D'autre part, ils conduisent un travail d'entrepreneur institutionnel pour définir et défendre le rôle politique des CAF et leur propre posture d'acteur politique, en plaidant pour le développement d'instruments ou de logiques d'action allant dans ce sens, comme l'évaluation de politiques (défense d'instruments et de cadres cognitifs).

Tout d'abord, il s'agit de groupes d'acteurs politiques coalisés qui se (re)connaissent, travaillent ensemble et se sollicitent les uns les autres lorsqu'ils cherchent des appuis ou des soutiens pour porter des projets s'inscrivant dans cette posture d'acteur politique au sein de la CNAF<sup>1483</sup>. Pour structurer leur positionnement et proposer une alternative aux logiques d'action d'opérateur public, ils travaillent dans la durée<sup>1484</sup> sur l'élaboration formelle de « rapports » qui constituent des cadres cognitifs communs d'acteur politique. Ils sont préparés dans le cadre de groupes de travail de la CNAF, tout particulièrement à des périodes où des ADOSS de la DPFAS qui y sont favorables, partagent cette posture et constituent des alliés<sup>1485</sup>. Sinon, cela se fait sur la base de séminaires ou de rencontres informelles. Ces cadres cognitifs présentés dans l'encadré 36<sup>1486</sup> prennent la forme de rapports de prospectives sur le devenir des CAF, sur l'évolution de leurs missions et de la politique de la Branche ou encore de travaux portant sur l'action sociale, l'innovation et les projets de développement. Ils se distancient des fonctions d'administration de gestion pour (re)donner un sens politique à l'action des CAF et intègrent systématiquement l'évaluation de politiques comme instrument d'affirmation de leur rôle politique.

---

<sup>1483</sup> Après plusieurs entretiens avec Henri Labeyrie qui évoque plusieurs stratégies déployées au sein du réseaux, nous en sommes arrivés à lui demander s'il sollicite à chaque fois des alliés différents ou si ce sont les mêmes. Il répondit que c'est souvent les mêmes personnes, qu'ils partagent cette vision de leur rôle politique et qu'ils travaillent ensemble depuis un certain temps pour l'alimenter (janvier 2016).

<sup>1484</sup> Nous avons pu trouver des cadres cognitifs élaborés de 1991 à 2011.

<sup>1485</sup> Information délivrée par Henri Labeyrie (janvier 2016). Ces documents ont été travaillés à des périodes spécifiques pendant les années quatre-vingt-dix.

<sup>1486</sup> La majorité de ces documents identifiés comme faisant partie des cadres cognitifs d'acteur politique ont été transmis par Henri Labeyrie et cette liste n'est pas exhaustive.



### **Encadré 36: Les cadres cognitifs d'acteur politique**

Document interne CNAF, *Rapport du groupe de prospective, les constats et les perspectives*, 1991, 91p<sup>1487</sup>. (Henri Labeyrie est rapporteur)

Document interne CNAF, *Complémentarité PF/AS*<sup>1488</sup>, *Commission consultative sociale des directeurs*, 1995, 111p. (Henri Labeyrie est rapporteur)

Partant de l'analyse des différences de logiques d'intervention entre la fonction de gestion des prestations familiales et la fonction d'action sociale, ce rapport propose un « *projet politique commun* », de la Branche et de son réseau. Il préconise le développement d'une ingénierie sociale, l'anticipation des risques sociaux, l'intégration de travaux de recherche, la nécessité d'apporter de la lisibilité à l'action sociale et l'évaluation des politiques afin de proposer des évolutions aux pouvoirs publics.

*Entreprise publique, économie sociale : innover oui...mais comment?*, Acte du séminaire des 11 et 12 octobre 1995 à Ainhoa, 110 p. (synthèse du directeur de la CAF de Pau, du directeur du cabinet *Plénitudes* et de Henri Labeyrie)

Ce séminaire, organisé par la CAF de Pau, est composé de plusieurs ADOSS s'inscrivant dans une posture d'acteur politique, il fait intervenir des universitaires et des directeurs de services publics hors OSS. Il s'agit d'une réflexion partagée sur l'innovation dans laquelle l'évaluation doit aussi prendre place.

Document interne CNAF, *Les orientations de l'action sociale familiale des CAF 1997-2000*, 1997. (Denis Champenois est rapporteur)<sup>1489</sup>

Document interne CNAF, *Identité et positionnement de la Branche*, 2011, 49p. ; (Henri Labeyrie contributeur avec trois autres directeurs de CAF et ADOSS de la CNAF).

Ce rapport analyse les évolutions de l'environnement économique et social et du contexte politico-administratif de la Branche et interroge sa contribution au cycle de vie des politiques sociales. Il redéfinit l'identité d'acteur politique de la Branche, sa légitimité et propose une stratégie de développement pour affirmer son positionnement dans les jeux d'acteurs (tout particulièrement face à l'État). Il fait une large place au développement de l'évaluation de politique pour y contribuer, reprend les engagements formulés en la matière dans deux COG précédentes et dresse un bilan de la conduite d'évaluation au sein de la DSER.

Ces cadres cognitifs partagés sont investis et portés par les ADOSS au sein de différentes sphères dans la durée afin de tenter de faire passer ces idées et de faire adhérer leur environnement à ce cadre d'intervention d'acteur politique. En fonction des contextes, ce cadre cognitif d'acteur politique est stratégiquement présenté : tantôt comme une « évolution positive » visant à élargir le champ d'intervention (il faut rendre un « meilleur » service, aller plus loin pour s'adapter aux mutations) ; tantôt comme une « évolution correctrice » (solution) face à ce qui est identifié par les acteurs comme des

---

<sup>1487</sup> Cf. Annexe 3.

<sup>1488</sup> Prestations Familiales / Action sociale

<sup>1489</sup> Cf. Partie II (5.2.1.)



dérives du système qui tendraient à remettre en question la pérennité de l'organisation et/ou de son champ d'intervention (problèmes). Cette approche critique passe par les deux mécanismes d'influence (évolution positive et évolution corrective) et mobilise différents registres de légitimation. Cela va de la modernisation de l'action publique (normes et valeurs de la « bonne » conduite de l'action publique, textes législatifs), à la justification des dépenses publiques face à la contrainte financière<sup>1490</sup> (menace de remise en questions des politique, de réduction budgétaire, de perte d'influence), en passant par la nécessité d'une autonomie d'action pour adapter la réponse aux besoins des usagers et expérimenter.

Les ADOSS défendent leur posture d'acteur politique et leur « vocation » à intervenir dans l'élaboration des politiques en investissant certains groupes de travail de la CNAF stratégiques afin d'infléchir la tendance d'opérateur public. Il s'agit de faire passer certains éléments de leurs cadres cognitifs dans des textes d'orientation de la CNAF. Par exemple c'est en essayant de comprendre certaines similarités entre les textes de la CAF de la Gironde et un rapport de la CNAF faisant une large part à l'évaluation<sup>1491</sup> que Henri Labeyrie m'explique que ses « alliés » se sont largement inspirés d'un rapport antérieur<sup>1492</sup>. D'une part, ces cadres cognitifs constituent des supports pour penser et défendre leur posture afin d'orienter les normes d'intervention des CAF auprès de la CNAF. Ils font l'objet de diffusion « stratégique » (le plus souvent informelle) dans une dynamique d'inter-reconnaissance entre « alliés » pour mettre à disposition des supports cognitifs afin qu'ils contribuent à porter un discours d'acteur politique au sein du réseau. D'autre part, le travail de défense et de légitimation de leur posture prend également forme à travers la valorisation d'expériences concrètes issue d'un cadre d'intervention d'acteur public. Il s'agit de s'inscrire dans une perspective de *bench-marking* où, par l'exemplarité d'une action conduite au sein de CAF, un potentiel projet de généralisation est défendu pour affirmer la capacité de contribution des ADOSS à la définition des politiques. C'est par exemple le cas de l'expérimentation des CTG ou encore d'initiatives d'accompagnement numérique de jeunes « promeneurs du net »<sup>1493</sup>.

---

<sup>1490</sup> Pour prendre un exemple Martin Ackermann souligne que « *Aujourd'hui la Caisse Nationale elle a intérêt à savoir de quoi elle parle en termes évaluatifs lorsqu'elle veut plaider son budget d'action sociale au niveau des ministères par exemple, le FNAS. Et pour savoir de quoi elle parle faut-il qu'elle ait instrumenté quelque part ces allégations* » (septembre 2013).

<sup>1491</sup> CNAF, *Les orientations de l'action sociale familiale des CAF 1997-2000*, 1997

<sup>1492</sup> Document CNAF, *Complémentarité PF/AS*, Commission consultative sociale des directeurs, 1995, 111p.

<sup>1493</sup> Cf. Encadré 10 : De l'initiative locale à la politique nationale : les acteurs politiques dans des activités d'intermédiaires courtiers (2.2.3.2.)



Les stratégies qu'ils déploient pour faire publier des éléments de leurs cadres cognitifs dans les textes d'orientation de la CNAF s'inscrivent dans une double logique. D'une part, ils cherchent à « *normaliser* » cette posture (et/ou le développement d'initiatives) au sein de la Branche, c'est-à-dire d'obtenir une forme de validation ou de reconnaissance de la CNAF. Il s'agit d'obtenir un accord, voire une publicisation de leurs actions, afin de pouvoir continuer à se ménager cette marge de manœuvre au niveau local, en allant au-delà d'une posture d'opérateur public. D'autre part, ils cherchent à *diffuser* ce cadre d'intervention d'acteur politique et/ou des actions qui en émergent afin de *susciter l'adhésion* et de tenter de l'établir comme *la* norme prégnante d'intervention des CAF et des ADOSS. En ce sens, ils passent par une diffusion *top-down* (depuis la CNAF jusqu'au CAF) afin de générer potentiellement des processus de conformation à ce qui peut être perçu comme une norme émanant de la CNAF. À défaut d'une réelle conviction des opérateurs publics pour leur potentiel rôle politique, il s'agit de reprendre stratégiquement leur logique d'action s'inscrivant dans la mise en application des directives et des politiques de la CNAF, afin de tenter de déclencher des adaptations par conformation ou par mimétisme<sup>1494</sup>. L'idée est au final est de générer plus largement un changement du cadre cognitif et de logiques d'action des ADOSS pour passer d'une posture d'opérateur public à une posture d'acteur politique. Si l'évaluation est investie dans ce sens dans les cadres cognitifs d'acteurs politiques, les usages de l'évaluation au sein de la CAF de la Gironde s'inscrivent également dans cette perspective. Nous étudions par la suite en quoi l'élaboration d'un Schéma directeur d'évaluation (SDE) vise à porter une politique d'évaluation par l'exemplarité au sein de la Branche famille.

### 7.3.3.2. L'instrumentation de l'évaluation par des acteurs politiques face à l'Etat : l'exemplarité de la CAF de la Gironde

L'analyse des cadres cognitifs d'acteurs politiques<sup>1495</sup> nous amène à expliciter le positionnement d'autonomie et de relatif contre-pouvoir que ces ADOSS cherchent à défendre dans le cadre des interactions avec l'État, par le biais notamment de l'évaluation de politique. Les réformes de la Sécurité sociale et de l'État sont

---

<sup>1494</sup> Henri Labeyrie à l'issue de la présentation de mes analyses « *l'intégration de cette dimension (au delà du rôle d'opérateur) dans les textes de cadrage de la Cnaf constituait bien un moyen de susciter l'adhésion (aux orientations) à défaut d'une conviction.* » (janvier 2016).

<sup>1495</sup> Plus spécifiquement le plus récent qui nous intéresse ici : Document interne CNAF, *Identité et positionnement de la Branche*, 2011, 49p



considérées comme tendant à « *aspirer de plus en plus la Branche dans la sphère de légitimité de l'État et à la mobiliser au service de politiques publiques décidées en dehors d'elle* »<sup>1496</sup>. Ils dénoncent les contraintes de gestion et de performance que l'État fait peser sur la Branche, mais aussi sa tendance à réduire son rôle à celui d'opérateur public<sup>1497</sup>, la tenant à distance des responsabilités stratégiques d'élaboration des politiques<sup>1498</sup>. Face à cette « *emprise de plus en plus marquée de l'État sur la Branche* »<sup>1499</sup> identifiée comme problématique, le cadre cognitif d'acteur politique propose une stratégie (solution) de redéfinition et d'affirmation de l'identité et du positionnement politique de la Branche par rapport à l'État. Il s'agit de « *s'emparer et de faire vivre les pouvoirs qui sont les siens (pouvoir de proposition) mais aussi et surtout d'organiser de façon claire la contribution de la Branche aux politiques publiques sociales* »<sup>1500</sup>. Reprenant plusieurs registres de légitimité analysés précédemment<sup>1501</sup> mais aussi des exemples concrets de réorientations de dispositifs à l'issue d'une évaluation conduite par la CNAF<sup>1502</sup>, ce document stratégique valorise les ressources de pouvoir et de contribution à l'élaboration des politiques de la Branche, parmi lesquelles figurent : l'expérimentation, l'évaluation, l'affirmation et le renforcement de leur expertise et le recours à des alliances stratégiques notamment auprès de chercheurs. La Branche famille est envisagée comme chef de file nationale (délégation entière) dans le domaine de la petite enfance, de l'articulation vie familiale - vie professionnelle et du soutien à la parentalité<sup>1503</sup>. Dans cette optique, le rapport revendique de :

---

<sup>1496</sup> Document interne CNAF, *Identité et positionnement de la Branche*, 2011, 49p., p.2. Le document précise que cela se manifeste tout particulièrement avec les réformes comme la RGPP ou la LOLF, qui s'inscrivent dans une recherche de gains budgétaires et d'amélioration de l'efficacité des politiques. Il souligne un renforcement de la contractualisation entre l'État et ses opérateurs, une rationalisation des fonctions supports et une recherche d'économies substantielles. Il précise que l'État ne dispose plus de moyens d'action directs localement dans le secteur familial et social, puisqu'il a délégué ces fonctions aux collectivités et à la CAF mais que ces évolutions ont des impacts lisibles sur la Branche (COG, missions, programmes, mutualisation...).

<sup>1497</sup> Cet extrait est assez symptomatique de la posture des acteurs politique face à l'État « *Même si les textes reconnaissent à la CNAF (via son conseil d'administration) un pouvoir de proposition, la main mise de l'État, tant dans les options de gestion que dans l'élaboration, voire la mise en œuvre des politiques, est de plus en plus prégnante, réduisant souvent la Branche à un rôle d'opérateur ou au mieux d'expert* ». *Ibidem*, p.3.

<sup>1498</sup> « *Il est probable que l'absence de vision partagée et prospective sur les enjeux tels que la productivité, la qualité de nos prestations ou les conditions de vie professionnelle nous conduisent à nous voir imposer des choix peu pertinents par les pouvoirs publics parce que reproduisant des modèles exogènes* ». *Idem*, p.23

<sup>1499</sup> *Idem*, p.3

<sup>1500</sup> *Idem*, p.24

<sup>1501</sup> Plusieurs registres de légitimité sont évoqués : l'expertise juridique, l'expertise technique, l'expertise sociale et scientifique (dont l'évaluation), la capacité des CAF à mettre en œuvre des politiques nationales au niveau local et leur adaptation. Puis, dans les « valeurs éthiques » est évoqué la neutralité partisane des CAF et leur engagement pour l'intérêt général tout comme la question de la proximité avec les allocataires.

<sup>1502</sup> Il souligne par exemple la PAJE et les RAM.

<sup>1503</sup> Plus généralement elle s'inscrit dans la perspective suivante : « *s'il convient d'affirmer avec force l'adossement de la Branche famille à l'État pour contribuer à la conception et à la mise en œuvre des politiques voulues par lui, il convient de rechercher une juste distance garante d'efficacité et de sérénité, mais permettant d'organiser la proactivité nécessaire à l'évolution et à l'adaptation des politiques et à leur bonne mise en œuvre* ». *Idem*, p.16



« Contractualiser avec l'État la politique d'évaluation conduite par la Branche (objets, modalités...), en y associant les organismes locaux. Organiser et capitaliser les évaluations de terrain et leur contribution aux politiques ».

L'évaluation est considérée comme un instrument de positionnement face à l'État (contre-pouvoir) pour s'inscrire dans l'élaboration de (contre-)proposition de politiques sociales et familiales. Il s'agit d'occuper ce terrain encore peu investi par l'État<sup>1504</sup>, en mobilisant les mêmes « instruments techniques », à défaut d'être investi d'une légitimité politique. Henri Labeyrie, membre du groupe qui a élaboré ce rapport explique que (mars 2014):

« L'État ne s'est pas donné les moyens de l'évaluation de terrain et de la participation à l'époque de ses propres services et maintenant des organismes de Sécurité sociale. Il ne s'est pas donné l'opportunité que peuvent représenter ces outils pour faire bouger sa politique. [...] [depuis la décentralisation] Il a totalement perdu le contact avec le terrain. On aurait pu imaginer qu'il se dise, [...] je peux me servir de ce réseau, [...], pour avoir une connaissance du réel, de ce qui se passe sur les territoires via ces opérateurs, même si je les prends que comme opérateurs. Ils voient bien comment les choses se passent et il aurait pu, l'État, leur donner comme mission celle d'avoir une observation, un suivi, une évaluation des politiques qui sont conduites, et ben non ».

Ce cadre cognitif d'acteur politique, stratégiquement préparé (2011) en vue de la négociation de la prochaine COG, a une certaine influence sur la définition de l'actuelle COG 2013-2017. On l'observe dans la politique de communication sur l'identité et le positionnement de la Branche, mais aussi dans l'affirmation discursive de sa volonté de « contribuer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques familiales et de solidarité », présentée comme une « des clefs de la réussite ».

La compréhension de ces mécanismes d'influence et des logiques d'action d'ADOSS, acteurs politiques coalisés, mettent en évidence un des usages de l'évaluation à la CAF de la Gironde. D'une part, le développement de l'évaluation s'inscrit dans des textes d'orientation de la Branche stratégiquement élaborés et défendus par une coalition d'acteurs cherchant à jouer un rôle politique. L'évaluation de politiques est identifiée comme un instrument de reconfiguration des logiques d'action des CAF, et d'insertion dans le champ politique auprès des décideurs locaux ou nationaux<sup>1505</sup>. D'autre part, les

---

<sup>1504</sup> Bien qu'un peu par la Cour des comptes Louise Hervier, *op. cit.*

<sup>1505</sup> Les travaux de P. Warin et V. Spenlehauer mettent en évidence le même type de phénomène dans le développement de l'évaluation au sein des Régions qui contribue à affirmer leur position d'acteurs des politiques publiques et à être en capacité de renégocier la nature de leur collaboration avec l'État. Vincent Spenlehauer et Philippe Warin, *op. cit.*



évaluations conduites par la CAF sont portées comme un exemple d'expertise locale et reconnu comme tel au sein du réseau et de la CNAF. En ce sens, l'évaluation est utilisée pour légitimer le cadre cognitif d'acteur politique et ses logiques d'action. L'institutionnalisation de l'évaluation au sein de la CAF de la Gironde est présentée par les ADOSS comme un exemple de ce que peut apporter cet instrument à une CAF et à son réseau. Elle permet de rendre compte, par « l'exemplarité », de l'applicabilité d'une politique d'évaluation au sein des CAF, que les ADOSS Girondins entendent porter et mettre à l'agenda de la Branche par le biais de plusieurs ressources stratégiques. D'une part, cela passe par le financement d'une recherche sur l'institutionnalisation de l'évaluation au sein de la CAF et donc par la production – voire de la diffusion – de savoirs sur l'expérience Girondine, dont le registre de légitimité s'inscrit dans la norme du « vrai » et de la scientificité. D'autre part, la stratégie vise à élaborer un schéma directeur de l'évaluation pour institutionnaliser formellement la pratique au sein de la CAF de la Gironde et promouvoir ce programme au sein de la CNAF.







## Conclusion du Chapitre 7

L'ordre institutionnel préexistant et les normes propres à l'organisation, ses logiques de fonctionnement, ses intérêts d'acteurs, mais aussi son contexte d'intervention politico-administratif et ses mécanismes politiques constituent des variables influençant le travail institutionnel des acteurs. Ils jouent sur la manière dont l'évaluation s'institutionnalise au sein de l'organisation, non seulement sur la négociation des normes de la pratique (l'institué), mais également sur la nature des changements introduits par l'instrument d'évaluation. L'institutionnalisation de l'évaluation au sein de la CAF de la Gironde s'inscrit dans une multiplicité d'usages et introduit des changements à différents niveaux : non seulement dans les rapports sociaux des acteurs, dans l'interaction de l'organisation avec son environnement politico-administratif, mais aussi dans l'élaboration et la conduite de l'action publique locale voire nationale.

D'une part, certains changements sont liés aux usages stratégiques projetés et investis par les différents acteurs impliqués dans l'évaluation, en fonction de leurs intérêts propres et de ceux de l'organisation, et imprégnés du discours et de l'*illusio* de la direction. L'évaluation est instrumentée dans une perspective d'influence des politiques sociales locales (en fonction des normes de la CAF), de positionnement en tant qu'acteur dans le jeu politique local, afin de reconfigurer la nature des relations partenariales et les rapports de pouvoir qui les sous-tendent. Elle est utilisée pour valoriser l'action sociale de la CAF dans son environnement politico-administratif, pour promouvoir la généralisation de dispositifs expérimentaux au niveau national, mais aussi pour défendre l'autonomie des caisses et affirmer leur capacité de contribution à l'élaboration des politiques et de conduite du changement. En ce sens, l'évaluation est mobilisée (et valorisée) par les ADOSS comme une ressource pour s'imposer comme acteurs politiques, en mesure de mener des activités d'intermédiaire auprès de différentes sphères locales et nationales en vue d'influencer les politiques.

D'autre part, certains changements introduits par l'évaluation ne sont pas nécessairement pensés comme des usages stratégiques par les acteurs, ils se construisent dans les interactions et dans la pratique. Le travail institutionnel des acteurs dans le processus évaluatif produit des effets qui sont propres au jeu social des acteurs. Ces effets ne sont plus seulement issus d'attentes instrumentales de la direction, mais également liés à



l'imprégnation d'intérêts (professionnels et politiques) des parties prenantes de l'évaluation, aux jeux d'acteurs dans lesquels ils évoluent et à leur contexte organisationnel et politico-administratif d'intervention. Ces changements ne sont pas neutres et abritent des logiques sociales : celles propres aux jeux des acteurs qui se l'approprient et s'en servent, mais aussi celles inhérentes aux normes pluralistes négociées de l'instrument d'évaluation. Dans la mesure où elle redistribue des ressources cognitives et une certaine légitimité d'expertise aux acteurs et conduit à des processus d'apprentissage (sur l'évaluation, sur l'action publique, sur l'organisation), l'évaluation dispense des formes de pouvoir qui génère un phénomène d'*empowerment* d'acteurs. En effet, l'évaluation, comme opération de transcodage, tend à générer des coalitions d'acteurs de terrain (au sein de la CAF et en dehors) qui s'accordent sur les problèmes à résoudre et sur la nature des changements à opérer (convergences cognitives). S'ils s'inscrivent dans un cadre contraint, marqué par l'ordre institutionnel préexistant, par les institutions et les normes propres à la CAF, les acteurs cherchent néanmoins à influencer le contenu des politiques et les modalités de conduite de l'action publique afin les prescrire aux décideurs. En ce sens, l'évaluation tend non seulement à réaménager les rapports sociaux au sein de l'organisation, mais contribue aussi à modifier la manière d'élaborer et de conduire l'action publique au niveau local et national. L'institutionnalisation de l'évaluation introduit des processus *bottom-up* de définition des politiques et alimente une dynamique de changements incrémentaux, en partie routinisée.

Les diversifications des usages stratégiques de l'évaluation pensés et mis en œuvre<sup>1506</sup>, mais aussi plus généralement les changements introduits par cette pratique, contribuent à convaincre les acteurs de l'intérêt de l'évaluation, légitimant ainsi l'institution au sein de l'organisation. D'un côté, la pratique de l'évaluation dans la durée conduit à son institutionnalisation à la CAF. De l'autre, les changements introduits par l'évaluation confortent sa légitimité, concourent à son institutionnalisation, à sa stabilité voire à sa variation par des effets d'apprentissages.

---

<sup>1506</sup> Sur un tout autre sujet, des chercheuses mettent en évidence que la diversification des usages d'un dispositif sociotechnique de vidéosurveillance et sa multifonctionnalité produit une pluralité d'arguments de légitimation dans lesquels les différents acteurs se retrouvent. Anne-Cécile Douillet, Laurence Dumoulin et Séverine Germain, « Un dispositif sociotechnique à la loupe : le développement de la vidéosurveillance dans trois villes françaises », *Quaderni*, janvier 2011, p. 105-120.



On retrouve ici les mêmes mécanismes d'interdépendance observés par D. Easton<sup>1507</sup>, entre *policies* (ici une politique d'évaluation) et *political support* (ici le soutien de l'évaluation ou son appropriation instrumentale par les acteurs). Il montre l'existence de mécanismes de rétroaction par lesquels des politiques publiques (et les avantages qu'elles recèlent) sont des vecteurs d'acquisition de soutien politique à l'intérieur d'un système politique, mais peuvent aussi générer du soutien au système politique en tant que tel.

D'une certaine manière, le processus institutionnel s'autonourrit de ses propres effets par un mécanisme de rétroaction. Il en arrive à l'élaboration d'un Schéma Directeur de l'Évaluation qui a vocation à formaliser l'institutionnalisation de l'évaluation au sein de la CAF de la Gironde, sur la base de la pratique et des usages institués et instituants, mais aussi à porter une politique d'évaluation dans la Branche famille.

---

<sup>1507</sup> David Easton, *Analyse du système politique*, Armand Col, Paris, [1953], 1974. David Easton, « A Re-Assesment of the Concept of Political Support », *British Journal of Political Science*, vol. 5, 1975, p. 435-457.







## Conclusion de la Partie III

Face au travail conduit par des entrepreneurs institutionnels, à la sédimentation d'expériences d'évaluation sur des politiques stratégiques de l'action sociale et à la formalisation de normes spécifiques dans la durée, les acteurs s'approprient l'instrument de l'évaluation. Dans la pratique, ils conduisent un travail institutionnel de négociation des normes de l'évaluation, d'élaboration de cadres cognitifs, de rôles et de règles relativement stabilisés et routinisés qui forment l'institué et contribuent à faire concrètement exister l'évaluation. Cette culture institutionnelle s'affirme dans la conduite de l'action publique et s'inscrit dans les routines organisationnelles dans la durée. L'évaluation devient une procédure marquée par des normes institutionnalisées et négociées qui s'articulent au fil de différentes étapes du processus de la démarche<sup>1508</sup>.

L'ordre institutionnel préexistant, les normes et institutions propres à l'organisation, ses logiques d'action, ses intérêts d'acteurs, son parcours historique, mais aussi son contexte d'intervention politico-administratif et ses mécanismes politiques, influencent le travail institutionnel des acteurs. Ils jouent sur la manière dont l'évaluation s'institutionnalise au sein de la CAF, sur la stabilité et la variation des normes de la pratique (l'institué), mais également sur ses usages stratégiques et la nature des changements qu'elle introduit. Autrement dit, l'institutionnalisation de l'évaluation est *conditionnée et contrainte* par son adaptation à son environnement d'inscription, par la manière dont les acteurs lui donnent sens, l'investissent et s'en servent dans la pratique concrète et dans la durée.

Le parcours institutionnel de l'évaluation est imprégné de luttes symboliques et de négociations, liées aux antagonismes d'intérêts professionnels, politiques et de rationalités d'acteurs qui les amènent à envisager différemment les enjeux et les normes de la démarche. Il constitue un processus social dont l'acceptation et le fonctionnement sont conditionnés par son appropriation et sa déformation par des acteurs sociaux prégnants. L'institutionnalisation de l'évaluation se fait au prix de compromis entre les intérêts d'acteurs en présence, en fonction des rapports de pouvoir qui les sous-tendent, et dans le sens d'une adaptation aux objectifs politiques et organisationnels de la CAF et

---

<sup>1508</sup> Comme le souligne F. Dubet, « ce que l'on pourrait prendre pour une organisation stable n'est en fait qu'une négociation plus ou moins stabilisée » François Dubet, *Le déclin de l'institution*, Seuil, Paris, 2002, liv. 210.



à ses logiques d'action. Le travail institutionnel de bricolage des règles du jeu et les mécanismes de contrôle social des pratiques s'inscrivent dans des rapports de force entre acteurs et dans l'attachement qu'ils portent à l'évaluation et à leur rôle institutionnel. Le maintien de l'ordre institutionnel intervient tout particulièrement dans la matérialisation de l'évaluation par le biais d'un rapport, au cœur de ses usages et de ses enjeux instrumentaux de défense des intérêts de l'organisation. Tout cela contribue à expliquer la stabilité et la variation de ses normes, qui donnent consistance à l'évaluation et participe de son processus permanent et conflictuel d'institutionnalisation dans l'organisation.

Les règles du jeu de l'évaluation, négociées par les acteurs dans la pratique routinisée et dans la typification des rôles et des actions<sup>1509</sup> introduisent des changements, liés aux usages stratégiques investis par les acteurs impliqués, mais aussi aux effets propres de la démarche. D'une part, l'évaluation, comme ressource technique et politique, est utilisée dans une logique d'affirmation d'un rôle d'acteur politique, d'insertion dans le jeu politique afin d'influencer les politiques sociales locales et nationales. Instrument de (re)connaissance individuelle et organisationnelle, l'évaluation vient reconfigurer la nature des relations que la CAF entretient avec son environnement politico-administratif et les rapports de pouvoir qui les sous-tendent. Il s'agit d'affirmer son expertise sociale, sa maîtrise du « terrain » et sa capacité de contribution à l'élaboration et à la conduite de l'action publique afin d'influencer les politiques par des activités d'intermédiaire.

D'autre part, le travail institutionnel des acteurs dans le processus évaluatif produit des effets propres au jeu social. Il introduit des changements dans l'organisation, dans les modalités de travail, dans les relations sociales et professionnelles, dans la manière de penser l'action publique, de « se penser » et de se comporter comme des acteurs politiques. L'évaluation pluraliste redistribue des ressources cognitives et une légitimité d'expertise aux acteurs. Elle génère des processus d'apprentissage et d'*empowerment* où des coalitions d'acteurs de terrain (de la CAF et en dehors) se forment, cherchent à se positionner et à s'accorder non seulement sur les problèmes à résoudre mais aussi sur la nature des changements à opérer afin de les prescrire aux décideurs. L'évaluation introduit ainsi des dynamiques *bottom-up* dans la définition des politiques sociales et

---

<sup>1509</sup> P. Berger et T. Luckmann, *op. cit.*



tend à réaménager les rapports de pouvoir au sein de l'organisation. Elle modifie la manière d'élaborer et de conduire l'action publique. D'une certaine manière, la politique d'évaluation de la CAF peut être considérée comme une politique constituante ou constitutive au sens de T. Lowi à savoir : « *des politiques qui ont pour objectif et pour effet le plus visible de redistribuer des pouvoirs et des capacités d'action, d'imposer des règles générales et de produire des représentations de l'ordre politique légitime* »<sup>1510</sup>. Cependant, l'évaluation s'inscrit dans un cadre contraint par l'ordre institutionnel préexistant, par les normes et les logiques d'action de la CAF. Elle conduit à des changements incrémentaux, ménageant les intérêts des acteurs, plus ou moins ceux des usagers, dans une perspective de légitimation de l'organisation.

L'institutionnalisation de l'évaluation prend forme par la sédimentation d'expériences, dans la manière dont les acteurs s'en saisissent et l'investissent en fonction des intérêts professionnels et d'influence politique qu'ils défendent. Ainsi, la diversité des usages et des changements introduits par l'évaluation s'explique par la multiplicité des acteurs qui se les approprie à différents niveaux de la hiérarchie organisationnelle. Ce n'est plus seulement la direction, les cadres et les CES, mais aussi les conseillers techniques et les travailleurs sociaux qui se retrouvent concernés. D'une certaine manière, l'évaluation échappe à ses créateurs comme à ses protagonistes<sup>1511</sup>, elle devient plus une imbrication d'investissements d'acteurs que réellement ce pourquoi elle a été importée<sup>1512</sup>. Comme le souligne B. Gaïti, « *Le propre de l'institution est d'échapper aux conditions sociales et politiques qui l'avait fait naître, de déborder les usages et les significations qui l'avaient spécifié* »<sup>1513</sup>.

C'est à la fois dans les routines qu'elle instaure durablement, dans les cadres cognitifs et les logiques d'action qu'elle introduit et dans les usages que les acteurs en font que

---

<sup>1510</sup> Theodore Lowi, « Four systems of policy, politics and choice », *Public Administration Review*, vol. 32 / 298-310, 1972. in Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, *op. cit.*, liv. 57.

<sup>1511</sup> B. Lacroix et J. Lagroye soulignent que « *la construction de l'institution comme résultat d'engagement et d'activités hétérogènes, jamais totalement contrôlée par personne, sans rien abandonner de l'idée que cette institution échappe, pour cette raison, à ses auteurs comme à ses interprètes, quoiqu'elle n'ait cependant peut-être pas d'autre consistance que celle que lui confère la variété des entreprises tendant à s'en saisir et à s'en servir* » *Le président de la République : usages et genèse d'une institution, op. cit. in Sociologie de l'institution, op. cit. p.17.*

<sup>1512</sup> Olivier Benoit, « Les chambres régionales des comptes face aux élus locaux », *Revue française de science politique*, vol. 53 / 4, 2003, p. 535-558, p. 523. Dans son travail sur les chambres régionales des comptes, O. Benoit met également en évidence en quoi les institutions échappent en partie à leurs initiateurs et « *ne deviennent pas ce pourquoi elles furent créées* » Olivier Benoit, « Les chambres régionales des comptes face aux élus locaux », *Revue française de science politique*, vol. 53 / 4, 2003, p. 535-558, p. 523

<sup>1513</sup> Brigitte Gaïti, « Entre les faits et les choses. La double face de la sociologie politique des institutions », in Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort, (éds.). *Les formes de l'activité politique. Eléments d'analyse sociologique (XVIIIe-XXe siècle)*, éds. Antonin Cohen, Bernard Lacroix et Philippe Riutort, PUF, Paris, 2006, p. 39-64, p. 40. in *Sociologie de l'institution, op. cit. p.145.*



s'ancre des formes de dépendance au sentier qui constitue une force de maintien de l'institution. La diversification des usages pensés par les acteurs et des « effets inattendus »<sup>1514</sup> conforte la légitimité de l'évaluation, convainc ses protagonistes et participent de son institutionnalisation par effet de rétroaction. En définitive, la pratique sédimentée produit l'institué et génère des changements qui ont des effets instituants sur le processus d'institutionnalisation de l'évaluation au sein de cette organisation. Il conduit l'élaboration d'un Schéma directeur de l'évaluation qu'il convient d'étudier pour saisir ce qu'il révèle du processus institutionnel de l'évaluation dans la CAF.

---

<sup>1514</sup> Pour reprendre l'expression de Olivier Benoit, *op. cit.*



## ***Partie IV : Le schéma directeur de l'évaluation comme analyseur du processus d'institutionnalisation à la CAF***

Dans la mesure où l'évaluation est stratégiquement appropriée par les acteurs parce qu'ils trouvent un intérêt dans le processus (Chapitre 6) mais aussi dans ses finalités (Chapitre 7), l'expérience accumulée et les changements introduits par cette pratique participent rétroactivement à son institutionnalisation. Au bout d'une dizaine d'années de pratique évaluative, la direction souhaite l'élaboration et la mise en œuvre d'un schéma directeur de l'évaluation à la CAF de la Gironde (SDE). Cette initiative constitue une nouvelle étape du processus institutionnel qui se veut décisive : l'institutionnalisation formelle de l'évaluation de politiques au sein de l'organisation. C'est-à-dire l'élaboration et la mise en application d'un dispositif institutionnel définissant l'évaluation, sa place dans l'organisation, ses normes de fonctionnement, ses objectifs et la programmation des démarches. Autrement dit, l'installation de normes instituées par l'expérience sédimentée dans la durée conduit la direction à vouloir stabiliser formellement l'évaluation afin de l'intégrer aux activités et aux institutions de l'organisation. En ce sens, elle prévoit la conception d'un instrument, le SDE, pensé comme l'aboutissement du processus d'institutionnalisation de l'évaluation à la CAF.

L'étape d'élaboration du SDE est d'autant plus intéressante à analyser qu'elle intervient à l'arrivée d'un nouveau directeur, qui vient reconfigurer l'ordre institutionnel et introduire une bifurcation<sup>1515</sup> dans le processus d'institutionnalisation. R. Lefebvre souligne que : « *l'entrée dans l'institution d'un nouvel acteur constitue une phase critique [...] dans la mesure où elle se traduit par une rupture des routines, fût-elle provisoire, et plus généralement par une désobjectivation d'aspects antérieurement stabilisés de la réalité sociale* »<sup>1516</sup>. Cette reconfiguration constitue une phase privilégiée pour observer les jeux d'acteurs autour de du projet de SDE et interroger la permanence de l'institué. Sur la base du travail ethnographique<sup>1517</sup> et de notre

---

<sup>1515</sup> A savoir « *une recomposition intense des ingrédients impliquant un événement, provoquant une crise puis l'apparition d'une alternative et qui débouche sur un changement d'orientation dans le processus* ». Autrement dit, une bifurcation introduit un changement radical du processus, imprévisible et irréversible, qui conduit à une recomposition des ingrédients. Ariel Mendez et Claire Bidart, *Op. cit.*, p.232

<sup>1516</sup> Rémi Lefebvre, *op. cit.*, liv. 223.

<sup>1517</sup> Elle s'inscrit sur la période d'élaboration du SDE à savoir de 2011 à 2014 et non pas sur sa mise en oeuvre.



implication dans ce projet, nous présentons dans cette partie une étude de cas proche d'une quasi-expérience. Il s'agit d'explorer en quoi le déploiement d'un SDE est à la fois un effet du processus institutionnel, et à la fois un instrument dont la vocation est d'avoir des effets instituants sur l'institutionnalisation de la pratique évaluative. Il constitue une arène du processus institutionnel où se rejouent des négociations autour de l'institué, des usages stratégiques et des changements que l'évaluation est supposée produire. L'analyse porte sur le travail institutionnel des acteurs dans la négociation de l'élaboration du SDE et plus généralement du maintien de l'évaluation dans l'organisation. Elle montre en quoi ce projet fait l'objet de stratégies et de jeux d'acteurs, de luttes internes entre les défenseurs de l'évaluation qui cherchent à stabiliser l'acquis par son institutionnalisation formelle ; et ceux qui s'y opposent par des tentatives de déstabilisation et de désinstitutionnalisation<sup>1518</sup> de l'institué.

Le chapitre huit étudie les objectifs instrumentaux de l'élaboration du SDE qui vise non seulement à institutionnaliser formellement la pratique évaluative à la CAF mais aussi à porter une politique d'évaluation au sein de la Branche famille. Il montre en quoi le projet, l'évaluation et la fonction des CES, font face à des tentatives de désinstitutionnalisation liées à la reconfiguration, introduisant des logiques d'action d'opérateur public et un comportement déviant du directeur.

Le chapitre neuf analyse comment des acteurs de l'encadrement déploient des stratégies et conduisent un travail institutionnel de défense du SDE et de l'évaluation, face à des tentatives de déstabilisation. Convaincus de l'intérêt de cette pratique, ils se saisissent du projet, forment une coalition pour produire un discours consensuel sur l'évaluation et cherchent à en redéfinir les normes, tout en usant de tactiques pour maintenir l'institution.

Le chapitre dix met en perspective le processus institutionnel dans la durée et interroge sa stabilité. Il montre qu'il se construit d'abord dans une perspective *top-down* puis *bottom-up*, révélatrice d'une certaine forme de maturité de l'institution. Lorsque des acteurs influents convergent sur les normes et les usages de l'évaluation, les tentatives de déstabilisation de l'institution n'aboutissent pas (au moins temporairement) à une désinstitutionnalisation de cette pratique mais à son maintien.

---

<sup>1518</sup> C'est-à-dire de remise en question des fondements de l'institution, de ses normes, de ses logiques d'action et des représentations qui les sous-tendent.



## **Chapitre 8 : La structuration d'une politique d'évaluation au risque de sa désinstitutionnalisation**

L'élaboration du schéma directeur est présentée par la direction comme l'aboutissement de l'institutionnalisation de l'évaluation à la CAF de la Gironde. Il s'agit, tout d'abord, de comprendre pourquoi ce projet émerge et les différents objectifs initiaux qui lui sont assignés. Il vise non seulement à institutionnaliser formellement cette pratique dans l'organisation par la mobilisation d'une chercheuse, mais s'inscrit aussi dans l'ambition de porter une politique d'évaluation au sein de la Branche famille (8.1.). Ensuite, il importe de saisir en quoi l'arrivée d'un nouveau directeur vient perturber l'ordre institutionnel et remettre en question le projet de SDE. Il s'inscrit dans des logiques d'action d'opérateur public et interroge l'existence de la fonction de chargés d'études sociales (8.2.). Il questionne les fondements de la conduite d'évaluation de politiques au sein de la CAF, mais aussi l'intérêt du projet de SDE, s'inscrivant ainsi dans une posture déviante de déstabilisation de la pratique et de ses protagonistes (8.3.).

### **8.1. La production stratégique d'un instrument d'institutionnalisation de l'évaluation à la CAF et dans la Branche famille**

La volonté d'élaborer un SDE intervient à une phase particulière du processus institutionnel et il convient de comprendre dans quelle stratégie institutionnelle et instrumentale il s'inscrit. L'analyse porte sur le contexte et les enjeux du projet initial d'institutionnalisation formelle de l'évaluation à la CAF par le biais d'un instrument (8.1.1.), mais aussi sur l'ambition de porter une politique d'évaluation au sein de la Branche famille, par l'exemplarité du SDE, et les objectifs stratégiques qui la sous-tendent (8.1.2.).



### 8.1.1. Institutionnaliser formellement l'évaluation au sein de la CAF

Après une dizaine d'années d'expérience d'évaluation de politiques<sup>1519</sup>, des normes (partagées ou négociées) imprègnent la pratique, clarifient les rôles des parties-prenantes, mais aussi les différentes étapes de la démarche. Cet institué est révélateur d'un processus d'institutionnalisation de l'évaluation par la pratique, opérée par les acteurs dans le temps. Il n'existe pas pour autant de texte de cadrage général sur la place de l'évaluation dans l'organisation, tout au plus des outils méthodologiques ou note de doctrine sur des dispositifs particuliers. Martin Ackermann considère qu'à son départ (en 2006) l'évaluation commence à être institutionnalisée à la CAF : « *La manière dont on fonctionnait, tant que j'étais là, et tant que Henri Labeyrie était là ça a été institutionnalisé. C'est devenu le mode de fonctionnement* » (septembre 2013). Ce n'est pas le cas pour Henri Labeyrie qui souligne « *chez nous ? Institutionnalisée ? Non. Elle était intégrée par des acteurs, il y avait un outillage, une organisation. Qu'elle soit institutionnalisée au sens où la CAF de la Gironde la porte complètement non on n'y était pas encore* » (décembre 2011). Pour les deux directeurs, la pratique de l'évaluation est intégrée par l'organisation et ses acteurs. Pour Henri Labeyrie elle n'est pas encore institutionnalisée<sup>1520</sup> et il s'agit de saisir pourquoi il se représente la situation ainsi et ce qu'il met en place pour y remédier : l'élaboration d'un SDE.

Lorsqu'une chercheuse le sollicite pour conduire une recherche sur l'institutionnalisation de l'évaluation dans la Branche famille dans le cadre d'un contrat CIFRE, Henri Labeyrie se saisit de l'opportunité pour la mandater sur l'élaboration d'un SDE. Dans les faits, deux tentatives d'élaboration de SDE ont déjà été conduites, l'une par un consultant externe dans le cadre du SDAS, l'autre par Danielle Coutant alors consultante interne en 2009<sup>1521</sup>. Pour Henri Labeyrie, l'élaboration et la mise en œuvre d'un SDE vise justement à institutionnaliser l'évaluation à la CAF de la Gironde et à stabiliser l'intégration de cette pratique aux activités courantes de la caisse. Pour reprendre ses propos :

---

<sup>1519</sup> Cf. Partie II et III. Notons aussi la quinzaine d'années d'expérience d'études sociales et de diagnostics territoriaux.

<sup>1520</sup> Il est fort probable que la définition de l'institutionnalisation que l'on retient dans cette thèse (sociologie de l'institution) soit sensiblement différente de celle de cet acteur. J.-C. Thoenig souligne que « *Dans le jargon administratif, [où] institutionnaliser signifie créer des institutions, spécialiser des organisations, énoncer des pratiques standards qui soient, si possible, de bonnes pratiques, émettre des règles de conduite qui exigent de la conformité et qui exercent de la contrainte sur les ressortissants comme sur les tierces parties* ». Jean-Claude Thoenig, *op. cit.*, p. 47.

<sup>1521</sup> Si j'ai eu accès à la documentation concernant le SDAS (Cf. 5.4.2.1.), mais pas pu retrouver, ou plus exactement, on ne m'a jamais transmis le projet de SDE développé par Danielle Coutant.



« Là justement on instituait, et oui. C'est-à-dire, ça arrivait en point d'orgue, [...] on capitalisait sur tout le travail fait de façon un peu ponctuelle. Pour dire en fait toutes nos politiques sociales on doit pouvoir avoir un dispositif d'évaluation. [...] Donc si j'étais capable d'avoir mes indicateurs d'évaluation, mon évaluation sur les politiques, je pouvais avoir en gros mes quatre missions, elles sont au national, déclinées départementalement, déclinées par territoires et par CTG. Et, de fait, j'avais l'outil d'évaluation par territoire et sur le département et je pouvais du coup faire remonter à la CNAF. Et là oui on instituait » (mars 2014).

Quatre ADOSS portent le projet : Henri Labeyrie alors directeur, Patrick Partinico, directeur adjoint et Florence Michelet, sous directrice en charge de l'action sociale, ainsi que son assistante. D'une part, le schéma directeur a vocation, à institutionnaliser la pratique de l'évaluation au sein de la caisse en clarifiant et en actant formellement en quoi cette pratique s'intègre aux missions de la CAF. Il s'agit d'élaborer un cadre cognitif commun, appelé « référentiel d'évaluation »<sup>1522</sup> par les ADOSS. Il doit éclaircir ce qui est entendu par « évaluation de politiques » (définition), ses objectifs, ses normes, ses exigences pratiques, son processus, ses méthodologies et ses usages à la CAF. L'idée est de favoriser son appropriation par les acteurs, réduisant indirectement les marges d'incertitudes et de négociation. L'objectif central de cet instrument est de stabiliser et de pérenniser l'institution dans l'organisation. L'instrumentation d'un SDE pour institutionnaliser formellement l'évaluation intervient à une certaine phase de maturation du processus institutionnel, où différents acteurs se sont appropriés cette pratique, disposent d'un certain socle commun de connaissance et d'une maîtrise de la culture institutionnelle, de par leurs expériences.

D'autre part, le SDE a vocation à constituer une politique d'évaluation pluriannuelle avec une visée programmatique en fonction des priorités de l'agenda politique local et national. Partant de l'idée que la CAF conduit une politique d'action sociale locale, la direction souhaite définir sa politique d'évaluation en fonction des différents domaines sur lesquels elle intervient. Henri Labeyrie explique (mars 2014) :

« C'est parce qu'il y a politique qu'il doit y avoir évaluation des politiques, et je le voyais comme ça, à chaque politique son évaluation, [...] qui peut d'ailleurs ne pas être la même. Les modalités d'évaluation des centres sociaux, ce n'est pas obligatoirement

---

<sup>1522</sup> Le langage profane se rapporte au sens commun. Néanmoins, il s'agit d'élaborer un cadre cognitif et normatif pour encadrer la place de l'évaluation, le comportement et les représentations des acteurs, ce qui, en définitive, est proche de la définition de la notion de référentiel d'action publique élaborée par Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'État en action: politiques publiques et corporatisme*, PUF, Paris, 1987. Pierre Muller, *Les politiques publiques*, PUF, coll. « Que sais-je », PUF, Paris, 2004, 128p.



*celles de la petite enfance ou des politiques de logement. [...] dans mon esprit les deux étaient totalement liés, [...] on faisait un schéma directeur des politiques et on avait le schéma directeur d'évaluation des politiques ».*

Le SDE doit s'inscrire dans une dimension territoriale adaptée au contexte Girondin, aux modalités d'intervention et d'influence politique de la CAF, au regard des objectifs qu'elle se fixe dans le cadre de son CPOG. Henri Labeyrie explique (décembre 2011) :

*« Le département de la Gironde, département le plus étendu de France métropolitaine ne peut pas avoir les mêmes modalités de mise en œuvre des politiques de service que le département du Rhône ou le territoire de Belfort, il ne peut pas. [...] il y a des modalités d'intervention qui sont inhérentes à ces cas de figures. Ça c'est la déclinaison territorialisée de politiques nationales. [...] Ce schéma d'évaluation au plan local, il doit à la fois intégrer l'ensemble des dimensions venues du national, c'est-à-dire la performance de gestion avec la performance politique. Et il doit aussi, [...] rendre compte de la dimension territorialisée de l'action ».*

Le SDE doit s'intégrer au plan de développement de la CAF dans une logique de « développement durable »<sup>1523</sup>, impliquant une pluralité d'acteurs, et vise à alimenter les réflexions sur les politiques au niveau local et national.

En définitive, au bout d'une dizaine d'années d'expériences sédimentées, l'évaluation fait désormais partie d'un ordre institutionnel préexistant au sein de la CAF de la Gironde, sur lequel vient se surimposer le SDE pour stabiliser, affirmer voire en modifier les normes et les contours. D'une certaine manière, le SDE vient instituer des « points de véto », c'est-à-dire « des règles formelles brident intentionnellement les capacités de changement »<sup>1524</sup>. P. Bezes et P. Le Lidec expliquent que :

*« L'institution de ces points de véto reflète la volonté délibérée de rendre les institutions résistantes au changement, et de se donner des garanties contres certains usages que pourraient en faire leurs successeurs. Ces procédures et règles formelles sont en effet censées garantir les acteurs au pouvoir que leurs successeurs (et adversaires potentiels) n'auront pas les mains libres pour entreprendre des réformes contraires à leurs intérêts [...] comme le rappelle Paul Pierson, ceux qui construisent les institutions ont*

---

<sup>1523</sup> Le concept de développement durable n'est pas développé, car éloigné de l'objet de recherche. Toutefois, cette notion floue de développement durable et de responsabilité sociale d'entreprise irrigue le discours de Henri Labeyrie pour légitimer le SDE et sa logique d'intervention politique. Pour lui, elle porte une dimension sociale et une logique managériale qui peut se structurer par le biais de l'évaluation. Par-là, il mobilise d'autres registres de légitimation « pourquoi aussi introduire une dimension évaluative parce qu'elle est consubstantielle d'un processus de développement durable. [...] Le développement durable dans ses modalités de gouvernance c'est : je pose un diagnostic, ce diagnostic il est participatif, pour quoi il est participatif ? Parce que je veux associer l'ensemble des acteurs pour prendre la moins mauvaise décision possible. [...] donc si je mets en place ces mécanismes là en amont, je fais en sorte que dans le continuum les mécanismes de l'action soient des mécanismes qui impliquent l'ensemble des acteurs [...] et je fais en sorte, d'abord qu'il y ait une évaluation à l'action, et que cette évaluation soit une évaluation large et participative » (décembre 2011).

<sup>1524</sup> Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, *op. cit.*, p. 66. Ils s'intéressent notamment aux cas des réformes constitutionnelles.



*généralement conscience du fait que leurs rivaux politiques seront un jour au pouvoir et n'auront de cesse de modifier leur travail initial, ou d'en modifier le but ou le fonctionnement en fonction de leurs objectifs propres »<sup>1525</sup>.*

Le SDE peut être appréhendé comme un point de véto, d'autant plus dans un contexte où la signature du contrat de la chercheuse, supposée l'élaborer, se fait un mois avant le départ de Henri Labeyrie de la CAF de la Gironde<sup>1526</sup>.

### 8.1.2. Porter une politique d'évaluation au sein de la Branche famille par l'exemplarité

Le SDE n'a pas vocation à rester en Gironde. Au sein de la Branche famille, l'outil « schéma directeur » est mobilisé par la CNAF pour différents domaines<sup>1527</sup> qu'il s'agisse d'orientation managériales ou politiques. Néanmoins, il n'existe pas de schéma directeur de l'évaluation au sein du réseau des CAF. Les ADOSS de la CAF de la Gironde mobilisent la même terminologie que les documents de cadrage de la CNAF. Le recours à cette forme de mimétisme s'inscrit dans une stratégie et une ambition plus générale : promouvoir le SDE comme une initiative exemplaire au sein de la CNAF afin de porter une politique d'évaluation au sein de la Branche. Henri Labeyrie explique :

*« C'est ce que j'avais appris avec Martin Ackermann qui me le disait la « Caisse Nationale ne doit pas me dire ce que j'ai à faire mais je dois dire à la Caisse Nationale comment elle peut s'améliorer ». Là il y a une vraie ambition, une volonté d'exemplarité. [le système d'évaluation de la Branche famille] il est n'est pas organisé mais il est possible, mais il est possible. On a à la fois une direction de la recherche, on a à la fois une direction des politiques, au national, et à la CNAF et localement, tout à la fois des opérateurs action sociale et prestation, et un réseau de chargés d'études donc ça c'est quelque chose qui pourrait être animé au service d'une politique évaluative » (mars 2014).*

Dans cette entreprise, le SDE constitue un instrument permettant de démontrer en quoi l'évaluation de politique peut prendre sens et trouver sa pertinence dans une CAF. Il constitue un exemple concret, un cadre cognitif et opérationnel potentiellement généralisable au sein de la Branche. Il vise à être utilisé comme support d'un travail

---

<sup>1525</sup> *Idem*, p.67-68.

<sup>1526</sup> Dans les faits, le projet de contrat CIFRE prend forme à partir de janvier 2011, il est validé en mars par la direction puis envoyé à l'association nationale de recherche et de la technologie. Le contrat débute au 1er juin 2011 et Henri Labeyrie quitte la CAF en juillet 2011.

<sup>1527</sup> Il existe un schéma directeur des politiques familiales et sociales, un schéma directeur de la communication, un schéma directeur du système d'information, etc. qui sont élaborés par la CNAF.



entrepreneur institutionnel et d'activités d'intermédiaire courtier<sup>1528</sup>, une solution à promouvoir auprès des ADOSS (notamment des alliés) et de différentes arènes politico-administratives. En ce sens, les ADOSS qui portent le SDE entendent élargir le portefeuille de compétence des CAF, affirmer leur rôle d'acteur politique, modifier les logiques d'action de la Branche et renforcer leur autonomie. Le SDE prend la forme d'un programme pour transformer la manière de construire et de conduire les politiques au sein des CAF, en y introduisant la capacité de produire une expertise et des préconisations sur l'action publique<sup>1529</sup>.

Pour concrétiser cette double ambition (institutionnaliser l'évaluation à la CAF de la Gironde et porter une politique d'évaluation au sein de la Branche famille), et suite à deux tentatives infructueuses, Henri Labeyrie saisit l'opportunité d'une recherche pour relancer le projet. Pour lui, la chercheuse (il s'adresse à moi, entretien mars 2014):

*« Vous apparaissez vous comme une opportunité parce que vous allez pouvoir apporter, vous, à la fois une vision globale, mais différenciée et donner [...] de la cohérence méthodologique. [...] je crois beaucoup à la notion de recherche-action. Et dans ce cas là de tiers sachant et recherchant, mais qui en même temps font bouger les choses et puis voilà, parce que la recherche-action, qui est aussi consubstantielle de l'action sociale des CAF, s'est perdue avec le temps, ça me paraissait intéressant de le faire vivre et de le rejouer »<sup>1530</sup>.*

Le mandat d'une actrice universitaire pour conduire ce projet s'inscrit dans un intérêt pour l'implication de chercheur au sein de l'organisation et la dynamique de changement que cela peut introduire. Il y a aussi, très probablement, une stratégie de légitimation scientifique du SDE et de la démarche par l'élaboration d'une thèse sur le sujet, afin de porter cette politique auprès de la CNAF. Rappelons qu'initialement, Henri Labeyrie a tenté de faire co-financer la recherche par la CNAF afin d'obtenir un soutien financier ou du moins un accord de principe sur ce projet de recherche et de SDE. Démarche qui n'a finalement n'a pas abouti car la caisse nationale a considéré qu'une telle recherche reviendrait à une forme d'« audit » de la Branche famille, qui visiblement pourrait déranger. À son départ de la CAF de la Gironde pour une CAF de plus grande ampleur,

---

<sup>1528</sup> Dans sa thèse, V. Spenlehauer observe le même type de phénomène : « 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. ». Vincent Spenlehauer, *op. cit.*, p. 19.

<sup>1529</sup> Cette stratégie est proche d'activités d'élites programmatiques telles que définies par William Genieys, « L'émergence d'élite(s) programmatique(s) face à la mutation de l'État français », Barcelone, 2007, 27 p.

<sup>1530</sup> Il est alors directeur d'une autre CAF, mon contrat CIFRE se finalise et je lui demande pourquoi il a recruté une chercheuse sur l'élaboration du SDE.



Henri Labeyrie précise à la chercheuse « *on reste en contact, j'aurai besoin de vous pour la suite* » (juillet 2011), potentiellement en vue de la mobiliser pour servir son ambition de mise à l'agenda d'une politique évaluative dans la Branche famille.

## **8.2. Le processus institutionnel face à une logique d'action d'opérateur public**

À partir de 2011, Denis Champenois dirige la CAF de la Gironde et investit ses fonctions dans une posture d'opérateur public. Il ne s'inscrit pas dans les mêmes logiques d'action que ses prédécesseurs dont il cherche à se démarquer. Le changement de direction et d'orientation vient « perturber » le déroulé du projet d'élaboration d'un SDE et marque plus généralement une bifurcation<sup>1531</sup> du processus institutionnel de l'évaluation à la CAF. Ce processus incrémental d'institutionnalisation résulte d'un ensemble de représentations et d'intérêts d'acteurs, en perpétuelle renégociation de ce qu'est l'évaluation, de la manière dont elle doit être conduite et ce qui est attendu.

L'analyse porte ici sur les cadres cognitifs et les logiques d'action d'opérateur public du nouveau directeur. Ils viennent remettre en question l'ordre institutionnel, le parcours historique de l'organisation et se heurter à aux cadres de pensée et d'action des ADOSS acteurs politiques (8.2.1.). En ce sens, la fonction de chargée d'études sociales est questionnée dans ses fondements et son utilité, tout comme la pratique évaluative qu'ils conduisent, déstabilisant le processus institutionnel et les acteurs (8.2.2.).

### **8.2.1. Des mutations et des résistances**

Tout d'abord, présentons le parcours de Denis Champenois, la manière dont il se représente son métier et les changements que génèrent sa prise de fonction à la CAF, afin de mettre en évidence que sa logique d'action d'opérateur public génère des tensions et des mutations dans l'organisation<sup>1532</sup>. Après des études de droit, il rejoint la

---

<sup>1531</sup> Ariel Mendez et Claire Bidart, *Op. cit.*

<sup>1532</sup> Précisons qu'il a été délicat d'entrer en contact avec cet acteur et de récolter des informations auprès de lui. Après plusieurs sollicitations pour un entretien de recherche, restées sans réponses, j'ai mobilisé Patrick Partinico pour obtenir une rencontre qui sera annulée par deux fois. Un an après son arrivée à la CAF, il m'accorde un entretien d'une durée d'une heure (juin 2012). Je sollicite un nouvel entretien en 2014 afin d'analyser si ses positions évoluent dans le temps concernant la conduite d'évaluation à la CAF du fait de sa socialisation à l'institution et aux acteurs porteurs. Après trois demandes restées sans réponses, et malgré le soutien de Patrick Partinico, je n'obtiens pas d'accord pour un second entretien de recherche. Cette difficulté d'accès à Denis Champenois reste cependant révélatrice du manque d'intérêt de cet acteur pour cette recherche.



formation initiale de l'EN3S qu'il termine en 1982. Il devient directeur de la CAF de la Marne en 1993, puis de la CAF d'Ille-et-Vilaine en 1999. Il est nommé directeur de la CAF de la Gironde en 2011, à défaut d'être recruté à la direction d'une caisse de plus grande ampleur, poste sur lequel il postule mais qui est finalement confié à Henri Labeyrie. Dès 2014, c'est-à-dire trois ans après son arrivée à Bordeaux, il dépose une candidature pour prendre la direction de la CAF du Nord, mais n'est pas recruté.

En dehors de ses missions de directeur de CAF, Denis Champenois fait partie du comité de rédaction de la revue de l'EN3S (la revue *Regards*) pendant plusieurs années. Il donne des cours au sein de l'IEP de Rennes<sup>1533</sup>, puis de l'université de Bordeaux dans le cadre de la préparation des concours administratifs. Par ailleurs, il est élu adjoint au Maire d'une petite commune rurale du Médoc<sup>1534</sup> en 2014 sous l'étiquette du parti de l'Union des Démocrates et Indépendants.

Pour Denis Champenois, la mission de directeur se décline prioritairement autour de quatre grands axes : l'attention portée aux allocataires, l'attention portée au personnel, l'attention portée au processus, et enfin l'attention portée aux partenaires et à l'environnement externe. Il explique (juin 2012) :

*« Le poste de directeur, c'est de diriger. C'est de diriger, donc à la fois c'est un poste de directeur de service public, donc c'est de s'assurer que le service public soit assuré et soit de qualité. Donc ça veut dire donc mettre en paiement les prestations dues aux allocataires, ça veut dire mettre en musique la politique d'action sociale ».*

Il accorde une importance primordiale à la gestion du versement des prestations, à la productivité, à la qualité de service telle que définie par la CNAF et au fonctionnement interne de l'organisation<sup>1535</sup>. À son arrivée, Denis Champenois prévoit un remaniement organisationnel. Il s'entoure d'un « cabinet du directeur » notamment composé de contrôleurs de gestion et de statisticiens afin de suivre de près la performance et la productivité de la caisse. Il prend également en gestion directe le service des ressources humaines<sup>1536</sup> et recrute un de ses anciens collaborateurs<sup>1537</sup> pour diriger le service de gestion des prestations. Il confie l'action sociale à Patrick Partinico et Florence

---

<sup>1533</sup> Dans plusieurs de ses publications au sein de la revue de l'EN3S (*Regard*) il se présente comme directeur de CAF et « professeur associé à l'IEP de Rennes ».

<sup>1534</sup> La commune compte 1300 habitants et se situe en Gironde.

<sup>1535</sup> Des cadres des prestations soulignent dans l'informel qu'il est « dans le respect des règles » (carnet de terrain, octobre 2012).

<sup>1536</sup> Il reprend cette fonction suite à un arrêt maladie de la directrice des Ressources humaines, liée à une dépression puis finalement un départ en retraite. Des ADOSS nous rapportent des tensions entre cette ADOSS et Denis Champenois (mars 2014).

<sup>1537</sup> Suite à un départ en retraite d'une ADOSS, il recrute un ancien collaborateurs avec lequel il a travaillé à la CAF de Rennes, et à la CAF de Reims.



Michelet. La répartition des responsabilités de l'organisation qu'il opère entre ADOSS est révélatrice de ses centres d'intérêts et de ceux qu'il délègue.

Les différents terrains d'enquête investis<sup>1538</sup> conduisent à souligner que le développement d'une politique d'action sociale<sup>1539</sup> et l'investissement des relations partenariales ne sont pas au cœur des préoccupations et des priorités de Denis Champenois. Le non-remplacement du poste de Florence Michelet à la sous-direction de l'action sociale à son départ pour la CAF de Henri Labeyrie, est, à ce titre, révélateur. Le service est alors confié à Patrick Partinico<sup>1540</sup>. Lors de l'entretien, Denis Champenois n'utilise pas sur les mêmes registres d'action que les autres ADOSS. Il n'exprime pas de volonté de positionner la CAF face à ses partenaires, d'influencer les politiques d'action sociale locales ou nationales ou encore de travailler à l'adaptation des politiques territoriales sur la base d'une analyse des besoins sociaux. Au contraire, il émet un certain nombre de critiques face au temps d'implication dans les relations partenariales<sup>1541</sup> mais aussi aux CTG pour lesquels il ne semble pas saisir l'intérêt ni la légitimité<sup>1542</sup>. Il explique (juin 2012) concernant les CTG :

*« En fait l'argent de la CTG c'est de l'argent qui permet de financer des actions qui ne sont pas dans le champ de compétence de la CAF [...] il y a une convention territoriale Globale avec je ne sais plus quelle commune et puis donc je parlais du coût et puis elle me dit [Florence Michelet] mais t'inquiètes pas je crois qu'on a dû dépenser 540€. Je me suis dit en moi-même, autant de tralala, autant de paperasse, autant de processus pour 540€, c'est du foutage de gueule, pour moi ».*

En dehors de tensions interpersonnelles voire de concurrence entre le directeur et Henri Labeyrie<sup>1543</sup>, Denis Champenois cherche à se démarquer de son prédécesseur et à opérer des changements dans le management de l'organisation et dans les priorités d'action<sup>1544</sup>. Dans le cadre de relations informelles, Florence Michelet explique que Denis Champenois « ne veut rien savoir de l'histoire de la CAF », d'autres ADOSS soulignent

---

<sup>1538</sup> Afin de s'extraire des visions normatives des ADOSS de la CAF, ces analyses se basent sur différents éléments d'enquête : l'entretien avec Denis Champenois, des entretiens avec différents ADOSS de CAF et notamment des directeurs évaluateurs, des échanges informels avec plusieurs agents de l'action sociale de la CAF de Rennes et avec les ADOSS (ou anciens) de la CAF de la Gironde.

<sup>1539</sup> Florence Michelet explique « l'action sociale ne l'intéresse pas » (mars 2013).

<sup>1540</sup> Il est démis de ses responsabilités du département de gestion des prestations, qu'il pilotait antérieurement sous la direction de Henri Labeyrie, dont il partage les mêmes orientations d'acteur politique.

<sup>1541</sup> Il explique par exemple que lorsqu'il était à la direction de la CAF de Rennes, il s'être retiré d'instances partenariales sur la politiques de la ville parce qu'il y avait beaucoup trop de réunions, mais que cela ne l'empêchait pas de conduire son action. (juin 2012)

<sup>1542</sup> Florence Michelet explique que Denis Champenois ne voit pas l'intérêt des CTG, qu'il a lu un rapport assez critique de l'IGAS et qu'il n'a pas été convaincu. (carnet de terrain, mars 2013).

<sup>1543</sup> Ils ont été mis en concurrence dans le cadre d'un poste qui a finalement été attribué à Henri Labeyrie. Patrick Partinico me précise : « évitez de lui parler de Henri Labeyrie, ils ne peuvent pas se voir » (carnet de terrain, janvier 2012).

<sup>1544</sup> Cf. Annexe 4 : Divergence entre acteur politique et opérateur public : le cas du non-recours au RSA.



qu'il tend à déployer un type de management centralisateur et autoritaire<sup>1545</sup>. Certains ADOSS dénoncent le fonctionnement « *monarchique* » du directeur qui « *veut tout contrôler* », traduisant une réduction de leur marge de manœuvre<sup>1546</sup>. Pour un acteur académique et ancien administrateur de la CAF<sup>1547</sup>, consulté dans pour le déploiement d'un programme de formation avec l'université pour des cadres, Denis Champenois :

*« C'est le rond de cuir, le prototype du modèle de service public classique, respect des réglementations, et bien lui, [...] en voulant réinjecter son modèle classique il a créé une crise et il est en train de mettre en rideau son organisation. [...] c'est plus possible de faire la CAF à la Papa. [...] Le directeur est en grande difficulté, il n'est plus soutenu par grand monde [...], moi je trouve que c'est un peu inquiétant d'ailleurs parce que nous on les voit les types, parce qu'il y a un gros programme ».*

Des délégués syndicaux rapportent également un accroissement des souffrances au travail et des demandes d'appuis syndicaux notamment de la part de cadres<sup>1548</sup>.

Son arrivée au sein de la CAF, la mutation des modalités de management de l'organisation et le déploiement de logiques d'action d'opérateur public face à une équipe d'ADOSS et de cadres s'inscrivant dans une posture d'acteurs politiques ne sont pas sans générer des tensions. Pour ces dernier le directeur est « *il est très spécial* », « *il est compliqué* » et que « *personne ne sait vraiment comment lui parler et travailler avec lui* »<sup>1549</sup>. Cette situation de tension se traduit par des départs d'ADOSS<sup>1550</sup>, notamment Florence Michelet (à la CAF depuis 1994, départ en février 2013) et son assistante qui partent rejoindre la CAF de Henri Labeyrie. De vives critiques sont formulées quant à ses modalités de management et sa posture professionnelle<sup>1551</sup>. Ces départs et ces critiques sont assez révélateurs de dysfonctionnements, de désaccords liés à des cadres

---

<sup>1545</sup> (carnet de terrain, septembre 2012)

<sup>1546</sup> (carnet de terrain, mars et septembre 2012, février 2013)

<sup>1547</sup> Administrateur en tant que personnalité qualifiée du fait de son expertise de la Sécurité sociale (carnet de terrain, septembre 2013).

<sup>1548</sup> (carnet de terrain, mars 2013)

<sup>1549</sup> (carnet de terrain, propos informels d'ADOSS : juin 2012, novembre 2011, mars 2014)

<sup>1550</sup> Pendant la période d'observation, plusieurs ADOSS quittent la CAF. L'une est partie à la retraite, une autre a été en arrêt maladie pour dépression puis part à la retraite, Florence Michelet et son assistante rejoignent Henri Labeyrie. Une autre ADOSS est en arrêt maladie « *pour dépression et burn out* » et une autre s'est temporairement « *refugiée dans la maternité* » (pour reprendre les explications de Florence Michelet, entretien mars 2014). Soulignons qu'il s'agit de départs de femmes ADOSS remplacées à des postes stratégiques par des hommes, laissant la direction sans aucune femme. Ce qui fait d'ailleurs l'objet de demande de clarification de la part de la CNAF (carnet de terrain, avril 2014).

<sup>1551</sup> Pour Martin Ackermann, qui explique être en contact avec des ADOSS et des cadres de la CAF de la Gironde, Denis Champenois « *il n'est pas à la première CAF qu'il démonte, il est très habile pour tout ramener à lui. Il ne fait pas confiance et cherche à descendre ses collaborateurs. [...] Là j'ai l'impression qu'il y a une rupture. [...] Il déshabille ses collaborateurs qui n'ont plus aucune responsabilité. C'est catastrophique. [...] C'est un type intelligent qui est relativement cultivé. [...] Et qui a des conceptions de la direction de la caisse qui sont des conceptions mais qui sont antédiluviennes. [...] L'acte d'autorité etc. [...] il a pas du tout réfléchi à la problématique d'action sociale il part du principe que ça ne l'intéresse pas. [...] Alors c'est vrai que fondamentalement dans une crise sociale, telle qu'on la vit, payer les prestations vite et bien c'est fondamental* ». (entretien, septembre 2013). On suppose ici qu'il se base sur ces retours informels pour tenir un tel discours.



cognitifs et des logiques d'action divergentes<sup>1552</sup>, mais aussi de manque de reconnaissance et de tension des relations professionnelles de la direction. Les auteurs de l'ouvrage « *Travailler au XXIème siècle* » mettent en évidence que le départ de ces agents peut être analysé comme une forme d'*exit*<sup>1553</sup> de résistance face à une difficulté à s'inscrire dans la « loyauté » d'une situation professionnelle jugée insatisfaisante. Ils expliquent :

*« Partir, chercher ailleurs et mieux, constitue la réponse logique et rationnelle de ceux qui estiment ne pas être reconnus, dont la loyauté n'a été récompensée ni sur le plan professionnel ni sur le plan symbolique. L'exit est la conduite d'un acteur assurant et assumant son désir de se prendre en charge et de définir ce que doit être le travail, les conditions dans lesquelles il se déroule et ce qu'il doit offrir. En se détournant, l'acteur défend ses intérêts et adresse aussi un message à l'entreprise. Envisager ou décider de partir est un mode d'affirmation de soi et de contestation, une forme de résistance à une situation jugée insatisfaisante »*<sup>1554</sup>.

Certains ADOSS restants s'inscrivent dans la loyauté. Patrick Partinico décide de rester, malgré ces désaccords professionnels, et tente de s'inscrire dans une réaction de résistance et de « *voice* », comme l'illustre l'étude de cas du SDE qui suit.

Au demeurant, ces luttes s'inscrivent dans des divergences d'identités professionnelles qui se retrouvent au sein de la Branche famille et plus généralement des ADOSS<sup>1555</sup>. Elles révèlent des formes de résistances au changement. L'arrivée de Denis Champenois intervient comme une rupture avec le parcours historique de l'organisation, ses cadres cognitifs, ses modalités de management et d'intervention sur l'action publique, introduites par Martin Ackermann et Henri Labeyrie. Cet héritage organisationnel, de logiques d'action, de postures professionnelles, d'expériences, marquées par des normes partagées, des systèmes de croyances et de valeurs constituent une force de maintien de l'ordre institutionnel, introduisant des formes de dépendance au sentier<sup>1556</sup>. Denis Champenois s'inscrit dans une logique d'action d'opérateur public, dans une approche légaliste<sup>1557</sup>, technique et gestionnaire de son métier. Alors que Henri Labeyrie et les ADOSS qu'il a recruté s'inscrivent dans une perspective d'acteur politique, investissent leur maîtrise de la technique et du droit, et plus généralement les ressources que leurs procurent leur position sociale pour investir leur métier sur le plan politique. Dans les

---

<sup>1552</sup> Voir annexe 4 : « Divergentes entre acteur politique et opérateur public, le cas du non-recours au RSA. »

<sup>1553</sup> En référence à Albert Otto Hirschman, *op.cit.*

<sup>1554</sup> Maëlezig Bigi[et al.], *op. cit.*, p. 261.

<sup>1555</sup> Cf. Chapitre 2.

<sup>1556</sup> Paul Pierson, *op. cit.*

<sup>1557</sup> On se réfère ici au cadre analytique du modèle de légalité duale développée par Jacques Commaille, *op. cit.*



faits ces nouvelles orientations et priorités de la caisse tendent à redéfinir la nature de la légitimité des CAF et à recentrer son action sur des fonctions d'opérateurs publics.

### 8.2.2. Des interrogations autour de la fonction et des missions des chargés d'études

Le contexte de mutations vers des logiques d'action d'opérateur public et de recentrage des activités de la caisse sur les objectifs fixés par la caisse nationale, questionnent l'existence et l'utilité d'une fonction études sociales à la CAF, la conduite d'évaluation de politiques, mais aussi la présence d'une chercheuse dans l'organisation. Face à ces changements, Florence Michelet et Patrick Partinico souhaitent que la recherche conduite à la CAF et le projet de SDE soient présentés à Denis Champenois afin d'assurer leur mise en œuvre. L'encadré 37 étudie cette première rencontre et la présentation de ces projets au nouveau directeur qui soulèvent des questionnements.

#### **Encadré 37 : La première rencontre avec Denis Champenois : vers une remise en question de l'évaluation ?**

Patrick Partinico prévoit une rencontre avec de Denis Champenois (4 novembre 2011) pour présenter le projet de SDE et les missions de la chercheuse au sein de la CAF. Le directeur ne saisit pas pourquoi une recherche est conduite sur l'institutionnalisation de l'évaluation au sein de la CAF de la Gironde et cherche à comprendre quel type d'évaluation de politiques est conduite : « *De quoi on parle quand l'on parle de l'évaluation des politiques sociales à la CAF ?* ». Il explique avoir lancé des « *études flash* » à la CAF de Rennes : « *moi je demandais des évaluations à mon chargé d'études, mais c'était un document de cinq pages, moi au bout de cinq pages je voulais savoir si je maintiens le dispositif ou non, c'était des études flash, de l'aide à la décision* ». Il ne sait pas quelles sont les évaluations menées au sein de la CAF de la Gironde et précise « *mais les évaluations de politiques elles doivent être menées au niveau national, pas à la CAF* ». Il souligne « *je sens bien que je n'ai pas tout compris* » et propose une deuxième rencontre. En définitive, au vu de ses réactions, il ne semble pas avoir été mis au courant des travaux conduits par la CAF et la présentation de la chercheuse constitue, pour les ADOSS, une occasion de présenter le projet de SDE.

Extraits du carnet de terrain (novembre 2011)

Suite à ces incompréhensions concernant la conduite d'évaluation et face aux interrogations de Denis Champenois quant aux missions des CES et aux différentes études conduites au sein de la CAF, Patrick Partinico et Florence Michelet organisent



une rencontre entre le nouveau directeur et les CES (12 janvier 2012). Il s'agit de présenter la fonction d'études sociales à Denis Champenois.

La rencontre, stratégiquement préparée à l'avance par une Florence Michelet et par les CES<sup>1558</sup>, vise à présenter ce métier qui n'existe pas ou peu dans les autres CAF, à retracer l'historique de la création de cette fonction, son évolution et ses méthodologies de travail. Lors de la réunion, Patrick Partinico, Florence Michelet et les CES cherchent à montrer à Denis Champenois l'intérêt de leurs études et en quoi elles contribuent à faire évoluer les politiques de la CAF et à influencer les partenaires. Les CES présentent les différents types de travaux qu'ils conduisent, les diagnostics et veilles territoriales, les écoutes clients et les évaluations de politiques et s'appuient sur des exemples concrets (évaluation du SDAS, évaluation du CAFST de Bordeaux) pour expliciter en quoi elles s'intègrent à la conduite de l'action publique. Florence Michelet présente les enjeux du SDE et défend l'intérêt des études conduites par la CAF (janvier 2012) :

*« Le fil rouge reste toujours que leur méthode et leurs moyens d'action s'appuient toujours sur la participation des publics que l'on touche et sont orientés vers l'action, c'est important, nous ne faisons pas des études pour les études [...] nous faisons des études avec des préconisations qui nous permettent de réorienter nos actions, ou de faire réorienter l'action qui est menée en partenariat avec telle ou telle commune ».*

Denis Champenois interroge les CES sur les effets concrets de leurs études (*idem*) : *« vous pouvez me citer une action très concrète du travail, qui a été réalisée [préconisation d'évaluation mise en œuvre]?[...] Vous me dites Soulac il n'y avait pas de structure d'accueil [pour la petite enfance], je vais être un peu provoquant, mais ne le prenez pas mal c'est pour bien voir la plus-value, s'il n'y avait pas eu d'études il n'y aurait pas eu de micro crèche? ».*

Les CES ont peu de temps pour présenter leurs différentes missions. Denis Champenois propose une deuxième réunion qui n'aura finalement jamais lieu<sup>1559</sup>.

Dans les faits, les CES n'ont jamais vraiment eu à défendre la plus-value de leur métier face à la direction de l'organisation. Elle était portée par Henri Labeyrie<sup>1560</sup> et par les ADOSS qui la valorisaient au sein de la CAF, auprès des relations partenariales et de la

---

<sup>1558</sup> Florence Michelet demande chargés d'études de préparer une présentation de leur métier pour Denis Champenois. Elle précise qu'il est très pragmatique, qu'il veut du concret et qu'il faut présenter la fonction dans ce sens par le biais d'exemples, d'expériences d'études et d'évaluations, et préciser ce que ces travaux apportent à l'action (carnet de terrain, janvier 2012).

<sup>1559</sup> A la fin de la première rencontre, les ADOSS se sont mis d'accord pour organiser une deuxième rencontre dans les deux semaines suivantes et finalement Florence Michelet explique plus tard que Denis Champenois ne peut pas se rendre disponible (Carnet de terrain, janvier-mars 2012).

<sup>1560</sup> Mais aussi par Florence Michelet, Danielle Coutant, Grégoire Perron.



CNAF. Après plus d'une quinzaine d'années d'exercice, ce métier et ses missions au sein de la CAF sont vécus par les ADOSS et les CES comme « naturels », institués comme un acquis, construit au fil du temps et d'une diversité d'expériences. Les interrogations de Denis Champenois et ses réactions vis-à-vis du métier de CES déstabilisent les CES, Florence Michelet et Patrick Partinico. Dans cette nouvelle configuration, le directeur ne conduit plus un travail institutionnel de légitimation du métier de CES et des finalités de leurs missions, mais au contraire vient les questionner cette fonction au sein de l'organisation.

Cette réunion est vécue par les CES comme une remise en question de leur métier et de sa légitimité au sein de la CAF. Lors de discussions informelles, ils expriment leurs craintes de voir leur métier disparaître et soulignent « *c'est dingue j'ai l'impression que l'on doit justifier à quoi on sert !* », « *il n'a pas l'air de comprendre l'intérêt stratégique des études au sein de la CAF* »<sup>1561</sup>. À la suite de cette unique rencontre collective entre les CES et Denis Champenois, mais aussi du constat de l'absence d'intérêt du directeur pour une deuxième rencontre, les CES adoptent une posture stratégique de défense de leur métier et de leur légitimité, qu'ils travaillent notamment dans le cadre des communautés de pratique<sup>1562</sup>. Ils portent alors une attention accrue à l'élaboration du SDE et demandent régulièrement à la cheffe de projet « *où ça en est avec le directeur ?* » et n'hésitent pas à lui prescrire des comportements, des stratégies ou des arguments pour défendre le SDE, l'évaluation et leur métier tout particulièrement avant les rencontres avec le directeur.

À cela vient s'ajouter quelques expériences de détournement de leurs normes professionnelles qui ne font qu'augmenter leurs craintes et leur sentiment de délégitimation professionnelle au sein de l'organisation. Par exemple, en 2013, Denis Champenois sollicite une écoute client concernant la fonction des Techniciens sociaux administratifs (TSA)<sup>1563</sup>. Il conteste les conclusions de l'étude et n'autorise pas la diffusion du rapport auprès des agents concernées (TSA) et des CES (malgré les

---

<sup>1561</sup> (Carnet de terrain, janvier 2012)

<sup>1562</sup> Aucune autre rencontre n'a lieu jusqu'à la fin de la période d'observation en juin 2014. Les communautés de pratique qui suivent cette rencontre portent notamment sur une réflexion visant à travailler sur une stratégie de légitimation du métier au sein de l'organisation (carnet de terrain, février-décembre 2012).

<sup>1563</sup> Il s'agit d'un autre métier particulier à la CAF de la Gironde, créé en même temps que les CES et intervenant auprès des partenaires pour la gestion des dossiers complexes et la formation aux dispositifs de la CAF (Cf. 4.5.1.). Cette écoute client est élaborée sur la base d'une quarantaine d'entretiens, notamment auprès des partenaires pour savoir ce que ces agents de la CAF leur apportent à la conduite de l'action publique. À l'issue de cette étude la fonction est renommée « Chargé de conseil et d'accès aux droits ».



demandes répétées des CES), ni une restitution synthétique auprès des personnes interrogées. Assez rapidement les ADOSS responsables des chargés d'études ne transmettent plus les rapports d'études ou d'évaluation à la direction générale (à moins qu'il s'agisse d'une commande)<sup>1564</sup>. Tacitement et stratégiquement, ils cherchent à maintenir l'ordre institutionnel et à préserver les normes établies de la conduite des études et de leur diffusion dans l'organisation.

L'arrivée de Denis Champenois est vécue par les CES comme une remise en question de leur métier, de leur identité professionnelle et de leur légitimité au sein de la CAF. La déstabilisation du système, assimilable à des formes de désinstitutionnalisation du métier et de ses missions, soulève des craintes de la part des CES, quant à la pérennité de leur fonction<sup>1565</sup>. Ils semblent chercher des alternatives, des formes d'*exit* face à ce manque de reconnaissance de leurs compétences professionnelles<sup>1566</sup>. Après le départ de plusieurs ADOSS « historiques », notamment Florence Michelet, la majorité des CES postulent à des postes de cadres au sein de la CAF ou en dehors<sup>1567</sup>. Ces tentatives de réorientations sont révélatrices d'un malaise. La fonction de CES apparaît dorénavant menacée, dévalorisée et ne peut plus faire l'objet d'évolution jugée positive<sup>1568</sup>.

Face à ces mutations, Patrick Partinico et Simon Edin (responsable du DPT) conduisent un travail institutionnel de défense de cette fonction, de l'évaluation et de maintien de l'ordre institutionnel. Si le métier est questionné par le directeur, tous les postes de CES sont néanmoins maintenus, même dans le cas de départ en retraite ou de mutation<sup>1569</sup>. Il ne semble pas (pouvoir) s'opposer à leur renouvellement, au maintien de la fonction

---

<sup>1564</sup> (carnet de terrain, septembre-novembre 2013)

<sup>1565</sup> Par ailleurs, lors d'un colloque à Rennes et suite à la présentation de mes travaux, des agents de la CAF de Rennes (travailleurs sociaux) viennent expliquer que Denis Champenois a désarticulé le service d'études de cette organisation. Selon eux, il y avait un service d'études et ce directeur « a tout cassé [...] il a complètement désarticulé le service, avant on faisait plein de choses et on se lançait dans des études socio-économiques et maintenant il n'y a plus que des stats ». (« Pourquoi y-a-t-il du non-recours au droit ? Le cas du RSA en Gironde, « Séminaire « Le non-recours : ces invisibles qui boudent l'intervention sociale », Université de Rennes et Collège coopératif en Bretagne, Rennes, 13 juin 2012. »).

<sup>1566</sup> Maëlezig Bigi[et al.], *op. cit.*

<sup>1567</sup> Cinq des six CES postulent à d'autres fonctions ou se réorientent : une CES postule comme responsable d'unité territoriale, un autre se présenter au concours de l'EN3S pour devenir ADOSS, un CES postule à un poste de responsable du département des politiques puis intègre une association, en réduisant son temps de travail de CES à la CAF. Enfin, un autre obtient un poste de conseiller territorial, alors qu'une CES prend un congé parental de deux ans.

<sup>1568</sup> Le CES qui prend un second poste au sein d'une association explique « ben le métier n'évolue pas, avant on avait un cadre qui connaissait notre métier, là ce n'est plus le cas, chacun voit ce qu'il fait sur son territoire mais le métier ne progresse plus » (carnet de terrain, janvier 2014).

<sup>1569</sup> Le cas s'est présenté en 2011 où un agent est recruté pour remplacer une CES partie en congés maternité puis parental. En 2014, suite à un départ en retraite le poste est maintenu, et le CES recruté temporairement (pour le congés parental) est embauché en CDI. En 2015, il prend un poste de conseiller territorial et son remplacement aux fonctions de CES fait l'objet d'un autre recrutement permanent également. Au final, le congé parental, le départ en retraite et le départ vers d'autres fonction font l'objet d'un remplacement.



d'études sociales et aux logiques d'action d'acteur politique porté par le service de l'action sociale et son encadrement.

### **8.3. L'absence d'intérêt et de priorité pour la conduite d'évaluation**

La nouvelle configuration introduit des logiques d'action d'opérateur public, questionnant le rôle des CES dans l'organisation mais aussi celui de l'évaluation de politiques. Cette étape se caractérise par une remise en question de l'institution par Denis Champenois, qui n'a pas porté ni vécu ce processus d'institutionnalisation de l'évaluation à la CAF de la Gironde. Il importe de saisir où se situent les désaccords quant à la pratique évaluative et au projet de SDE, quels argumentaires et stratégies sont déployés par les sceptiques et les convaincus. L'analyse montre que les cadres cognitifs et les logiques d'action d'opérateur public s'inscrivent dans une perspective d'investissement des fonctions d'administration de gestion, se tenant à distance du champ politique. Ils n'accordent pas de priorité et un intérêt particulier à la conduite d'évaluation de politique (8.3.1.). Plusieurs registres de légitimation justifient cette posture de désinstitutionnalisation de l'évaluation, parmi lesquels l'urgence de la gestion des prestations, le coût de ce type de démarche non sollicitée par la CNAF et la faible capacité de décision et de réorientation des dispositifs à l'issue de celle-ci (8.3.2.).

#### **8.3.1. La distance avec les jeux politiques et l'absence d'intérêt pour ses instruments**

Dans une logique d'opérateur de service public, Denis Champenois cherche à recentrer les activités de la CAF sur les exigences de la CNAF et ce qui est inscrit dans les textes juridiques, considérés comme prioritaires au sein de son métier et des missions de l'organisation. Il s'inscrit dans une perspective légaliste de mise en application de la politique nationale par le biais de la technique de gestion et du paiement de prestations sociales aux allocataires et de prestations de service aux partenaires. Sa logique d'action l'assimile à un manager et gestionnaire de service public priorisant les fonctions d'administration de gestion. De fait, il laisse peu de place au politique, perçu comme extérieur à la CAF, relevant du gouvernement, du Parlement et de la Caisse Nationale, voire du conseil d'administration pour les politiques locales. Dans cette perspective,



l'élaboration de politiques ou leur évaluation, mais aussi les stratégies d'influence politique sont considérées comme secondaires et relevant d'acteurs spécialement missionnés sur ces fonctions. Denis Champenois explique à ce titre (juin 2012) :

*« Ce n'est pas à la CAF, sauf si j'ai une commande, de faire une évaluation sur ce que pensent les allocataires du RSA ou si ils sont satisfaits du RSA ou de telle allocation logement. Puisque là, c'est le gouvernement qui détermine les conditions d'attribution et ce n'est pas la CAF donc si il y a une évaluation à faire c'est ou l'État qui le fait ou qui sollicite quelques caisses »*<sup>1570</sup>.

Il s'inscrit dans une perspective bureaucratique *top-down* où une forme d'intervention sur le politique doit faire l'objet d'un mandat des autorités.

Lors de l'entretien (juin 2012), Denis Champenois ne mobilise d'éléments de langage relevant du registre de légitimation d'acteurs politiques pour intervenir dans le champ politique. Pour prendre quelques exemples, il ne parle pas de la déclinaison territoriale des politiques sociales nationales, de stratégie de positionnement de la CAF ou d'influence politique des collectivités dans l'élaboration de leur politique d'action sociale locale, régulièrement évoqués par les ADOSS et les cadres de l'action sociale. Il n'envisage pas sa fonction dans une perspective politique, sa logique d'action s'inscrit plutôt dans le déploiement de services à l'allocataire issus de la caisse nationale. Dans la mesure où il ne considère pas qu'il élabore des politiques, mais qu'il met en œuvre des services et des dispositifs, la conduite d'évaluation de politiques n'est pas jugée pertinente ou légitime. Dans les faits, lorsqu'il est interrogé sur le type d'évaluation de politiques qu'il souhaiterait conduire au sein de la CAF, ses réponses s'orientent majoritairement vers des préoccupations internes, de l'ordre de la gestion et du management et non pas de l'action publique tournée vers l'externe : *« moi j'aimerais bien qu'on évalue le nombre d'agent en production par rapport à la charge de travail »* (juin 2012)<sup>1571</sup>. Ses attentes sont révélatrices des préoccupations qu'il rencontre dans le cadre de ses fonctions, tournées vers l'environnement organisationnel et la productivité, et non pas vers ses finalités politiques. Il tend à confondre ce qui relève de l'audit, du contrôle de gestion et de l'évaluation de politiques.

---

<sup>1570</sup> Je l'interroge ici sur la contribution des CAF à l'évaluation de la politique familiale. Ce propos est révélateur de la différence de conception avec celle de Henri Labeyrie et Patrick Partinico qui lancent une recherche pour comprendre les causes du non-recours au RSA, financent des enquêtes auprès des allocataires afin de mettre en évidence les limites du dispositif qu'ils déploient. Cf Annexe 4.

<sup>1571</sup> Il évoque également l'évaluation du journal interne, des risques psychosociaux ou la gestion de la paie d'une autre CAF de la région (lié à la mutualisation de fonctions entre les caisses).



Par ailleurs, Denis Champenois ne sait pas dire ce que lui apportent les évaluations conduites par la CNAF et ne perçoit pas l'intérêt de cette pratique pour une organisation comme la CAF. Il explique (juin 2012)<sup>1572</sup> :

*« Je préfère vous dire que je ne vois pas, parce que c'est pas la peine que je me mette à inventer ou à cogiter un truc maintenant. Enfin, je veux dire, s'il y avait un intérêt, un impact fort, je le saurais tout de suite. Si je ne peux pas vous répondre, c'est qu'il n'y en a pas beaucoup. Un technicien de base qui liquide les dossiers, l'évaluation de l'action sociale franchement il n'en a rien à cirer. Mais alors rien du tout. [...] Je veux dire l'intérêt quand même est assez moindre. Donc je n'y accorde pas beaucoup d'importance. Je veux dire, ce serait une démarche entre guillemet intellectuelle mais qui ne correspondrait pas à la réalité ».*

Ce discours met en lumière la centralité de la gestion des prestations par rapport à l'action sociale. Il fait écho aux questions posées aux CES sur l'utilité des démarches d'études et aux retours informels d'ADOSS quant au travail institutionnel de déstabilisation de l'évaluation qu'il conduit au sein de l'organisation.

En dehors du fait que Denis Champenois ne partage pas l'*illusio* des ADOSS sur l'intérêt de l'évaluation, ni leur expérience en la matière, une autre variable entre en compte. Il explique à plusieurs reprises fonder son action sur sa « foi », son « *intime conviction* », en d'autres termes sur des croyances, laissant peu de place au déploiement d'un instrument technique par des tiers, de nature à potentiellement les remettre en question. Pour reprendre ses termes « *il y a une question de foi, voilà. Donc je pense que le directeur doit avoir la foi dans certaines actions et que l'évaluation ne peut pas tout* ». Par exemple, il explique avoir eu 5% de retour de réponse sur une enquête sur le journal interne et restitue le propos qu'il a tenu auprès d'une de ses anciennes collaboratrices à ce sujet (juin 2014) :

*« Il faut avoir la foi, tu mets en place un outil, tu écoutes, parce que quand on est dans une caisse on est tout le temps à l'écoute des gens, les réunions etc. [...] tu fais confiance aussi à tes qualités professionnelles et puis de temps en temps il faut que tu fonces avec ça quoi. Il ne faut pas que tu attendes tous les ans d'avoir une évaluation ceci-cela parce que sinon t'avances pas. Voyez donc je suis assez réservé, je ne suis pas contre l'évaluation... ».*

D'une certaine manière, il ne croit pas au mythe de l'évaluation comme instrument de conduite du changement, à moins qu'elle abonde dans le sens de ses projets et qu'elle vienne confirmer ses « *intimes convictions* ». Pour lui (juin 2012) :

---

<sup>1572</sup> Il répond ici à la question : « Quel est pour vous l'intérêt de mener des évaluations pour la CAF ? Qu'est ce que ça apporte globalement à la CAF ? ».



« L'évaluation c'est aussi ça, c'est se faire confirmer par quelqu'un d'extérieur ce que l'on sait en interne. Moi je sais que mon pôle production est insuffisant par rapport à ma charge, il faut que je le renforce. Voilà, ça c'est ma conviction. [...] Donc je suis intimement persuadé que j'ai un pôle production qui est trop faible, [...]. Quand c'est évalué par quelqu'un d'extérieur ça apporte plus de poids que l'intime conviction du directeur. Mais j'ai la modestie de penser que si on fait une évaluation, ils aboutiront à la même conclusion. [...] vous êtes tombé sur un directeur qui n'est pas un fan absolu de l'évaluation, hein, voilà ».

En définitive, Denis Champenois s'inscrit dans des logiques d'opérateur public, et modalités d'action administrative, se tenant à distance des jeux et des instruments politiques. Dans cette perspective, l'évaluation de politiques à la CAF n'est pas jugée pertinente. S'il ne s'y oppose pas frontalement, il ne reconnaît pas (ou peu) son utilité et ne revendique pas son appartenance à l'institution. J. Lagroye et M. Offerlé soulignent :

« L'appartenance à une institution implique une acceptation minimale de la logique de ses activités, hérité de son histoire et inscrite en quelque sorte dans ses pratiques les plus ordinaires comme dans les représentations qu'on en a »<sup>1573</sup>.

Il s'inscrit dans une posture de novice et d'hétérodoxe institutionnel<sup>1574</sup>.

### 8.3.2. Les registres de légitimation de la désinstitutionnalisation de l'évaluation

Les cadres cognitifs et les logiques d'action d'opérateur public, amènent cet acteur à développer un discours critique sur l'évaluation de politique au sein de la CAF. Il remet en question l'institué en mobilisant différents registres de légitimation qui s'inscrivent dans une logique de désinstitutionnalisation de l'évaluation de politiques à la CAF.

Tout d'abord, le recours au registre de la contrainte en termes de moyens et de ressources budgétaires est un argument qui fait autorité, communément observé au sein de l'administration comme des organes politiques<sup>1575</sup>. L'évaluation ne constitue pas une priorité. Il s'agit de concentrer les moyens de l'organisation sur sa mission première, la

---

<sup>1573</sup> Jacques Lagroye et Michel Offerlé, *op. cit.*, p. 17.

<sup>1574</sup> Pour rappel : « L'institution est néanmoins confrontée à des acteurs qui s'écartent des rôles parce qu'ils ne possèdent pas les dispositions et les savoir faire permettant de s'y conformer (les novices institutionnels) et/ou qui cherchent de manière délibérée et parfois systématique à les subvertir ou à les transgresser (les hétérodoxes institutionnels) [...] ils font montre de « bonne volonté » institutionnelle, ils sont perçus comme déviants, parce que ce qu'ils font jaillit sur ce qu'ils font. Il dérange parce qu'ils dérogent ». Rémi Lefebvre, *op. cit.*, p. 237.

<sup>1575</sup> Gouverner (par) les finances publiques, *op. cit.*



gestion des prestations dans les temps, norme prégnante du réseau des CAF<sup>1576</sup>. Denis Champenois explique (juin 2012)<sup>1577</sup> :

*« Le temps et l'argent, les priorités, il y a des moments j'ai l'impression que dans la maison on passe plus de temps à se regarder le nombril à évaluer voilà toutes sortes de trucs et puis à côté de ça j'ai du retard dans mon traitement prestation. En d'autres termes, j'aimerais bien ici avoir plus d'agents qui produisent et un peu moins de chargés d'études, voilà. Donc premier point c'est le temps qu'on y consacre, alors qu'on est en retard sur d'autres secteurs. Et puis l'argent, je veux dire j'ai, de toutes façons, des ressources très réduites, donc l'évaluation est une variable d'ajustement prioritaire. [...] les allocataires, ils préfèrent avoir leur prestation en temps et en heure que de savoir si telle prestation a bien été évaluée quoi. [...] Je pense vraiment que ça ne se discute pas, demandez à une famille vous préférez quoi avoir votre prestation le cinq du mois ou en retard mais en sachant que ça a été évalué ».*

L'atteinte des objectifs de gestion de la COG est au centre de concentre l'attention et des exigences de la CNAF. Ils sont centraux dans le management de la Branche, dans l'évaluation des ADOSS et leur évolution de carrière, comme dans l'attribution d'intéressements. L'atteinte des indicateurs de gestion est conçue en termes d'urgence, presque d'avantage que les finalités de l'action publique<sup>1578</sup>. Le directeur considère :

*« Moi je suis au milieu du gué, enfin de la rivière et il y a la barque qui prend l'eau, qui coule. Je vois un peu ce que je peux faire pour arriver de l'autre côté et je ferai l'évaluation de la barque après. [...] Depuis que je suis arrivé ici, je ne suis que dans l'urgence donc j'ai pas le recul et j'ai pas le temps de me pencher sur des évaluations [...] c'est lié aux contraintes de processus, aux contraintes de lutte contre la fraude, à la certification des comptes, voilà » (juin 2012).*

Dans cette perspective, la conduite d'évaluation de politique est secondaire et ne constitue pas une priorité, dans un contexte de surcharge des caisses lié aux effets collatéraux de la crise économique et de la réduction des moyens budgétaires. Le recours à la rhétorique de l'urgence n'en reste pas moins, pour la nouvelle direction, un moyen de redéfinir les priorités, par des formes de dramatisation, afin de garder le contrôle et l'autorité sur les orientations légitimes de l'organisation<sup>1579</sup>.

---

<sup>1576</sup> Cf. Partie I

<sup>1577</sup> Il répond ici à la question suivante : « qu'est ce qui selon vous limite l'intérêt de mener des évaluations d'action publique au sein de la CAF ? ».

<sup>1578</sup> L'atteinte de ces objectifs de gestion n'est pas toujours synonyme de versement des droits ni de qualité de service. De nombreuses techniques sont développées par la direction, les managers ou les agents pour atteindre la productivité et les indicateurs de la COG. Cf. 1.3. et Encadré 5 : Exemples de stratégies de l'indicateur. Voir aussi Pascal Martin, *op. cit.* Robert Salais, *op. cit.* Pierre Mazet, *op. cit.*

<sup>1579</sup> Dans son ouvrage F. Dupuy met en évidence les stratégies d'acteurs syndicaux où il s'agit de « dramatiser pour garder le contrôle » au sein de l'organisation. François Dupuy, *Lost in management : la vie quotidienne des entreprises au XXI<sup>e</sup> siècle*, Le seuil, Paris, 2011, 274 p., p. 40. Le cas inverse se présente ici. La direction dramatisé la charge de travail pour tenter de garder le contrôle et d'imposer des normes de performance. Alors que les agents plaident plutôt pour d'autres modalités d'organisation du travail, moins centrées sur la productivité que sur la qualité de traitement des dossiers, afin de limiter les allers-retours et la charge de travail.



Ensuite, dans ce contexte contraint en moyens et en temps, Denis Champenois a recours à un registre de délégitimation de l'évaluation de politiques. D'une part, l'évaluation et les moyens humains ou financiers qu'elle suppose, ne constituent pas, selon ses propres termes, une priorité mais une variable d'ajustement par rapport au paiement des prestations. Les postes de CES et la compétence d'évaluation sont ainsi remis en question. Il souligne « *je ne vois pas qui peut faire les évaluations*<sup>1580</sup> *et que les postes que je supprime serait plutôt dans ce secteur-là* ». D'autre part, la conduite d'évaluation est en partie tournée en dérision. Elle est considérée peu productive, peu opérationnelle ou éloignée des réalités, par rapport au système de normes et de valeurs qui caractérise la culture professionnelle des ADOSS<sup>1581</sup>, particulièrement tournée vers l'action et la gestion. L'évaluation est ainsi, associée à des formes de « *satisfaction intellectuelle* », « *une démarche entre guillemet intellectuelle mais qui ne correspondrait pas à la réalité* », « *c'est du nombrilisme, on évalue la façon dont on travaille [...] je dirais la technocratie la plus pure quoi* » (juin 2012). Ces démarches ne sont pas considérées comme utiles pour la Branche famille<sup>1582</sup>. Ce discours de délégitimation de l'évaluation passe par des formes de décrédibilisation des finalités de l'instrument d'évaluation, ou de relativisme quant à ses effets.

Enfin, le registre de la perception de l'intérêt de l'évaluation et de son utilité ressort également au regard de la croyance en sa capacité d'action. L'usage de ce registre est étroitement lié au sentiment de pouvoir effectivement proposer et mettre en œuvre des actions correctives ou déployer de nouvelles actions suite à un processus évaluatif. En effet, le champ de décision légitime pour les opérateurs publics s'inscrit dans les dispositions juridiques établies dans les textes. Il reste relativement réduit, contingent à des régulations internes et perçu comme tel par les ADOSS s'inscrivant dans cette conception<sup>1583</sup>, particulièrement empreinte de légalisme. Denis Champenois souligne :

---

<sup>1580</sup> Précisons que l'entretien a eu lieu le 06/06/12, soit six mois après la présentation de la fonction de CES et de leurs différentes missions dont celle d'évaluation (12/01/12). Il souligne pour autant ne pas voir qui peut conduire des évaluations.

<sup>1581</sup> Cf. 2.2.1

<sup>1582</sup> Lorsqu'on l'interroge sur le lien entre la CAF de la Gironde et la CNAF en ce qui concerne la conduite d'évaluation, Denis Champenois explique « *il n'y a pas de lien. Je ne suis pas sûr qu'on fasse remonter à la CNAF nos évaluations. Et je suis pas sûr que la CNAF ait le temps d'analyser les évaluations de plus de cent CAF, je ne suis pas sûr qu'ils aient (en riant) aussi le temps et le personnel pour faire ça* » (juin 2012).

<sup>1583</sup> Comme nous l'avons vu, ce n'est pas le cas pour les ADOSS acteurs politiques qui considèrent disposer d'une certaine marge de manœuvre (que nous avons analysé ici comme des ressources politiques) qu'ils peuvent investir dans l'élaboration et le déploiement des politiques. A la CAF de la Gironde cela se traduit par un travail institutionnel de défense et d'instrumentation d'outils politiques pour influencer les acteurs et infléchir le contenu de l'action publique.



« Pour qu'il y ait une évaluation il faut qu'il y ait un intérêt majeur [...] Donc limitation justement c'est l'intérêt qu'on porte à l'objet en question. Et puis peut être savoir aussi une évaluation il faut être... moi je serais embêté de lancer une évaluation si je sais que l'évaluation n'aboutira sur aucun changement. [...] L'évaluation se fait que sur, comment dire, des éléments sur lesquels on a la main » (juin 2012).

Ainsi, le sentiment de disposer ou non d'une certaine marge de manœuvre et d'une capacité d'action peut être invoqué, en fonction de l'opportunité, tantôt en la faveur de l'intérêt porté à l'évaluation<sup>1584</sup>, tantôt en sa défaveur. Dans cette logique, Denis Champenois a peu ou pas d'intérêt (et peu à perdre) à (s')interroger – voire à être tenu pour responsable – des effets des politiques qu'il met en œuvre et qu'il considère ne pas relever de sa décision mais du niveau national. Par contre, il a tout intérêt à valoriser la qualité de sa prestation administrative et de sa gestion interne de la performance dans le déploiement des politiques nationales. On rejoint les analyses de F. Varone<sup>1585</sup> qui met en évidence que le développement de la nouvelle gestion publique n'est pas forcément synonyme d'un regain d'intérêt pour l'évaluation des politiques publiques. Il avance que : « Si les responsables des programmes maîtrisent les processus internes à l'administration, ils ne contrôlent par contre pas la logique d'action de la politique qui est décidée et légitimée par les élus (gouvernement et Parlement). Tout comme ils ne peuvent être tenus responsables de l'évolution de facteurs conjoncturels. En un mot, ils n'ont aucun intérêt stratégique à être redevables et responsabilisés sur les effets des politiques, mais uniquement sur les prestations administratives »<sup>1586</sup>.

Denis Champenois incarne une posture d'opérateur public, investi dans la dynamique du nouveau management public (améliorer la gestion de la performance interne), et beaucoup moins en ce qui concerne l'évaluation de politique<sup>1587</sup>.

---

<sup>1584</sup> Pour donner un exemple, qu'il évoque « sur tout ce qui concerne la CAF, si on fait un centre de préparation à la vie active, là on a une obligation de faire une évaluation de ce que l'on fait, dans la mesure du possible, toujours. Tout ne peut pas être évalué ». Il s'agit ici d'une initiative particulière en Gironde qui vise à proposer des formations à des familles monoparentales pour faciliter le retour à l'emploi tout en proposant un garde d'enfant.

<sup>1585</sup> Frédéric Varone, *op. cit.*

<sup>1586</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>1587</sup> F. Varone souligne que « En un mot, tant la finalité managériale de la NGP (améliorer la qualité des prestations et l'efficacité interne) que le jeu stratégique des gestionnaires administratifs (contrôler ses propres performances) contribuent plutôt à diminuer le poids de l'évaluation suite à l'adoption de la NGP. Ceci est d'autant plus vrai quand la réforme budgétaire introduit, comme outil connexe, un salaire au mérite pour les responsables de programmes ». *Ibidem*, p. 86.



## Conclusion du Chapitre 8

Les cadres cognitifs, les modalités de management et les logiques d'action d'acteur politique conduisent au développement d'un instrument pour institutionnaliser formellement l'évaluation à la CAF et pour porter une politique d'évaluation au sein de la Branche famille. L'arrivée d'un nouveau directeur porteur d'autres cadres cognitifs, de logiques d'action, de système de croyance et de modalités de management entre en conflit avec le processus institutionnel de l'évaluation à la CAF de la Gironde. Dans cette rationalité technique et légaliste d'opérateur public et de management directif, la légitimité de l'évaluation de politiques et les CES sont remis en question. L'intention de Denis Champenois de se défaire des CES, sa décision de non-renouvellement de l'adhésion de la CAF à la SFE dès 2012<sup>1588</sup> en sont des illustrations, tout comme le comportement des CES qui cherchent des opportunités *d'exit* du métier ou de la CAF.

Autrement dit, les dispositions sociales et cognitives de Denis Champenois, mais aussi son *habitus*<sup>1589</sup> sont peu compatibles à l'institution. Il a intériorisé une certaine représentation de son rôle de directeur, des normes constitutives du métier et des attentes de la CNAF que interactions avec les agents de la CAF ne transforment guère. Il n'est pas animé de l'*illusio* pour l'évaluation, présente peu d'attachement à l'institution et adopte des comportements déviants par rapport au rôle institutionnel historiquement dévolu au directeur dans la conduite d'évaluation à la CAF. R. Lefebvre invite à considérer que « *il ne faut pas négliger les profits symboliques liés à une distanciation authentifiée à l'égard de son rôle* »<sup>1590</sup>. De par sa position et ses ressources, Denis Champenois est moins soumis aux sanctions du contrôle social de l'ordre institutionnel que les autres acteurs de l'organisation et cherche à marquer une rupture avec son prédécesseur. Il est en mesure de transgresser son rôle institutionnel et de réformer les règles de l'évaluation s'il arrive à former une coalition d'acteurs favorables qui le suivent.

---

<sup>1588</sup> Un peu moins d'un an après son arrivée, Denis Champenois décide de ne pas renouveler l'adhésion de la CAF de la Gironde à la SFE alors qu'elle était adhérente depuis 2001 (carnet de terrain avril 2012).

<sup>1589</sup> Pierre Bourdieu, « L'identité et la représentation. Eléments pour une réflexion critique sur l'idée de région », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1980, p. 63-72.

<sup>1590</sup> Rémi Lefebvre, *op. cit.*, p. 241



Dans son discours de désinstitutionnalisation de l'évaluation à la CAF, il mobilise différents registres de légitimation, comme la contrainte budgétaire, l'absence de priorité ou d'intérêt face à la prégnance de l'amélioration des performances internes. Ces registres sont imprégnés de la dynamique du nouveau management public et laissent peu de place à l'attention portée aux effets des politiques. Néanmoins, la conduite d'évaluation ne s'en trouve pas altérée<sup>1591</sup>. Le discours de déstabilisation de l'évaluation de Denis Champenois, sa posture d'opérateur public et ses modalités de management entrent en tension avec les cadres cognitifs et les logiques d'action des acteurs politiques de l'organisation. Reprenant les travaux de J.-M. Eymeri sur la haute administration, R. Lefebvre souligne que « *les attentes de rôles entre acteurs « administratifs » et acteurs « politiques » sont labiles, les frontières entre ces deux espaces étant sans cesse renégociées et les situations de « contre-emploi » courantes* »<sup>1592</sup>. Ces oppositions sont au centre des luttes et du travail institutionnel des acteurs dans le cadre du processus institutionnel d'élaboration du SDE à la CAF.

---

<sup>1591</sup> Cf. Partie II et III, voir notamment le Tableau 10 : Répertoire des évaluations de politique de la CAF de 2008-2014 .

<sup>1592</sup> Rémi Lefebvre, *op. cit.*, p. 234. Jean-Michel Eymeri, *op. cit.*



## **Chapitre 9 : Le travail institutionnel de défense du projet et les stratégies de maintien de l'évaluation**

Initialement pensé comme l'aboutissement du processus d'institutionnalisation de l'évaluation au sein de cette organisation, le projet de SDE fait l'objet de luttes internes, avec, d'un côté des tentatives de désinstitutionnalisation, de l'autre des stratégies pour le maintenir. Il s'agit ici de caractériser le travail institutionnel des acteurs dans la déstabilisation et la défense du SDE, mais aussi de montrer en quoi les résistances à l'évaluation peuvent contribuer à produire l'institution. L'analyse montre comment les ADOSS déploient des stratégies et réussissent à lancer l'élaboration du SDE, malgré les tactiques de déstabilisation (9.1.). Puis, elle met en évidence que les cadres se forment en coalition pour produire un discours consensuel sur l'évaluation et prévoir ses modalités de gouvernance, afin de maintenir l'institution par l'instrument SDE (9.2.).

### **9.1. Les acteurs politiques de la direction face aux stratégies de déstabilisation du SDE**

Le lancement du projet de l'élaboration du SDE fait l'objet de négociations, de jeux d'acteurs et de stratégies au sein de la direction, entre opérateur public et acteurs politiques. Après avoir présenté la démarche (9.1.1.), l'analyse explore la manière dont elle est remise en question et les stratégies discursives des ADOSS acteurs politiques pour défendre le projet (9.1.2.). Il s'agit ensuite de comprendre comment le lancement et le pilotage de l'élaboration du SDE fait l'objet de déstabilisations et de luttes symboliques sans pour autant être annulé, du fait du travail institutionnel des ADOSS et de la stabilité de l'institué (9.1.3.).

#### **9.1.1. La démarche d'élaboration du SDE**

Il convient de présenter la méthodologie de projet visant à élaborer un SDE au sein de la CAF de la Gironde. Elle fait l'objet de tensions et de remaniements au sein de la direction introduisant des modifications du projet initial. Nous présentons ici la démarche effectivement déployée qui se compose de plusieurs phases.

La première, une phase exploratoire, a lieu pendant la période de négociation du lancement du projet au sein de la direction. La salariée-doctorante, missionnée comme



chefe de projet, rencontre alors individuellement une vingtaine d'acteurs de l'organisation afin de cerner les attentes en termes d'évaluation<sup>1593</sup>. Il s'agit d'ADOSS, de cadres de différents services, ainsi que d'agents intervenants dans des domaines proches de l'évaluation comme les statisticiens, les contrôleurs de gestion, la responsable du système d'information, etc. En parallèle, elle lance des groupes de travail prenant la forme de focus group auprès des CES (7 réunions) et de conseillers territoriaux (2 réunions) afin de les faire travailler sur la pratique de l'évaluation, leurs attentes, leurs difficultés en vue de l'élaboration du SDE<sup>1594</sup>. Il s'agit de saisir comment ces acteurs perçoivent la conduite d'évaluation sur les dispositifs dont ils ont la charge, comment ils l'intègrent à leurs activités et la mobilisent dans le cadre des relations partenariales. C'est sur la base de ces rencontres et de deux documents de travail, l'un élaboré par une ADOSS (assistante de Florence Michelet) et l'autre par Patrick Partinico, que la cheffe de projet propose un cahier des charges de l'élaboration du SDE, en lien avec ces trois ADOSS porteurs.

Ensuite, la phase de conduite de projet officiel est l'étape la plus délicate à lancer du fait de dissonances au sein de la direction. Le groupe de travail pressenti est composé de cadres pluridisciplinaires afin que le SDE s'inscrive dans une approche transversale aux activités de l'organisation. Or, selon Denis Champenois, ces cadres sont « très chargés », et il exprime des réticences à les mobiliser sur un tel projet (carnet de terrain janvier-juin 2012). Finalement la première réunion de travail sur le SDE est lancée par Patrick Partinico, le directeur du projet.

En février 2013, un *séminaire de lancement du projet* est organisé auprès du comité de pilotage de l'évaluation, du groupe projet (voir la composition des instances dans l'encadré 38) et de tous les CES. Il fait intervenir : Patrick Partinico qui précise les attendus du SDE, la directrice de la DSER, qui présente la conduite d'évaluation au sein de la CNAF, ainsi qu'un universitaire (ancien administrateur de la CAF) qui analyse les enjeux de l'évaluation dans les politiques sociales.

---

<sup>1593</sup> En tant que chercheuse, cette phase constitue pour moi une occasion, voire un laisser-passer, pour conduire des entretiens de recherche sur la question.

<sup>1594</sup> Ces 9 réunions constituent une base de travail pour mes recherches.



Le séminaire est suivi, le même jour, d'une *première réunion* de travail<sup>1595</sup> avec ces agents autour de l'identification collective des atouts, faiblesses, opportunités, menaces (méthode AFOM) en ce qui concerne la conduite d'évaluation à la CAF, et ce qu'ils en attendent.

### **Encadré 38 : Les instances d'élaboration du SDE**

#### **Composition du groupe projet :**

Les trois adjoints de direction à l'action sociale (le responsable du département des politiques territoriales, le responsable du département d'appui aux politiques, la responsable du département pilotage et coordination), l'adjointe à la direction des prestations, le responsable du pôle études, le responsable du pilotage de la performance, deux CES, une chargée de communication, la cheffe de projet (chargée d'études et de recherche). Notons que c'est la direction qui décide de la composition du groupe.

#### **Composition du comité de pilotage de l'évaluation à la CAF :**

Denis Champenois, Patrick Partinico, le sous-directeur aux prestations sociales, l'adjoint de direction responsable du département des politiques territoriales, l'adjointe direction des prestations, le responsable du pôle études, la responsable du cabinet du directeur, le responsable pilotage de la performance, la responsable pôle audit qualité, un CES, la cheffe de projet.

Après, une période de négociation entre ADOSS, la direction du projet est reprise en main par Denis Champenois. Elle conduit à une annulation des réunions prévues de janvier à juin, puis à une reprogrammation à partir du mois d'octobre. Le nombre de réunions de travail et de participants sont revus à la baisse par Denis Champenois, qui remanie les membres des différentes instances.

En octobre 2013, une *deuxième réunion* vise à élaborer un référentiel d'évaluation à la CAF. Il s'agit de définir les conditions et les exigences de la conduite de l'évaluation au sein de l'organisation, de clarifier ses objectifs, ses modalités de fonctionnement et de fixer les règles du jeu du processus d'évaluation à la CAF (étape par étape). Ce travail se fait sur la base de l'expérience des acteurs mais aussi de documents de référence : la charte de l'évaluation de la SFE, la doctrine d'évaluation de la CNAF mais aussi une charte d'évaluation de Rennes Métropole.

---

<sup>1595</sup> Les réunions de travail sont d'une durée d'environ trois heures. Chacune fait l'objet d'un compte rendu envoyé aux membres et au directeur du projet.



En novembre 2013, une *troisième réunion* de travail a pour objectif d'élaborer une programmation des évaluations à la CAF. Il s'agit de clarifier les politiques que la CAF doit évaluer en priorité et les types de questions que ces politiques doivent poser, en s'appuyant les orientations de la nouvelle COG, du nouveau CPOG et du Plan de développement de la CAF de la Gironde. L'idée est de travailler sur un *brainstorming* des évaluations qui représentent un enjeu fort pour la CAF et/ou pour la Branche, de les prioriser et de fixer leurs temporalités sur les quatre prochaines années.

En décembre 2013, une *quatrième réunion* vise à apporter les dernières modifications et à finaliser le projet de schéma directeur sur la base des travaux conduits lors des séances précédentes. Dans les faits, les participants décident de travailler sur la définition des modalités de pilotage du SDE au sein de l'organisation. À la fin de la réunion, les participants sollicitent la cheffe de projet pour qu'elle organise une dernière rencontre afin de finaliser le projet, alors que Denis Champenois n'a donné son accord que pour trois réunions pour l'élaboration du SDE (réunion 1, 2 et 3). Ils décident alors de ne pas en référer au directeur afin d'éviter un refus.

En janvier 2014, une *cinquième réunion*, organisée à la demande du groupe de travail, doit permettre de finaliser le SDE, à savoir, de trouver un accord sur le référentiel d'évaluation, sur la programmation ainsi que sur ses modalités de pilotage. Ils s'agit essentiellement d'apporter des modifications mineures et de réfléchir à la stratégie de mise en œuvre et de communication de ce SDE et de la politique d'évaluation qu'il entend porter. À l'issue de cette dernière réunion, la cheffe de projet cherche, sans succès, à rencontrer Denis Champenois pour lui présenter le schéma directeur élaboré par le groupe de travail.

En janvier 2014, Patrick Partinico reprend la direction du projet de SDE. En avril 2014, il sollicite une dernière rencontre (*sixième réunion*) afin que le groupe de travail lui présente le SDE, qu'ils échantent sur quelques modifications mineures et sur les étapes de mise en œuvre du schéma directeur de l'évaluation à la CAF. Elle aboutit à la validation du SDE par le directeur adjoint.

La présentation de la méthodologie de projet et des remaniements de son pilotage donnent quelques repères pour l'analyse du travail institutionnel des acteurs qui suit.



### 9.1.2. Le travail institutionnel des ADOSS pour lancer le projet

Le directeur s'inscrit dans un rôle de déstabilisation de l'évaluation et pour autant la démarche d'élaboration d'un SDE est lancée. L'analyse porte ici sur le travail institutionnel des ADOSS pour faire aboutir ce projet face aux tentatives de désinstitutionnalisation de l'évaluation. Les ADOSS porteurs de l'évaluation cherchent à présenter cette pratique, ses enjeux, ses normes, ses usages et ses acteurs à Denis Champenois. Leur manœuvre consiste à obtenir son accord pour poursuivre le processus institutionnel en cours, tout en élaborant un SDE afin d'acter formellement l'institutionnalisation de l'évaluation au sein de l'organisation. Ils font face à des résistances de la part de Denis Champenois qui ne perçoit pas l'intérêt d'une politique d'évaluation à la CAF et déploie des stratégies de déstabilisation de l'institution.

Depuis l'arrivée de Denis Champenois, Patrick Partinico tente de le convaincre de l'intérêt de l'élaboration d'un SDE sur la globalité de la caisse (en intégrant le service des prestations) et non pas seulement de l'action sociale. Le directeur adjoint cherche aussi à assurer la viabilité du SDE et à éviter un rejet de sa mise en application. Il confie à la cheffe de projet qu'il n'arrive pas à obtenir l'accord du directeur sur le lancement du SDE, car il n'est pas convaincu et que cela ne l'intéresse pas (carnet de terrain, avril 2012). Il lui explique aussi qu'il ne cesse de relancer Denis Champenois sur le sujet et de tenter de mettre le SDE à l'ordre du jour du comité de direction (carnet de terrain juin 2012).

À cette même période, en tant que doctorante, je rencontre Denis Champenois dans le cadre d'un entretien de recherche. Je m'aperçois que – malgré les différentes rencontres au sujet de l'évaluation<sup>1596</sup> – Denis Champenois affirme ne pas savoir ce qui se fait en termes d'évaluation de politique au sein de sa CAF. Il explique en juin 2012 :

*« J'ai aucune connaissance d'aucune évaluation de quoi que ce soit dans la maison. Donc je ne vais pas vous dire que je ... je suis pas au courant, peut être que je ne suis pas là depuis assez longtemps ou que..., mais depuis que je suis ici en réunion de direction, en comité de coordination en réunion de cadre, avec les collègues, je n'ai*

---

<sup>1596</sup> En novembre 2011, une première rencontre a été conduite auprès de lui avec Patrick Partinico au sujet de la recherche action et du SDE (Cf. encadré 37). En janvier 2012, un seconde rencontre a eu lieu avec les CES qui lui ont présenté pendant deux heures leurs travaux et notamment leurs évaluations (Cf. 8.2.2.).



*jamais entendu parler d'une évaluation qui était menée sur le terrain. [...] pour moi c'est un sujet parfaitement inconnu* » (entretien, juin 2012).

Le directeur s'inscrit dans un jeu de résistance (par omission) face à la conduite d'évaluation et aux acteurs qui la porte. Son comportement relève d'une forme de subterfuge de « représentations de soi » frauduleuse ou mensongère pour cacher son jeu tel que E. Goffman a pu l'observer dans *Asile*<sup>1597</sup>. Elle se traduit par une posture d'ignorance voire la stratégie de la « sourde oreille » face à l'évaluation. Elle déstabilise ses collaborateurs et les amène corrélativement à devoir réitérer les explications, les justifications et les stratégies de légitimation pour tenter d'avancer sur le SDE avec son accord. D'une certaine manière, l'absence de compréhension voire d'adhésion vient perturber l'ordre institutionnel et délégitimer l'initiative des ADOSS qui portent le SDE<sup>1598</sup>.

Ce travail institutionnel tacite de déstabilisation des acteurs porteurs de l'évaluation se traduit également par l'affirmation d'une méconnaissance du projet de SDE. Dans le cadre d'un entretien de recherche il souligne (juin 2012)<sup>1599</sup> :

*« je crois que je n'ai jamais entendu parler de ça. [silence] Il y a quelqu'un qui est chargé de ça ? [...] moi le directeur-adjoint ne me parle jamais d'évaluation. Je crois qu'il ne m'en a jamais parlé depuis que je suis arrivé, voilà donc euh. Alors on s'est vu au tout début j'étais réticent aussi parce que j'étais vraiment sur des dossiers hyper importants, et je n'avais pas la tête à ça. [...] Mais il a beaucoup insisté. Donc Voyez, voyez le résultat c'est que je ne sais plus trop ce qui avait été dit en entretien et je ne savais pas qu'il y avait un schéma directeur en cours [...] ce que je sais par contre c'est que je ne vois pas qui peut faire les évaluations et que les postes que je supprime serait plutôt dans ce secteur là ».*

Il s'agit de faire comprendre – à la salariée-doctorante, cheffe du projet – qu'il y a des sujets plus importants et plus urgents que le développement d'un SDE. Malgré l'insistance de Patrick Partinico, Denis Champenois n'est pas favorable au projet, « *non parce que je n'ai pas les moyens, je n'ai pas le personnel, voilà ça c'est un luxe que je*

---

<sup>1597</sup> E. Goffman souligne que l'individu est « un être capable de distanciation, c'est-à-dire capable d'adopter une position intermédiaire entre l'identification et l'opposition à l'institution et prêt, à la moindre pression à réagir en modifiant son attitude dans un sens ou dans l'autre pour retrouver son équilibre. C'est donc contre quelque chose que le moi peut s'affirmer ». Erving Goffman, *op. cit.*, p.373 in *Sociologie de l'institution*, *op. cit.* p.23.

<sup>1598</sup> Dans les relations informelles plusieurs ADOSS expliquent à la cheffe de projet qu'il s'agit d'une posture récurrente de Denis Champenois qu'il adopte également sur d'autres sujets comme celui des CTG où il dit ne pas comprendre à quoi cela sert (carnet de terrain, novembre 2012).

<sup>1599</sup> Il répond à la question « qu'est ce que vous attendez de l'élaboration d'un schéma directeur de l'évaluation à la CAF ? ».



*ne peux pas me payer ça* »<sup>1600</sup>. Cette position s'inscrit en cohérence avec l'absence d'intérêt et de priorité donné à la conduite d'évaluation. Elle permet d'expliquer en partie certaines stratégies tacites d'ignorance récurrente du SDE et de contournement du travail institutionnel des ADOSS porteur du SDE, comme le fait de retirer ce sujet de l'ordre du jour des comités de direction ou de ne pas signer le cahier des charges du SDE<sup>1601</sup>.

Face à la posture de désaccord et de Denis Champenois, les ADOSS déploient plusieurs stratégies. Ils forment une coalition et produisent un discours consensuel pour négocier le maintien du projet de SDE. Ils conduisent un travail institutionnel itératif de mise à l'agenda du SDE en tentant de l'inscrire à l'ordre du jour des réunions de direction. Ils insistent et cherchent différentes modalités de comportements d'ajustement différenciels et discursifs pour convaincre le directeur et s'imposer face à ses stratégies de contournement.

Alors que Denis Champenois met à l'écart de l'ordre du jour le projet de SDE, les tractations de Patrick Partinico, de Florence Michelet et de son assistante le conduisent à s'exprimer sur le sujet. Il le fait plus ou moins dans les termes observés dans le cadre de l'entretien<sup>1602</sup>. Il souligne que les démarches d'évaluation restent secondaires par rapport au versement des prestations qui n'atteignent pas les objectifs de qualité et de gestion, ou encore que la CAF ne dispose pas de moyens pour conduire des évaluations et réaliser un SDE. Denis Champenois précise également qu'il « *n'y croit pas* »<sup>1603</sup> et qu'il ne comprend pas l'intérêt de cette démarche (non obligatoire et non sollicitée par la CNAF) qui s'ajoute à la charge de travail (obligatoire et non réalisée de manière satisfaisante). Les dynamiques *bottom-up* introduites par le processus évaluatif et le réaménagement des rapports de (contre-) pouvoir qu'il engendre ne s'inscrivent pas en cohérence avec ses modalités de management directif et centralisateur.

Pour mettre à l'agenda le SDE, les entrepreneurs institutionnels élaborent un discours de légitimation du projet sur la base d'engagements extérieurs afin de susciter son intérêt.

---

<sup>1600</sup> Il répond ici à la question suivante « donc du coup vous n'êtes pas particulièrement pour l'élaboration d'un SDE à la CAF ? » qui intervient juste après son propos présenté dans l'extrait précédent.

<sup>1601</sup> Explication d'ADOSS concernant la stagnation du projet (carnet de terrain, avril 2012 et septembre 2012).

<sup>1602</sup> En tant que salariée au sein de la CAF, nécessairement positionnée hiérarchiquement dans l'organisation et en situation de subordination, il ne m'a pas été possible d'assister aux réunions de comités de direction et aux relations informelles dans lesquelles le projet de SDE est discuté, négocié et remis en question. Pour autant, plusieurs ADOSS expliquent à la cheffe de projet, les jeux internes et les stratégies déployés pour maintenir ce projet (carnet de terrain, novembre 2012). Cf. 8.3.2

<sup>1603</sup> Propos rapporté d'ADOSS (carnet de terrain novembre 2012).



Les ADOSS ne peuvent pas se référer aux objectifs de Henri Labeyrie, dans la mesure où Denis Champenois se désolidarise des projets de son prédécesseur afin d'asseoir de nouvelles orientations. La recherche de légitimité extérieure s'appuie sur un argumentaire stratégique fondé sur le recrutement d'une chercheuse, sur sa thèse, sur sa mission et sur l'engagement auprès de l'université. La chercheuse est alors instrumentalisée dans le jeu stratégique et conflictuel de la direction autour du maintien du projet de SDE<sup>1604</sup>. Une des ADOSS qui a quitté la CAF souligne à propos du directeur : « *J'espère que vous arrivez à conduire votre recherche, il est très compliqué et ne supporte pas la remise en question [...] il faut faire jouer l'argument de l'IEP, ça ça lui plaît, comme il veut donner des cours. L'IEP c'est son point faible* » (carnet de terrain, juillet 2013). En d'autres termes, il est conseillé à la chercheuse et cheffe de projet de mobiliser son appartenance à l'université pour susciter l'intérêt personnel du directeur, qui souhaite enseigner afin de marchander la poursuite du projet.

D'autres stratégies visent à associer le projet de SDE à d'autres institutions de l'organisation afin de le légitimer. Ainsi, Patrick Partinico propose pendant un temps un schéma directeur des études plutôt que d'évaluation, afin d'englober les différentes interventions CES (carnet de terrain, janvier-octobre 2012). La stratégie prévoit alors une articulation entre ce qui relève pour lui de différents niveaux d'évaluation (en alliant écoutes clients, études, évaluations de politiques) sur la globalité de la caisse et pas seulement sur l'action sociale. Dans la même optique de recherche de légitimité interne, dans une lettre de mission, le directeur-adjoint présente le SDE comme faisant partie de la démarche dite « processus » de certification ISO<sup>1605</sup>. Ce travail de mise en lien de différentes institutions de l'organisation vise à présenter le projet de SDE comme faisant parti d'un tout, d'une dynamique globale afin de le légitimer. En invoquant cette imbrication d'institutions, l'ADOSS fait tacitement (mais non moins symboliquement) appel à de nombreux acteurs de la direction porteurs des autres institutions pouvant être perçus comme ses alliés. Cette stratégie discursive de légitimation et de mise à l'agenda du SDE rend le travail institutionnel de déstabilisation du SDE plus complexe étant

---

<sup>1604</sup> Situation délicate et incommode pour la conduite de mes recherches. Cela me fait prendre conscience que mon positionnement dans le jeu des acteurs (défendre le projet ou être attentiste) doit faire l'objet d'une réflexion et d'une attention permanente. Alors que les ADOSS porteurs du projet cherchent en moi un appui dans ce travail institutionnel et me délivrent des informations pour les aider, je déciderai finalement de voir avec les CES le comportement à adopter.

<sup>1605</sup> (Carnet de terrain, janvier 2012)



donné qu'il s'agit d'un projet supposé global, imbriqué à d'autres institutions, que Denis Champenois ne peut ignorer longtemps.

À partir du moment où Denis Champenois exprime ses réserves quant à la conduite d'évaluation au sein de l'organisation et au SDE, les ADOSS porteurs du projet cherchent stratégiquement à répondre à ses critiques et à adapter leurs discours. Le SDE devient pour eux un projet à défendre, avant qu'elle ne puisse être concrètement remise en question, notamment par le non-renouvellement de poste de CES. Ils développent alors un discours consistant à valoriser l'institué et les usages de l'évaluation (carnet de terrain, novembre 2013), afin de légitimer cette pratique aux yeux du directeur.

D'une part, ils cherchent à montrer que l'évaluation ne s'ajoute pas en plus, mais qu'elle fait déjà partie des activités conduites au sein de l'organisation et qu'elle est intégrée à l'offre de service au territoire. Par-là, ils présentent l'évaluation comme une norme imbriquée à la conduite de l'action publique et un accompagnement attendu par les partenaires. D'autre part, ils insistent sur le fait que des moyens humains sont déjà dédiés à l'évaluation, étant donné que les CES sont formés, maîtrisent cette compétence et la pratique depuis plusieurs années. Il s'agit alors de rassurer Denis Champenois sur le fait que le SDE et la conduite d'évaluation, n'impliquent pas de dépenses, de moyens ou de recrutements supplémentaires. La CAF dispose déjà de ces agents et ils ne sont pas financés sur le budget de gestion administrative<sup>1606</sup> mais sur celui de l'action sociale, plus libre dans ses attributions. Cet argument s'oppose à l'idée de remplacer les postes de CES par des postes de techniciens conseils et vient contrecarrer les réticences liées au manque de moyen. En ce sens, les ADOSS réaffirment l'investissement historique de la direction et du conseil d'administration dans une politique salariale, afin de déployer des services auprès des partenaires et des usagers<sup>1607</sup>.

Dans cette perspective, le schéma directeur est présenté comme un moyen d'organiser et de clarifier la compétence d'évaluation déjà instituée, afin qu'elle serve au mieux les intérêts de la CAF et de ses politiques. Le chemin parcouru, la mise en évidence de

---

<sup>1606</sup> Le fait que les CES soient financées sur le budget d'action sociale et non sur celui de gestion administrative constitue un argument fort pour les ADOSS de la CAF. Le budget de gestion administrative concentre l'essentiel des emplois des CAF, fait l'objet d'une très forte attention de la CNAF et de l'État en termes de réduction de la dépense publique et de remise de postes afin de réduire les coûts de gestion des prestations. Le budget d'action sociale, quant à lui, fait l'objet d'une moindre attention étant donné qu'il est en partie dédié à la mise en œuvre de l'action sociale locale définie par le conseil d'administration. Cf. 1.3.

<sup>1607</sup> C'est le cas de la décision d'affilier les CES sur le budget d'action sociale comme celle d'y associer une équipe de travailleurs sociaux et de Techniciens sociaux-administratifs.



l'institué et du parcours institutionnel de l'évaluation au sein de l'organisation constitue une des ressources du travail institutionnel des ADOSS, tout comme leur position sociale et leur influence auprès des acteurs de la CAF. Ils défendent une certaine continuité de l'offre de service de la CAF aux usagers et aux partenaires qui constitue une résistance au travail de désinstitutionnalisation du directeur. Certains ADOSS investis dans la défense du SDE expliquent avoir essayé plusieurs modalités pour tenter d'intéresser Denis Champenois au projet<sup>1608</sup> et se disent « *désespérés* » qu'il voit le jour (carnet de terrain, septembre 2012). La volonté d'élaboration d'un cadre cognitif commun par le biais de l'instrument de SDE s'inscrit dans une stratégie de régulation de la pratique évaluative en fonction des expériences passées et de ce qu'ils jugent plus profitable, mais aussi d'ancrage de cette compétence dans l'organisation et dans sa conduite de l'action publique. Ce travail institutionnel de défense du projet n'aboutit pas pour autant à la signature du cahier des charges par Denis Champenois.

### 9.1.3. Les petits aléas du pilotage

Le lancement du projet de SDE est retardé, son pilotage fait l'objet de remaniements et de reprises en main qu'il convient d'analyser. L'absence de signature du cahier des charges par le directeur bloque le déploiement du projet de SDE pendant un an et demi. Pendant cette période, des négociations ont lieu au sein de la direction autour de son maintien ou de son abandon, mais aussi sur l'intérêt de conduire des évaluations et de conserver le métier de CES. Deux des trois ADOSS porteurs du projet quittent la CAF. Patrick Partinico explique qu'il n'arrive pas à convaincre Denis Champenois du bien-fondé de ce projet mais que ce dernier lui a dit « *écoute, moi ça ne m'intéresse pas, mais vas-y fais ce que tu veux* » (carnet de terrain, novembre 2012).

Patrick Partinico décide donc de lancer le projet de SDE en son nom, en décembre 2012. Il crée deux instances : un comité de pilotage de l'évaluation et un groupe de travail nommé « groupe projet » en charge d'élaborer le SDE<sup>1609</sup>. Il nomme la cheffe de projet par le biais d'une lettre de mission et définit avec elle une méthode de conduite de projet. Il décide stratégiquement de débiter le projet d'élaboration du schéma directeur

---

<sup>1608</sup> Ils m'expliquent avoir tenté de lancer le sujet dans le cadre de réunions thématiques, de réunions transversales, de points réguliers mais que le directeur se « *tient écarté du sujet* » (carnet de terrain, octobre 2012).

<sup>1609</sup> Cf. encadré 38 (9.1.1.).



par l'organisation d'un séminaire d'introduction faisant intervenir deux acteurs extérieurs en février 2013. Il s'agit, d'une part, de la directrice de la DSER qui, de fait, représente la CNAF, et par-là, constitue une forme de validation de la démarche par la Caisse Nationale. D'autre part, d'un universitaire reconnu au sein de la Branche famille et ancien administrateur de la CAF en tant que « personnalité qualifiée », représentant pour les acteurs de la CAF une forme d'autorité académique. D'une certaine manière, ces invitations d'acteurs stratégiques, porteur d'une certaine forme d'autorité, et la mobilisation des cadres influents de la caisse constituent un moyen d'ancrer l'initiative de SDE. Le séminaire formalise un engagement, non seulement en interne auprès des cadres de la CAF, mais aussi en externe auprès de la CNAF et de l'université, qui n'est autre que l'établissement d'appartenance de la cheffe de projet et salariée doctorante. La participation de ces acteurs au séminaire apporte une certaine légitimité au projet, réduisant ainsi la possibilité de retour en arrière de la part de Denis Champenois qui n'y participe cependant pas, alors qu'il connaît et côtoie ces intervenants extérieurs.

À la suite du séminaire, le travail ethnographique révèle que le SDE n'est plus réellement remis en question par le directeur, qui ne s'y oppose plus sur le fond. Son travail institutionnel de déstabilisation de l'élaboration du SDE prend forme à travers d'autres modalités d'action qui s'observent dans la durée. Il se concentre sur des formes de sabotages tacites du pilotage de la démarche et de la méthodologie<sup>1610</sup> élaborée par Patrick Partinico. Ces stratégies tendent à décrédibiliser le projet et ses porteurs en interne et révèle des luttes symboliques entre ADOSS.

La cheffe de projet est aux premières loges pour observer ce que ce projet génère comme jeux d'acteurs au niveau de la direction comme au niveau des professionnels<sup>1611</sup>. Peu de temps après le séminaire d'introduction, elle est convoquée par Denis Champenois pour faire le point sur la démarche. Il justifie son absence au séminaire en expliquant qu'il n'est pas convaincu par le projet et qu'il aurait risqué de tenir des propos de nature à « *démotiver les troupes* » (carnet de terrain, février 2013). Il cherche toutefois à obtenir des informations sur les réactions des agents, sur le contenu des échanges et des travaux. L'expression des attentes des cadres de la caisse en termes d'évaluation par la présentation du compte rendu de la réunion constitue une forme d'appui stratégique,

---

<sup>1610</sup> On le perçoit notamment dans la présentation de la méthodologie d'élaboration du SDE et le déroulé du projet Cf. 9.1.1.

<sup>1611</sup> Cf. annexe 6.



révéléateur de l'intérêt qu'ils portent à la démarche<sup>1612</sup>. Il précise que ce projet ne l'intéresse pas et que Patrick Partinico en a la charge. Il exprime des réserves quant aux marges de manœuvre dont il dispose pour, effectivement, redéfinir les politiques à l'issue d'évaluations, tout en soulignant qu'il désapprouve le nombre de réunions organisées et les moyens investis alors qu'il ne s'agit pas d'une priorité.

Alors que le projet a démarré, que des réunions sont prévues sur les cinq mois à venir (à raison d'une par mois de mars à juillet 2013) et que les invitations ont été envoyées aux participants, le projet est repris en main par Denis Champenois en mars 2013. Il annule toutes les séances de travail prévues et propose une rencontre à la cheffe de projet pour retravailler sur les modalités de pilotage de la démarche. Autrement dit, le projet est confisqué au directeur adjoint à l'issue de ce qu'il considère comme une « *conversation musclée* ». Dans l'informel Patrick Partinico parle d'une « *grosse prise de bec* », d'un « *clash* », où « *on s'est mis d'accord sur nos désaccords* » (carnet de terrain, mars 2013). Il ne cache pas à la cheffe de projet sa déception de ne pouvoir mener le SDE à terme et ses interrogations face à cette reprise en main, alors que Denis Champenois est « *peu friand d'évaluation* ». Il espère que le projet ne sera pas annulé et que le SDE verra le jour.

Paradoxalement, Denis Champenois reprend le pilotage du SDE afin d'en recadrer la démarche, puis s'en désintéresse en partie. Après quelques aléas d'annulation et de reports de réunion il reçoit la cheffe de projet une fois, en juin 2013 en vue de discuter de la méthode de travail. Peu de temps avant cette rencontre, Patrick Partinico et surtout les CES insistent pour que la cheffe de projet défende le SDE, alors qu'en tant que chercheuse, elle tente de faire en sorte que les luttes autour de l'élaboration de cet instrument se fassent en dehors d'elle. Les chargés d'études lui expliquent : « *il faut que tu te positionnes, nous on est pas légitime pour le faire* », « *pense à ceux qui restent* », « *il y a un enjeu pour le métier* » (carnet de terrain, juin 2013). Face à ces injonctions, et au contrôle social exercé par ces acteurs, elle accepte et ils lui prescrivent un comportement stratégique à suivre dans ce sens pour défendre le maintien du projet et leurs intérêts professionnels<sup>1613</sup>. Ils présentent alors clairement la démarche à suivre et les arguments à avancer. Il s'agit d'adopter une posture d'exécutante qui répond à une

---

<sup>1612</sup> Voir annexe 7.

<sup>1613</sup> Cf annexe 6.



demande de la direction et met en valeur les attentes du groupe de travail. D'autres membres du groupe de travail l'interpellent également dans l'informel et viennent aussi lui donner des conseils sur la conduite à adopter en fonction des centres d'intérêts et de ses logiques d'action. Elle exécute le comportement conseillé par les CES, présente les travaux de la première réunion, donne quelques arguments mis en avant par des membres du groupe de travail. Bien que le directeur souligne qu'il n'a pas les moyens d'interroger les allocataires, il finit par donner son accord pour la poursuite du projet, tout en redéfinissant les modalités de pilotage. D'une part, il insiste sur le coût que représentent ces réunions pour l'organisation (en fonction du nombre de cadres mobilisés et du temps investi) et décide de les réduire au nombre de trois (au lieu de six ou sept initialement). D'autre part, il décide de réduire le nombre de participants au groupe de travail tout en écartant certains acteurs<sup>1614</sup>.

La conduite du projet reprend son cours et les réunions de travail sont programmées six d'octobre à décembre 2013. Certaines sont déplacées car le directeur spécifie, par le biais de son assistante, qu'il veut assister à toutes les réunions sur le schéma directeur<sup>1615</sup>. Dans les faits, il ne participe à aucune réunion, ne rencontre pas la responsable de projet par la suite, ni pour échanger sur la démarche d'élaboration du SDE, ni sur le rendu final. En janvier 2014, face à l'absence de pilotage de Denis Champenois qu'il explique par sa charge de travail, Patrick Partinico reprend la main sur le SDE afin de s'impliquer dans sa finalisation et sa mise en œuvre.

L'ignorance du SDE, sa mise à l'écart de l'ordre du jour des réunions de direction, comme les aléas de son pilotage, son recadrage, puis l'absence d'intérêt portée à la démarche et au rendu final s'inscrivent dans des stratégies de déstabilisation de l'institutionnalisation formelle de l'évaluation dans l'organisation. D'une part, ce travail institutionnel de déstabilisation se décline par des stratégies de décrédibilisation du projet d'élaboration du SDE par des changements de direction, des annulations de réunions, des reprogrammations, des remaniements du groupe de travail. Il contribue à générer des tensions, des incertitudes, des insécurités chez les acteurs porteurs de l'évaluation, leur donnant la sensation que rien n'est acquis. D'autre part, il se manifeste

---

<sup>1614</sup> Dans l'informel plusieurs acteurs dont un CES et un cadre précisent qu'« *il a ses têtes* » (carnet de terrain, juillet 2013). Ainsi une responsable d'unité territoriale et la responsable du service communication sont écartées du groupe et la présence d'un CES, également délégué syndical, est questionnée.

<sup>1615</sup> Extrait du carnet de terrain (septembre 2013).



également par des formes de décrédibilisation des porteurs de projet<sup>1616</sup>. Le directeur remet en question l'autorité et le pouvoir de décision de Patrick Partinico au sein de l'organisation et discrédite les compétences professionnelles de la cheffe de projet<sup>1617</sup>.

Denis Champenois s'inscrit dans des cadres cognitifs et des logiques d'action d'opérateur public, dans lesquels l'évaluation n'a pas sa place et ne constitue pas une priorité. Il joue alors de sa position de pouvoir au sein de la CAF, pour adopter un comportement déviant et s'inscrire dans un rapport de force avec le directeur-adjoint, ayant une posture politique. Bien que des craintes soient exprimées par ses collaborateurs, le SDE et l'institutionnalisation de l'évaluation au sein de la CAF ne sont pas remis en question.

## **9.2. Le processus d'investissement et de défense du SDE pour le maintien de l'institution**

Paradoxalement, les tactiques de marginalisation de la démarche et des porteurs de projet génèrent un investissement stratégique du SDE par les membres du groupe de travail, afin de maintenir l'institution. L'analyse de l'élaboration de l'instrument SDE, vise à saisir comment les acteurs pensent stratégiquement l'évaluation et son institutionnalisation formelle à partir de leurs expériences pratiques et ses usages qu'ils perçoivent. Les membres du groupe projet conduisent un travail institutionnel de défense de l'évaluation et se structurent en coalition d'acteurs pour produire un cadre cognitif acceptable face à la menace d'une désinstitutionnalisation de cette pratique (9.2.1). La démarche d'élaboration du SDE fait néanmoins l'objet de négociations autour de normes instituées et des usages de l'évaluation. Elle fait émerger de nouvelles règles et des modalités de pilotage (9.2.2). Il s'agit par là d'étudier le travail institutionnel des acteurs visant à convaincre le directeur et à imposer l'institutionnalisation formelle de l'évaluation par le déploiement de l'instrument SDE au sein de l'organisation.

---

<sup>1616</sup> Une ADOSS explique dans l'informel que quand un projet ne plaît pas au directeur, il prend position lors de réunions collectives en tournant « à la dérision les initiatives des ses collègues », « sur le ton de la rigolade » et qu'il a déjà agit de la sorte pour des projets portés par le directeur adjoint. Cette ADOSS a décidé de quitter la CAF et désapprouve ces comportements dévalorisation publique des collaborateurs (carnet de terrain, avril 2013).

<sup>1617</sup> Dans l'informel, plusieurs agents (ADOSS, cadres, et techniciens conseils) rapportent des propos du directeur concernant la cheffe de projet, en substance, « on ne comprend rien à ce qu'elle dit » (carnet de terrain, juillet 2013). Ces dires entrent en résonance avec des observations de terrain qui sont indissociables de ma mission au sein de l'organisation, qu'il n'a jamais sollicité et qui constitue un héritage de son prédécesseur duquel il cherche à se démarquer (voir Annexe 6).



## 9.2.1. La structuration d'une coalition d'acteurs

Le lancement du projet de SDE suscite l'intérêt des acteurs du groupe de travail interdisciplinaire<sup>1618</sup> qui y sont impliqués. En revanche, au tout début, certains émettent des craintes quant à sa mise en œuvre, soulignant que le directeur n'est pas sur cette ligne. D'autres (en dehors de l'action sociale) se sentent peu légitimes pour contribuer à son élaboration car, éloignés de la pratique et peu (ou pas) expérimentés en la matière. L'analyse porte sur la manière dont les acteurs pensent la pratique évaluative et comment certains conduisent un travail institutionnel pour convaincre de l'intérêt partagé de l'évaluation (9.2.1.1). Puis, nous étudions comment cela fait émerger une coalition de cadres qui travaillent à la formalisation de l'institution, à sa légitimation et à son inscription dans les normes de l'organisation. Cette coalition d'acteurs se forme autour de l'institué et d'un principe supérieur commun, la défense et de maintien de l'institution (9.2.1.2.).

### 9.2.1.1. D'un diagnostic de la pratique à l'expression d'intérêts partagés

Très rapidement des cadres de l'action sociale, alliés et subordonnés directs de Patrick Partinico, souvent impliqués dans la conduite d'évaluation, jouent un rôle de défenseurs du projet. Le travail ethnographique révèle qu'ils tentent de convaincre le groupe de son intérêt et le présentent comme un des axes du plan de développement de l'organisation. Sur la base de leurs expériences, ils valorisent, ce que les pratiques évaluatives leur apportent dans la conduite de l'action publique, dans les relations partenariales, dans la production de sens et dans la capacité à proposer des ajustements au niveau local, voire national<sup>1619</sup>. Simon Edin souligne : « *on ne part pas de zéro, on a quand même des compétences et une expérience confirmée sur les questions d'évaluation* » (carnet de terrain février 2013). La référence à l'expérience accumulée ou sédimentée<sup>1620</sup>, aux

---

<sup>1618</sup> Groupe de travail initialement plus large impliquant des cadres des différents services de l'organisation, des ADOSS et des CES. On s'intéresse ici à la première réunion du groupe de travail impliquant le comité de pilotage de l'évaluation et le groupe de travail.

<sup>1619</sup> Dans le cadre de cette réunion Simon Edin (responsable du département des politiques territoriales) souligne : « *on a le courage de faire ça [...] cette démarche elle est facultative, on va pointer des imperfections, on va pointer des désorganisations, on va pointer un certain nombre d'écarts entre les objectifs affichés les attentes des bénéficiaires et les réponses qu'on apporte. Et ça nous permet justement de mieux retravailler de mieux redéfinir nos actions. [...] l'évaluation c'est rendre compte mais aussi mieux comprendre* ». Damien Edinger (responsable du département d'appuis aux politiques) explique « *ça amène une certaine assise dans les relations avec les collectivités qui nous reconnaissent véritablement sur ces question- là [...] en termes de positionnement. [...] pour quelques grandes collectivités, l'opportunité c'est de faire des évaluations que eux n'ont pas les moyens de faire et on va leur apporter de l'aide à la décision sur des choix locaux* » (carnet de terrain février 2013).

<sup>1620</sup> P. Berger et T. Luckmann, *op. cit.*



différents usages de l'évaluation pour la conduite de l'action contribuent effectivement à intéresser les participants moins socialisés à la pratique. Ils ne remettent pas en question l'institution, ne serait-ce que par respect des professionnels investis, du chemin parcouru et des attentes de Patrick Partinico. L'observation montre que se développe un accord tacite sur l'intérêt de l'évaluation, sur son maintien et sur la nécessité d'une institutionnalisation formelle de cette pratique.

La mise au travail du groupe, par le biais d'un exercice d'identification des atouts, des faiblesses, des opportunités et des menaces quant à la pratique évaluative<sup>1621</sup>, amène les acteurs à formaliser l'institué et certains de ses effets. Cette forme de diagnostic sur les pratiques évaluatives au sein de la CAF soulève des débats sur ses normes. Ils s'accordent très rapidement sur l'idée de travailler sur une culture partagée de l'évaluation afin de la renforcer, étant donné qu'elle est considérée comme inégalement partagée. Il s'agit pour eux d'un moyen d'affirmer l'utilité et l'opérationnalité de cette pratique mais aussi de désamorcer les craintes des agents en éclaircissant les zones d'incertitudes. Pour Grégoire Perron « *un schéma directeur de l'évaluation ne peut pas ne pas comporter une règle du jeu claire et transparente, autrement on va agir dans des incertitudes, vous vous avez une charte de l'audit* » (carnet de terrain février 2013). Il propose une clarification de l'évaluation, tout en associant la démarche d'élaboration du SDE à des travaux similaires de définitions de normes sur un domaine légitime dans l'organisation (audit, gestion, statistique).

Au fil des échanges quelques débats ont lieu sur les normes de l'évaluation, certaines critiques ou craintes sont formulées. On constate des formes d'autorégulation ou de contrôle social de différents membres du groupe qui cherchent à maintenir les normes instituées. Par exemple, face à une critique sur le manque d'indépendance des évaluations formulée par Damien Edinger<sup>1622</sup>, la responsable du service d'audit prend position pour défendre la norme d'objectivité de l'évaluation<sup>1623</sup>, aussi présente dans ses fonctions. Elle porte néanmoins l'idée que le questionnement de l'organisation interne relève de l'audit et non de l'évaluation (risque de concurrence d'institution). Si cette

---

<sup>1621</sup> Cf. Annexe 7 : Perception de l'évaluation par les acteurs de la CAF.

<sup>1622</sup> Il souligne « *on est partie prenante de nos propres évaluations, ça veut dire que ce n'est pas une évaluation qui est indépendante. Elle est forcément engagée l'évaluation, elle n'est pas neutre notre évaluation, puisqu'on s'évalue* » (carnet de terrain, février 2013). Rappelons qu'il s'agit du cadre qui tend à adopter des postures déviantes Cf. Encadré 31: Une posture déviante de détournement de l'évaluation)

<sup>1623</sup> Elle souligne « *même en interne on peut quand même avoir un regard objectif, ça fait partie de la déontologie [...] sur tous ces métiers* » (carnet de terrain, février 2013).



dernière n'est pas particulièrement expérimentée ou investie en matière d'évaluation, il s'agit de ne pas laisser certains acteurs remettre en question, même indirectement, ce qui s'inscrit aussi dans ses normes professionnelles, son champ d'intervention et, par-là, la légitimité de sa fonction dans l'organisation. Des jeux d'alliances émergent en fonction des questions abordées et chacun des acteurs cherche à aménager la place et les normes de l'évaluation en fonction de ses intérêts professionnels tout en tentant de préserver sa propre marge de manœuvre. Ainsi face à des craintes de suppression d'un service, exprimées par une responsable du département des prestations<sup>1624</sup>, Damien Edinger la rassure en disant « *on n'est pas passif quand on fait de l'évaluation, on ne présente pas une situation. On l'analyse et en tous cas on fait des préconisations derrière, on est acteurs. On ne subit pas une décision ex-nihilo* ». Ces formes d'autorégulations et ces jeux d'alliances sur des normes professionnelles ou sur le maintien des marges d'influence des cadres contribuent à formaliser et à affirmer les normes instituées de l'évaluation. Plus généralement, ces échanges – entre acteurs expérimentés et non expérimentés en termes d'évaluation, marqués par des identités professionnelles propres, intervenant dans des services imprégnés de logiques d'action sensiblement différentes<sup>1625</sup> – tendent à créer des formes de convergences cognitives autour de l'institution.

La redéfinition des objets d'évaluation dans un domaine plus transversal et plus large que l'action sociale, amènent les cadres à s'interroger sur l'application potentielle de ces démarches dans leur champ de compétences. Par exemple, la conduite d'évaluation est appréhendée dans le domaine de la gestion des prestations afin de constituer un dispositif de remontée d'information sur des difficultés ou incohérences dans le traitement des dossiers et le service rendu. Certains soulignent les enjeux de communication interne et externe de travaux, l'investissement de l'évaluation comme outil de management de l'action publique pour se donner des objectifs clairs et pour interroger les modalités d'organisation. D'autres tentent de partir d'exemples concrets sur des évaluations transversales qui pourraient être conduites en fonction des orientations de la nouvelle COG, en intégrant les différentes compétences dont dispose l'organisation. Certaines interventions révèlent des projections d'appropriation de l'évaluation par des acteurs intervenant en dehors de l'action sociale, en fonction de leurs

---

<sup>1624</sup> Elle ajoute « *attention à ce que ça ne se retourne pas contre nous!* » (carnet de terrain, février 2013).

<sup>1625</sup> Tout particulièrement entre l'action sociale et les prestations.



missions et de leurs intérêts professionnels. Le groupe de travail cherche à définir les priorités stratégiques d'évaluation et à élaborer une programmation pluriannuelle<sup>1626</sup>.

L'analyse rétrospective des interactions du groupe révèle que les acteurs sont investis et intéressés par cette démarche réflexive d'élaboration d'un SDE entre les services. Les interventions fusent, rebondissent et se régulent et la dynamique de groupe est considérée par les acteurs comme une « *intelligence collective* »<sup>1627</sup> et transversale pour penser la place et le rôle de l'évaluation dans la CAF. Ils perçoivent l'évaluation comme un outil de réflexivité sur leurs pratiques professionnelles et sur leurs manières d'élaborer et de conduire l'action publique. À travers cet intérêt commun pour l'instrument d'évaluation, les acteurs pensent l'institution, cherchent à la formaliser et à la faire évoluer en fonction de leurs intérêts et normes professionnelles. Ils posent d'ailleurs clairement la question suivante comme devant être éclaircie par le SDE : « *Comment mettre en œuvre l'évaluation de politique au sein de la CAF pour que chacun y trouve un intérêt ? dans une dimension politique et pluridisciplinaire* » (carnet de terrain, février 2013). Ce contexte d'élaboration du SDE, tout comme la volonté de l'inscrire dans la transversalité des activités de la CAF, constitue une opportunité d'expression d'intérêts d'acteurs pour l'investissement de l'institution afin de « *donner du sens et de valoriser l'action* »<sup>1628</sup>. Des jeux d'acteurs visent à préserver certains métiers<sup>1629</sup>, à se ménager des marges de manœuvre voire à tenter de les accroître par la formulation de propositions face à la direction. Les expérimentés qui ont intégré l'évaluation à leurs logiques d'action et les novices institutionnels qui ne l'ont pas encore investie mais la perçoivent comme une opportunité, s'entendent sur l'intérêt d'une clarification et d'une formalisation institutionnelle de l'évaluation au sein de la CAF. Ils convergent sur ces idées et forment une coalition d'acteurs porteurs de l'évaluation et du SDE.

---

<sup>1626</sup> Pour Damien Edinger « *on fait des évaluations qui ne relèvent pas de notre compétence, qu'on pourrait sous-traiter, je trouve que l'on se disperse, il y a des chantiers qu'on pourrait ne pas faire, on veut trop embrasser, on y va on fait du volontarisme mais il faut des priorités stratégiques* » (carnet de terrain, février 2013).

<sup>1627</sup> Terminologie que plusieurs acteurs mobilisent à l'issue de la première réunion. Ils se considèrent satisfaits de leur capacité à discuter des enjeux et perspectives de l'évaluation au sein de l'organisation ils soulignent « *on a bien produit finalement* », « *bon c'est pas mal on a déjà beaucoup d'éléments* » (carnet de terrain, février 2013).

<sup>1628</sup> Un des enjeux de l'évaluation formulé par un cadre novice en la matière (carnet de terrain, février 2013).

<sup>1629</sup> Notamment l'audit, le contrôle de gestion et la statistique.



### 9.2.1.2. Une coalition de cadres autour d'un *principe supérieur commun* : le maintien de l'institution

Les cadres de l'organisation se forment en une coalition de cause<sup>1630</sup> autour de l'élaboration du SDE et de la formalisation de son institutionnalisation au sein de la CAF. Ils partagent l'idée que le SDE doit constituer un des axes du plan de développement afin que les pratiques évaluatives « *ça ne soit pas un effet de mode mais que ça perdure dans le temps* »<sup>1631</sup>. Dans cette perspective, ils conduisent un travail institutionnel stratégique à différents niveaux. D'une part, en cherchant à intégrer le SDE au projet de l'organisation et à ses logiques d'action afin de le légitimer. D'autre part, ils tentent d'intégrer les cadres cognitifs, les logiques d'action, les normes issues des institutions propres à la CAF et à leurs missions au SDE en vue de le rendre légitime au regard des acteurs organisationnels. Il s'agit de passer de l'expérience pratique accumulée de l'évaluation à la formalisation de l'institution en se conformant stratégiquement aux canons normatifs et institutionnels légitimes dans l'organisation. Ils pensent l'institutionnalisation de l'évaluation en fonction du langage et des normes légitimes de l'organisation en cherchant notamment à s'inscrire stratégiquement dans les cadres cognitifs et les centres d'intérêt du directeur<sup>1632</sup>. Alors que dans la pratique l'évaluation est peu (ou pas) pensée comme un instrument de management interne<sup>1633</sup>, ils la présentent et valorisent discursivement dans ce sens, afin de susciter l'intérêt du directeur, tourné vers l'interne.

Le lancement du projet par Patrick Partinico et la mise au travail de ce groupe de cadres fédère ces acteurs autour du SDE. En cela, la démarche fait émerger des alliés en dehors de l'action sociale et une coalition de cause agissant pour l'institutionnalisation formelle de l'évaluation. Le fait qu'il s'agisse de cadres n'est pas anodin ni sans conséquences sur le processus institutionnel. Ils disposent d'une certaine légitimité au sein de l'organisation, travaillent directement en appui des ADOSS, portent et maîtrisent les attentes de la direction, les enjeux de l'organisation, ses logiques d'action et ses jeux d'acteurs. Ils savent aussi s'y conformer et y prendre place. S'ils perçoivent les tensions au sein de la direction concernant le SDE, ils se prennent au jeu de l'élaboration d'un

---

<sup>1630</sup> Paul A. Sabatier et Hank Jenkins-Smith, *op. cit.*

<sup>1631</sup> Intervention de Simon Edin pendant la réunion, suscitant l'adhésion des participants (carnet de terrain, février 2013).

<sup>1632</sup> Ils tentent de définir le schéma directeur en reprenant les axes de Denis Champenois : l'attention portée à l'allocataire, l'attention portée au personnel, l'attention portée aux partenaires et l'attention portée au processus.

<sup>1633</sup> Cf. Chapitre 8



schéma directeur structurant pour l'organisation qui, non seulement valorise leurs compétences et leur position sociale, mais s'inscrit également dans une dynamique d'inter-reconnaissance entre cadres.

L'appropriation de la démarche par un groupe de cadres interservices qui cherchent à donner sens à l'évaluation au sein de la CAF complexifie la remise en question du projet pour Denis Champenois. Sa mise en sommeil, puis sa reprise en main ont pour effet de générer un investissement encore plus prégnant de cette coalition d'acteurs quant au maintien de l'évaluation et à son institutionnalisation. L'instabilité du pilotage et les incertitudes quant à l'effective mise en œuvre du SDE génèrent des incertitudes auprès de la coalition d'acteurs qui perçoivent une menace de « *mise au placard du projet* » qu'ils discutent dans le cadre de réunions. Face à cela, ils adoptent une approche stratégique et d'ajustement déférentiel<sup>1634</sup> dans la définition du SDE afin de convaincre le directeur de l'intérêt de son inscription dans les logiques organisationnelles. Il s'agit pour eux de produire un document de cadrage opérationnel sur l'évaluation au sein de la CAF qui s'inscrit dans l'expérience accumulée tout en s'intégrant aux institutions et logiques d'action de l'organisation.

Les acteurs coalisés investissent la démarche d'élaboration du SDE comme un moyen de montrer ce qu'est l'évaluation à la CAF, son intérêt, mais aussi pourquoi et comment l'institutionnaliser au sein de l'organisation. Ainsi, ils redéfinissent les enjeux instrumentaux du projet et d'une certaine manière, le reproblématisent en fonction du contexte incertain. En ce sens, ils investissent leurs ressources de pouvoir<sup>1635</sup> pour combler cette zone d'incertitude et cherchent stratégiquement à faire une proposition de SDE acceptable et légitime aux yeux du directeur, afin que la conduite d'évaluation ne soit pas remise en question. S'ils s'inscrivent dans de jeux de pouvoir<sup>1636</sup> entre eux, leur objectif central est de créer une action collective de contre-pouvoir face aux stratégies de déstabilisation du directeur. Comme l'observent les travaux de L. Boltanski et L. Thévenot<sup>1637</sup>, on note l'apparition d'un « *principe supérieur commun* » ponctuel justifié par la nécessité de maintien de l'institution. Il amène les acteurs coalisés à dépasser

---

<sup>1634</sup> Michel Crozier et Erhard Friedberg, *op. cit.*

<sup>1635</sup> Cf. 6.1.2.

<sup>1636</sup> Comme le souligne P. Bernoux « *les acteurs s'imposent dans une stratégie de pouvoir lorsqu'ils maîtrisent une zone d'incertitude. Celle-ci est une zone de décision mal définie ou pas encore stabilisée ou dont le fonctionnement habituel est remis en question* ». Philippe Bernoux, *La sociologie des organisations*, Seuil, Paris, 6ème édition (1985), 2014, 466 p., p. 455.

<sup>1637</sup> Luc Boltanski et Laurent Thévenot, *De la justification, Les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris, 1991.



temporairement leurs différends, même si le processus d'élaboration du SDE fait l'objet de débats, afin de parvenir à un compromis pour convaincre le directeur.

L'alliance des acteurs autour de ce *principe supérieur commun* est révélatrice d'un ancrage et des effets instituants de l'institutionnalisation de l'évaluation. Il se construit par la sédimentation d'expériences concrètes d'évaluation dans la durée et fait partie du parcours historique de l'organisation. La majorité des acteurs ont développé, négocié et intégré ses normes à leurs modalités de travail et de conduite de l'action publique. Ils trouvent un intérêt dans les changements introduits par les démarches évaluatives et dans les usages qu'ils en font. Cet institué et cet instituant issus de la pratique inscrite dans le temps, constitue une force de maintien de l'instrument d'évaluation. Ils savent en parler et convaincre ceux qui en sont plus éloignés, suscitant ainsi leur intérêt et ouvrant des perspectives à investir. Ce chemin parcouru par les acteurs et les marges de manœuvres qu'ils ont pu développer par l'instrumentation de l'évaluation se traduit par une résistance aux tentatives de désinstitutionnalisation<sup>1638</sup>. Autrement dit ces cadres participent au maintien de l'ordre institutionnel.

### 9.2.2. Stratégie de maintien et de renforcement de l'évaluation

Les acteurs s'approprient le SDE pour conduire un travail institutionnel de défense de l'évaluation. Il s'agit d'interroger la manière dont les acteurs pensent et construisent l'institutionnalisation formelle de l'instrument d'évaluation et ce que cela révèle du processus institutionnel. L'analyse montre leurs modalités de négociation l'institutionnalisation formelle en fonction de leurs expériences pratiques et des usages qu'ils en projettent, mais aussi leur volonté de faire évoluer certaines normes instituées (9.2.2.1.). Les membres du groupe prévoient stratégiquement un pilotage du SDE afin d'assurer la pérennité de la conduite d'évaluation et l'inscription de l'instrument dans le management de l'organisation (9.2.2.2.). Ils adoptent des stratégies d'ajustement différentiel pour créer les conditions organisationnelles et déployer le SDE autour d'ambitions qui soient légitimes pour la direction (9.2.2.3). Les acteurs du groupe usent

---

<sup>1638</sup> Paul Pierson, *op. cit.*



de tactiques pour valoriser la pratique évaluative et inscrire le SDE dans le plan de développement de l'organisation (9.2.2.4.).

### 9.2.2.1. De la pratique à l'institutionnalisation formelle et à l'instauration de nouvelles normes

Dès la première séance (février 2013) le groupe de travail identifie le manque de « *culture partagée* » de l'évaluation comme un problème à résoudre à travers l'élaboration du SDE. Pour les membres du groupe, le manque de lisibilité de cette pratique nuit à son appropriation par les acteurs et à son intégration dans les processus de travail et de décision de l'organisation. Le SDE constitue l'opportunité de définir un référentiel de l'évaluation à la CAF, les modalités de pilotage et de programmation de cette pratique<sup>1639</sup>. Il s'agit de fixer les règles du jeu de l'évaluation, d'en définir les normes, de produire un discours qui donne du sens à cette démarche et un rôle spécifique au sein des diverses activités de l'organisation afin de la formaliser et de la légitimer. En d'autres termes, les acteurs débattent et négocient ce qu'est l'évaluation, la manière dont elle doit être conduite et à quoi elle sert. Pour eux, il s'agit de clarifier les « *principes, exigences, conditions de l'évaluation à la CAF* ». D'une part, ils les déclinent par des exigences « *stratégiques* » et « *opérationnelles* », des « *outils de référence* » et une stratégie de « *pilotage opérationnel* ». D'autre part, ils répertorient ces exigences, étape par étape, dans le processus d'évaluation<sup>1640</sup>. L'élaboration du SDE constitue une nouvelle arène où se rejoue l'institutionnalisation de l'évaluation dans le passage de règles informelles routinisées issues de la pratique<sup>1641</sup> et de quelques guides méthodologiques spécifiques (partagées ou négociées) à leur transposition dans des règles formelles (devant être respectées).

Le travail ethnographique révèle que les acteurs s'appuient sur leurs expériences concrètes afin de clarifier les normes instituées de la pratique évaluative. Ils se « racontent des histoires » d'expériences d'évaluation et partent de récits pour formaliser les règles qui existent et les rôles des acteurs du système d'action concret qu'ils

---

<sup>1639</sup> C'est ce que S. Jacob appelle un « *dispositif institutionnel* » qui par sa configuration balise les possibles et génère des tensions. Steve Jacob, *op. cit.*

<sup>1640</sup> On présente ici la manière dont les acteurs structurent le référentiel d'évaluation dans le cadre de la 2ème réunion de travail, structuration que l'on retrouve également dans le SDE final (carnet de terrain, octobre 2013), Cf. annexe 8.

<sup>1641</sup> S'il existe des notes de doctrines sur la conduite d'évaluation spécifiques comme pour les CTG, elles ont principalement été définies par des CES et non par un groupe de cadres transversaux à la CAF. Ils sont hiérarchiquement plus légitimes pour édicter des normes ou du moins pour les soumettre à la direction.



identifient au fil du processus<sup>1642</sup>. Si dans le cadre des échanges les acteurs ne se réfèrent pas à des doctrines d'évaluation élaborées au sein de la CAF, ils ont intégré un certain nombre de normes partagées et peuvent les expliciter. C'est par exemple le cas sur des normes comme l'élaboration d'un cahier des charges et sa validation, le fait qu'il s'agisse d'une démarche partagée et qu'elle conduise à des préconisations. Ils maîtrisent les normes partagées de l'institution<sup>1643</sup>.

Les membres du groupe abordent également de front certaines normes qui ne sont pas partagées, qui apparaissent et disparaissent au fil de négociations d'acteurs, au coup par coup, en fonction des contextes, comme par exemple le fait d'interroger les usagers. Ces normes font l'objet de désaccords et constituent une part importante des débats et des négociations dans le cadre de l'élaboration du référentiel. Certains cherchent à maintenir ce qu'ils perçoivent comme leurs marges de manœuvre. Là où d'autres tentent de faire évoluer la pratique de l'évaluation en instaurant de nouvelles normes en fonction de ce qu'ils jugent plus profitable pour eux, pour l'organisation et pour la conduite de l'action publique. C'est le cas notamment de la question de la mise en place d'une nouvelle norme de « suivi des préconisations », particulièrement controversée (voir encadré 39).

La production d'un accord autour de cette norme de suivi des préconisations fait l'objet de négociations en fonction des intérêts d'acteurs. Finalement, deux arguments stratégiques font autorité pour aboutir à l'acceptation de la norme : d'abord la nécessité de créer les conditions de l'utilisation de l'évaluation (instrument de conduite du changement) et ensuite l'enjeu de pouvoir prouver et valoriser son utilité face à la menace de désinstitutionnalisation.

---

<sup>1642</sup> Cf. Chapitre 6.

<sup>1643</sup> En tant que chercheuse je prévois des questions qui me semblent centrales à aborder dans le cadre de l'élaboration de ce référentiel. Finalement, je m'aperçois que toutes les questions sont traitées par les professionnels dans le cadre des échanges, sans que je n'ai besoin de les aborder et de les poser. (Carnet de terrain, octobre 2013, suite à la deuxième réunion qui concerne l'élaboration du référentiel d'évaluation).



### **Encadré 39: La négociation d'une nouvelle norme de suivi des préconisations : intérêts et jeux d'acteurs**

Depuis plusieurs années, les CES défendent l'idée de mettre en œuvre un suivi des préconisations afin d'avoir une meilleure lisibilité des changements introduits par la démarche évaluative<sup>1644</sup>. Cette initiative n'est que partiellement partagée par les cadres dans l'élaboration du SDE, des divergences apparaissent lors des échanges et des négociations. Pour la cadre responsable du service des prestations<sup>1645</sup>, le suivi des préconisations représente un risque : celui d'être obligé de tenir compte des recommandations, de justifier les décisions prises et les propositions écartées. Dans un environnement professionnel<sup>1646</sup> particulièrement contraint par des objectifs de productivité et des modalités de fonctionnement industriel descendant, elle craint de perdre sa marge de manœuvre. Pour le responsable du contrôle de gestion, que l'on nomme ici Fabrice Bernac<sup>1647</sup>, pour les cadres de l'action sociale ou pour la chargée de communication, le suivi des préconisations permet de mettre en valeur l'utilité des démarches évaluatives pour faire évoluer les politiques de la CAF. Pour Fabrice Bernac, la mise en place de ce type de dispositif de suivi s'inscrit dans ses normes et ses intérêts professionnels étant donné qu'il pourrait potentiellement relever de ses responsabilités. Pour les cadres de l'action sociale, cette norme constitue une opportunité ou une contrainte en fonction du niveau officiel ou officieux de la prise de décision. Si elle se situe à leur niveau, elle les contraint à rendre leurs décisions et les raisons de leurs choix lisibles auprès de leurs collaborateurs, de leurs subalternes et des parties prenantes de l'évaluation. Cependant, ce travail d'éclaircissement s'opère déjà en partie au sein de l'environnement professionnel et des modalités de fonctionnement de l'action sociale, relativement moins hiérarchisé et plus horizontal que le service prestation<sup>1648</sup>. Si la décision relève d'un niveau supérieur (CA, direction, élus), le suivi des préconisations peut constituer une opportunité de lisibilité voire une modalité d'injonction à la prise de décision, sur la base de propositions qu'ils ont potentiellement formulées. En ce sens, cette norme constitue un instrument d'influence voire un mécanisme de contre-pouvoir pour les cadres, évitant ainsi la mise au placard de démarches évaluatives et imposant aux décideurs un retour justifié sur les choix opérés.

---

<sup>1644</sup> Cf. 6.2.3.4.

<sup>1645</sup> Elle est peu expérimentée en matière d'évaluation mais pilote quelques démarches d'écoutes clients dans le cadre de la démarche qualité de certification ISO. J'ai eu l'occasion de réaliser ce type d'étude sur le mécontentement des allocataires face au versement des prestations, conduisant à la formulation de nombreuses préconisations. Du fait des normes imposées de la démarche qualité, la cadre doit justifier ses choix de prise en compte ou de rejet de préconisations, provoquant un certain malaise. Par la suite, la responsable du pôle audit, responsable de la démarche qualité au sein de la CAF, me fait comprendre qu'il y a trop de préconisations et que cela pose problème. La cadre des prestations quant à elle demande à ce que les préconisations n'apparaissent pas dans le rapport (carnet de terrain, mars 2012).

<sup>1646</sup> Cf. Chapitre 1 (1.3.) sur les logiques d'action et l'environnement du service des prestations.

<sup>1647</sup> Il n'a pas été associé à des démarches d'évaluation de politique et ne dispose pas d'expérience en la matière. Cela dit, du fait de ses fonctions et de sa culture professionnelle, il est imprégné des normes du contrôle de gestion, du suivi de la performance, des audits et des démarches qualités plutôt enclines au déploiement de dispositif de suivi des décisions et de mise en œuvre de changements.

<sup>1648</sup> Cf. Chapitre 1 (1.3.) sur les logiques d'action et l'environnement du service de l'action sociale.



La diffusion des rapports et la communication des résultats suscitent également des débats, étant donné que cette norme plutôt partagée, fait parfois l'objet de contre-exemples<sup>1649</sup> et est inégalement investie par les acteurs. L'implication d'une chargée de communication dans le groupe de travail contribue à développer le questionnement autour des modalités de diffusion et de valorisation de démarches évaluatives. Elle défend ses compétences et ses intérêts professionnels au sein du groupe et de l'organisation en exigeant une clarification des modalités de communication autour des démarches évaluatives. À la même période le CES impliqué dans le groupe de travail fait appel à une stagiaire en communication pour réaliser un plan de valorisation des études. Ce positionnement d'acteurs et les deux arguments précédents aboutissent à une réaffirmation et à un approfondissement de cette norme de communication avec une volonté de prévoir une valorisation des travaux de la CAF au niveau de la CNAF, afin d'être force de proposition. Quelques nouvelles normes émergent de manière plus consensuelle, comme celle d'interroger systématiquement l'accès aux droits et aux services dans le cadre de démarches d'évaluations<sup>1650</sup>. D'autres sont écartées, présentées comme optionnelles ou très vaguement formulées, notamment quand elles représentent une potentielle perte de marge de manœuvre pour la direction<sup>1651</sup>.

L'expression des intérêts d'acteurs s'exprime de manière plus évidente dans le cadre de la négociation de nouvelles normes que dans la formalisation de normes partagées instituées, peu ou pas débattues. Malgré des points de tension, ils produisent un cadre cognitif structuré sur la conduite d'évaluation au sein de l'organisation, ses enjeux, ses normes, son processus et les rôles des acteurs qui le compose. Dans ses travaux, N. Matyjasik met en évidence la difficulté des acteurs de la SFE à s'entendre sur des textes de cadrage définissant l'évaluation et la manière dont elle doit être conduite<sup>1652</sup>. Dans le cas du SDE de la CAF de la Gironde, s'inscrivant dans un contexte bien différent, les membres du groupe mettent trois heures pour définir l'essentiel de leur référentiel

---

<sup>1649</sup> L'évaluation des effets de la territorialisation de l'action sociale n'est pas restituée aux acteurs de l'action sociale la même année (2013) et le rapport est retravaillé par des cadres. Dans un domaine proche, l'écoute client sur les techniciens sociaux-administratifs déjà évoqué précédemment ne fait pas non plus l'objet de diffusion, à la demande de Denis Champenois.

<sup>1650</sup> Cette nouvelle norme est portée par plusieurs acteurs du groupe avec lesquels j'ai été amenée à travailler dans cadre de cette recherche (le CES, Grégoire Perron, la responsable des prestations, et Fabrice Bernac) ou qui ont assisté à des restitutions (les cadres de l'action sociale et la chargée de communication).

<sup>1651</sup> C'est le cas par exemple, de la mise en place d'un processus délibératif au moment de la présentation des recommandations.

<sup>1652</sup> Il explique que «*Durant près de cinq ans, des débats internes naissent autour de différentes versions qui ne font pas consensus.*» pour finalement partir sur des grands principes (plus facile à faire accepter par les adhérents) et non pas des préconisations de normes. Nicolas Matyjasik, *op. cit.*, p. 335. L'enjeu est ici de définir un référentiel pour toute une communauté professionnelle, sans contrainte de temps spécifique, sans menace potentielle de disparition de l'évaluation mais aussi avec la contribution d'acteurs issus d'organisations diverses ayant des pratiques disparates.



d'évaluation. Le CES participant au groupe est satisfait du référentiel produit et souligne que « *dans les échanges la fonction de chargé d'études n'est pas du tout mise à mal et elle semble bien comprise* » (carnet de terrain, novembre 2013). On peut supposer que si une telle démarche avait été lancée au tout début du processus institutionnel, les acteurs n'auraient pas été en capacité de produire aussi rapidement un tel travail institutionnel. Ce processus d'élaboration de référentiel a un effet performatif de convergence cognitive autour de l'institutionnalisation formelle de l'évaluation. Une dialectique s'observe dans la construction de l'instrument SDE. D'une part, la pratique de l'évaluation et ses usages structurent l'institutionnalisation formelle de l'évaluation au sein de cette organisation. D'autre part, le processus d'institutionnalisation formelle par l'instrumentation d'un SDE constitue une occasion de repenser et de renégocier les pratiques en faisant émerger de nouvelles normes de conduite et de pilotage.

#### 9.2.2.2. Une stratégie de pilotage pour pérenniser le SDE et la pratique évaluative

Si les acteurs trouvent rapidement un accord sur le référentiel de l'évaluation, en composant avec l'institué et de nouvelles normes, ils mettent beaucoup plus de temps à définir une stratégie partagée pour convaincre le directeur<sup>1653</sup>. Après trois séances de travail de trois heures, ils sollicitent une dernière réunion de leur propre chef pour finaliser le projet, sans l'accord du directeur<sup>1654</sup>. Ils cherchent à élaborer un discours et à créer les conditions organisationnelles pour que l'évaluation se fasse autour d'ambitions légitimes pour la direction de l'organisme.

L'ethnographie révèle que les acteurs et le groupe collectivement se saisissent de ce temps de travail pour élaborer une stratégie de séduction du directeur. Les débats portent aussi bien sur le fond que sur la forme du document afin de le rendre acceptable et de susciter son intérêt. Les stratégies d'ajustement déférentiel sont au cœur du travail institutionnel des acteurs et « *ça, ça va plaire au directeur* »<sup>1655</sup> constitue un argument

---

<sup>1653</sup> Il est considéré par les membres du groupe comme « *imprévisible* », « *il veut tout contrôler* » (carnet de terrain octobre-novembre 2013).

<sup>1654</sup> Dans les faits, le directeur a donné son accord pour deux réunions supplémentaires à l'issue du séminaire de lancement et de la première rencontre. Le groupe sait qu'il ne souhaite pas investir plus de moyens sur l'élaboration du SDE. Or, sur la période où Denis Champenois est directeur de projet, une réunion supplémentaire est organisée sans son accord, à la demande du groupe projet (décembre 2013). Cf. 9.1.1.1.

<sup>1655</sup> (Carnet de terrain, octobre, novembre, décembre 2013)



prégnant dans les négociations. Ils orientent leurs contributions dans ce sens comme le montre ce propos de Grégoire Perron, (carnet de terrain, octobre 2013) :

*« La qualité de ce que l'on peut produire à la fin des réunions va conditionner le positionnement du directeur sur le schéma d'évaluation et il va pouvoir prendre une décision sur l'intérêt ou pas de conduire ce type de démarche. [...] le travail du groupe doit viser à élaborer quelque chose de relativement simple pour le directeur, qui trace le cadre général dans lequel, lui-même, il va se retrouver ».*

Les membres du groupe s'appuient sur l'idée que le SDE doit être simple, pédagogique et opérationnel, pour qu'il soit retenu, investi par le directeur et donc étendu à la CAF entière. Ils considèrent qu'ils ne doivent pas seulement élaborer un référentiel et une programmation, mais également de travailler sur une stratégie organisationnelle de pilotage du SDE afin qu'il « ne tombe pas aux oubliettes » (carnet de terrain, octobre 2013). Il ne s'agit pas d'une demande de la direction, ni de la cheffe de projet qui n'a pas prévu d'aborder le sujet, mais d'une stratégie de leur part. Pour eux, le pilotage de l'instrument apparaît comme une question centrale. L'initiative est portée par Grégoire Perron, cadre expérimenté et influent, investi à la CAF depuis les années 1980. Il dispose d'une certaine maîtrise du fonctionnement de l'organisation et des jeux d'acteurs, mais aussi d'une reconnaissance de ses collaborateurs comme de la direction. Selon lui, pour susciter l'intérêt du directeur, il faut clarifier :

*« Comment ça peut fonctionner, quelle place il peut avoir lui dans ce fonctionnement. C'est ça qui est très important. C'est-à-dire quel rôle il va jouer là-dedans. [...] Il faut qu'on centre ce travail sur quelle place a la direction [...]. Dans l'optique dans laquelle on est, [...] le schéma directeur de l'évaluation est lui-même un processus. [...] s'il n'y a pas de gouvernance du schéma directeur de l'évaluation c'est pas la peine de rentrer dans le détail de ce que l'on met dans l'évaluation. [...] si on n'a pas travaillé de façon forte sur la place de la direction dans ce schéma à mon avis on va se faire recalcer le truc »* (carnet de terrain, octobre 2013, 2ème réunion de travail du groupe sur le SDE).

Il pose et impose ainsi la question du portage et du pilotage de l'évaluation par la direction. Il propose d'élaborer une stratégie organisationnelle de management du SDE, un projet clef en main afin de favoriser son portage et de s'assurer du maintien de l'institution. En d'autres termes, il s'agit de lever les zones d'incertitudes qui pourraient constituer des freins, de montrer au directeur qu'il a un rôle central à jouer, que le projet s'inscrit dans ses intérêts professionnels et ne compromet pas son autorité ni sa marge de manœuvre. D'une part, cet entrepreneur institutionnel utilise sur son expérience au sein de l'organisation pour défendre l'idée de l'instauration d'un comité d'évaluation, d'un ou



de plusieurs agents référents identifiés ou encore de la planification de groupes de travail régulier afin de faire vivre le SDE et de le piloter. D'autre part, il a des intérêts stratégiques et professionnels à défendre ces modalités de pilotage. Suite au départ en retraite de Danielle Coutant, identifiée comme une des figures centrales de l'évaluation à la CAF, il est chargé des relations avec la SFE. En tant qu'ancien manager des CES, positionné au sein du cabinet du directeur<sup>1656</sup>, Grégoire Perron est potentiellement légitime pour être désigné porteur du SDE par la direction.

Cette initiative fait autorité pour le groupe qui décide d'introduire des modalités de pilotage au SDE. Ils identifient les freins à la pratique et s'appuient sur leurs expériences d'évaluation et plus généralement de pilotage de projet pour définir les règles du jeu du management de ces démarches. Ils cherchent à déterminer les conditions pour que l'évaluation programmée puisse être menée à bien et que les résultats de celle-ci soient investis pour conduire le changement<sup>1657</sup>. D'une part, la mise à disposition de moyens humains et l'implication des acteurs considérés comme porteurs d'une action évaluée est jugée primordiale. Il s'agit pour le groupe de faciliter la conduite de l'évaluation, le travail des CES et la contribution des parties prenantes à la démarche pour assurer sa qualité et la conduite de changement. Ils soulignent en ce sens que l'évaluation doit être considérée comme relevant des priorités et de la conduite de l'action. Elle ne doit pas être considérée comme une activité qui s'ajoute aux charges de travail. Ils proposent ainsi de l'intégrer à la charge de travail des agents contributeurs. D'autre part, la participation des usagers à la conduite d'évaluations est réaffirmée car considérée comme une source de légitimité pour amener la direction et les professionnels à repenser les politiques et leur manière de les conduire.

#### 9.2.2.3. Créer les conditions organisationnelles autour d'ambitions légitimes pour la direction

À qui revient la légitimité du pilotage de l'évaluation ? Les acteurs du groupe répondent aux interrogations quant au pilotage et au porteur légitime du SDE pour la direction. Le pilote a pour fonction d'organiser des rencontres régulières, de suivre et de s'assurer de la mise en œuvre du SDE. Pour défendre leurs intérêts stratégiques et le portage effectif

---

<sup>1656</sup> Donc dans un positionnement transversal en dehors de l'action sociale.

<sup>1657</sup> Une partie des freins identifiés par les acteurs ont été développés par ailleurs. Cf. Chapitre 6.



du projet, les cadres précisent rapidement que ce pilote ne doit pas être un ADOSS puisqu'il s'inscrit dans des préoccupations générales, propres à la direction. Pour eux ce doit être un acteur opérationnel et un des membres du groupe qui en saisissent les enjeux. Plusieurs acteurs sont identifiés par le groupe. Simon Edin, le responsable du département des politiques territoriales a une fonction de management des évaluations territoriales et transversales conduites par les CES au sein des UT et en dehors. Il n'est pourtant pas leur cadre direct et se situe au sein du service d'action sociale. Grégoire Perron est responsable du pôle études statistiques, fait appel aux CES dans le cadre des écoutes clients<sup>1658</sup>, et n'est plus leur cadre direct. Il se situe dans un service transversal au sein du cabinet du directeur. Fabrice Bernac, responsable du contrôle de gestion, ne travaille pas avec les CES et travaille également dans le cabinet du directeur.

Plusieurs travaux se sont intéressés à la tension structurelle entre les acteurs concernant la maîtrise du dispositif institutionnel d'évaluation. Certains mettent en avant les enjeux de pouvoir introduits par la maîtrise de l'information<sup>1659</sup> là où d'autres soulignent que l'évaluation constitue une ressource de pouvoir bien plus que la production de connaissance ou d'expertise en soi<sup>1660</sup>. D. Gaxie et P. Laborier montrent que : « *Contrôler les procédures d'évaluation c'est déterminer les cadres du débat. Les aspects techniques ou cognitifs sont dès lors subordonnés aux considérations stratégiques ou, à tout le moins, nécessairement affectés par les luttes d'institutions* »<sup>1661</sup>. La persistance de ces rivalités entre institutions disposant de méthodes propres et de capacités d'analyse se retrouve dans la lutte pour le contrôle de l'évaluation. Certains travaux l'analysent comme un « *evaluation game* » (lutte politique) marqués par des « *stratagèmes politiques bureaucratiques et budgétaires* »<sup>1662</sup>.

L'ethnographie de l'élaboration du SDE révèle que ces jeux d'acteurs s'expriment pour la maîtrise de l'évaluation comme ressource de pouvoir et se régulent en fonction de deux variables : l'ancrage organisationnel et la menace de désinstitutionnalisation. D'une part, dans l'organisation, ces acteurs s'inscrivent durablement dans une forme

---

<sup>1658</sup> Les écoutes clients s'inscrivent dans le système de management de la qualité et la démarche ISO, institution considérée comme légitime au sein de l'organisation.

<sup>1659</sup> Nicolas Tenzer, *op. cit.*

<sup>1660</sup> Daniel Gaxie et Pascale Laborier, *op. cit.*

<sup>1661</sup> *Ibidem*, p. 219.

<sup>1662</sup> « *stratagems of bureaucratic and budgetary politics* » Mark Bovens, Paul Hart et Sanneke Kuipers, « The politics of policy evaluation », in *Oxford Handbook of public policy*, Oxford, 2006, p. 319-335, p. 323.



d'interdépendance liée à la division du travail<sup>1663</sup>. Les cadres doivent nécessairement trouver des moyens de coopérer et de s'accorder, sous peine d'être écartés de leurs positions sociales de responsabilités. D'autre part, la menace de remise en question de la pratique évaluative dont ils partagent l'intérêt, les amènent à se coaliser afin d'établir une stratégie conforme aux attentes de la direction. Dans ce contexte, les mécanismes de lutte et d'influence entre acteurs s'en trouvent sensiblement modifiés. Ils apparaissent de manière tacite, autour des acteurs les plus en capacité de proposer des arguments fédérateurs, considérés collectivement comme potentiellement légitimes aux yeux du directeur<sup>1664</sup>.

Ainsi, face à la problématique imposée par Grégoire Perron, Fabrice Bernac propose des solutions en faisant des parallèles avec les modalités de pilotage d'institutions légitimes pour le directeur, à savoir le contrôle de gestion, le suivi de la performance et l'audit. Au fil des échanges, s'appuyant sur son expérience dans le domaine, il s'inscrit dans une démarche pragmatique. Il propose une approche cadrée et stratégique sur le fonctionnement organisationnel, avance des points de vigilance et des précautions pour que le pilotage du SDE soit effectif. Il mobilise de nombreuses références aux modalités de management de l'audit à la CAF, notamment en ce qui concerne la préservation de la neutralité et la mise à l'agenda des questions auprès des décideurs. Il parvient d'autant plus à convaincre le groupe que les institutions auxquelles il fait référence sont saturées de normes, structurées dans le réseau des CAF<sup>1665</sup> et intégrées par les acteurs de l'organisation. Il s'agit d'une institution prégnante dans la culture professionnelle des ADOSS et dans les logiques d'action d'opérateur public, constituant une source de pouvoir<sup>1666</sup>.

Au fil des discussions, les acteurs du groupe désignent Fabrice Bernac comme référent légitime du SDE. En tant que pilote de l'élaboration du Plan de développement de la CAF au sein du cabinet du directeur, il leur apparaît être en bonne position pour y intégrer le SDE, d'autant plus qu'il maîtrise le travail de proximité avec Denis Champenois et ses logiques d'action. Il est mandaté par le groupe pour porter le projet

---

<sup>1663</sup> Émile Durkheim, *De la division du travail social*, PUF, Paris, 1967, 8ème édition, 1893, 416 p.

<sup>1664</sup> Comme le soulignent M. Crozier et E. Friedberg « *c'est à l'intérieur de ces contraintes, autour de l'organigramme et des règles officielles que l'organisation secrète ses propres sources de pouvoir* ». Michel Crozier et Erhard Friedberg, *op. cit.*, p. 83.

<sup>1665</sup> En particulier dans les textes de cadrage de l'activité des caisses comme les COG et les CPOG.

<sup>1666</sup> V. Boussard le souligne dans ces travaux sur la CAF. Valérie Boussard, *op. cit.* Valérie Boussard, *op. cit.*



au sein de la direction. Grégoire Perron se propose alors de l'appuyer dans cette entreprise afin de prévoir des articulations entre la programmation des évaluations et des écoutes clients. Des enjeux de positionnement et d'intérêts stratégiques d'acteurs dans l'organisation se traduisent dans la négociation du pilotage de l'évaluation. L'objectif poursuivi est également de défendre d'autres prérogatives auprès de la direction, d'élargir leurs champs de responsabilités et leur marge de manœuvre. Dans des échanges informels, Grégoire Perron explique à la cheffe de projet qu'il suivra le dossier de près, afin notamment de valoriser ce qui se fait dans le cadre des écoutes clients et souligne que Fabrice Bernac « *a aussi des intérêts là-dedans en termes de positionnement au sein du cabinet du directeur, je ne suis pas dupe* » concédant qu'il a « *avancé sur le pilotage des politiques publiques* » (carnet de terrain, décembre 2013). La configuration du dispositif institutionnel formel est ainsi influencée par les acteurs qui la structurent, par leurs logiques d'action, les conduisant à se positionner au centre de son pilotage.

Alors que la pratique évaluative s'est construite au sein de l'action sociale, le pilotage du dispositif institutionnel est stratégiquement associé à des institutions et des acteurs transversaux à la caisse, considérés comme légitimes aux yeux du directeur (contrôle de gestion et management par la qualité). Le SDE est associé à des institutions intégrées dans les logiques organisationnelles et dans la conduite de l'action publique. Elles sont par ailleurs prégnantes et légitimes dans la plupart des organisations<sup>1667</sup> et encore davantage depuis la mise en œuvre du nouveau management public<sup>1668</sup>. Cette reconfiguration du pilotage de l'évaluation n'est pas sans susciter des inquiétudes auprès de CES extérieurs au groupe de travail. Ils craignent que les normes instituées de l'évaluation soient en concurrence et redéfinies au regard des normes professionnelles du contrôle de gestion.

Par ailleurs, le groupe travaille sur l'élaboration d'une programmation des évaluations à conduire dans les années à venir et dans le cadre du plan de développement. Elle se

---

<sup>1667</sup> Valérie Boussard, *Sociologie de la gestion. Les faiseurs de performance*, Belin, Paris, coll. « Perspectives sociologiques », 2008, 263 p p.. Valérie Boussard, « Quand les règles s'incarnent L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du Travail*, vol. 43 / 4, octobre 2001, p. 533-551. *Au nom de la norme. Les dispositifs de gestion entre normes organisationnelles et normes professionnelles*, éd. Valérie Boussard, L'Harmattan, Paris, 2006, 225 p.

<sup>1668</sup> Philippe Bezes, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties L'impact du New Public Management », *Informations sociales*, vol. 126, 2005, p. 26-37. Jean-Marie Pillon, *Les rendements du chômage: Mesures du travail et travail de mesure à Pôle emploi*, Université Paris-Ouest Nanterre, 2014, 547 p.. Jean-Marie Pillon et Nicolas Sallée, « De la construction des normes gestionnaires à leur appropriation. Une comparaison Pôle emploi, protection judiciaire de la jeunesse », in Manuel Boucher, Mohamed Belqasmi, (éds.). *L'État social dans tous ses états Rationalisations, épreuves et réactions de l'intervention sociale*, éds. Manuel Boucher et Mohamed Belqasmi, L'harmattan, Paris, 2014, p. 71-79.



construit, tout d'abord par le maintien de l'institué et des évaluations routinisées (CTG et centres sociaux), justifié par le chemin parcouru et par l'engagement dans la continuité d'« offre globale de service aux partenaires » dans la conduite de l'action publique locale. Ensuite, la programmation d'évaluations plus transversales s'appuie sur les enjeux et orientations de la nouvelle COG, mais aussi des centres d'intérêts du directeur. La stratégie vise à définir des objets d'évaluation qui pourraient lui paraître légitimes et pertinents.

Des divergences s'expriment sur le type d'évaluation à conduire au sein de la CAF. Les cadres de l'action sociale s'inscrivent dans une volonté d'alimenter les politiques nationales afin d'être force de proposition. D'autres, disposant de moins de marge de manœuvre dans la définition de leur action (gestion des prestations), préfèrent travailler sur le niveau local, notamment parce que le directeur s'inscrit dans cette perspective et risque de ne pas percevoir l'intérêt d'être force de proposition au niveau national. Deux registres de légitimation et d'usages projetés de l'évaluation s'expriment. D'une part, l'exemplarité de l'évaluation dans la conduite de l'action sociale locale, dans la connaissance qu'elle produit et dans la reconnaissance qu'elle suscite auprès des partenaires sont mobilisées. D'autre part, l'évaluation est conçue comme un instrument de légitimation et de contribution à l'élaboration des politiques au niveau national. Dans les deux cas, l'évaluation permet d'obtenir une reconnaissance extérieure de la capacité d'expertise de la CAF dans la définition et la conduite de l'action publique.

Les nouvelles orientations de la Branche famille font l'objet de réorganisation de la conduite de l'action locale et du service de la CAF. Les membres du groupe de travail décident de proposer une évaluation sur la mise en place de l'accueil sur rendez-vous<sup>1669</sup> au regard de ses effets sur l'accès aux droits des allocataires. Ils proposent un exemple d'évaluation à conduire auprès du service de gestion des prestations qui concentre l'attention du directeur et permet d'élargir le champ d'application de démarches évaluatives, en dehors de l'action sociale. Ils cherchent à montrer au directeur que l'évaluation peut non seulement permettre des ajustements sur l'organisation de l'accueil sur rendez-vous à la CAF de la Gironde, mais qu'elle peut également intéresser les instances nationales (Branche famille).

---

<sup>1669</sup> Antérieurement les allocataires pouvaient se rendre à l'accueil de la CAF et être reçus. La réorientation proposée par la CNAF vise à modifier les modalités d'accueil des allocataires en imposant une prise de rendez-vous.



#### 9.2.2.4. Le travail institutionnel et les tactiques des acteurs en dehors du groupe

En dehors des groupes de travail sur l'élaboration du SDE, certains acteurs déploient des tactiques pour tenter de faire accepter le projet à la direction. Tout d'abord, dans le cadre des commissions d'action sociale, Patrick Partinico, écarté du projet, travaille sur de nouvelles modalités d'implication des administrateurs, en quête de reconnaissance et d'influence<sup>1670</sup>. En décembre 2013, il propose une réunion de concertation avec les administrateurs, les cadres de l'action sociale et les chargés d'études concernant la gouvernance des CTG. Finalement, les administrateurs, acteurs légalement décisionnaires des politiques d'action sociale, sont associés à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des CTG. Ainsi, le directeur-adjoint cherche à susciter l'intérêt des membres du conseil d'administration face aux démarches évaluatives, afin de les associer stratégiquement au maintien de l'institution. Qui plus est, les administrateurs sont hiérarchiquement situés au-dessus de la direction, ce qui importe pour un directeur particulièrement légaliste. Si cette norme d'implication des administrateurs dans la conduite d'évaluation n'a pas été intégrée au sein du SDE par les cadres, restés prudents sur ce point, elle se met en place dans la pratique à partir de 2014. Dans cette stratégie de maintien de l'évaluation face à la menace de désinstitutionnalisation, Patrick Partinico cherche des alliés au sein du jeu d'acteur local et non pas auprès de la CNAF, probablement pour éviter toute potentielle captation de moyens, réduisant sa marge de manœuvre locale.

La coalition des membres du groupe autour de la formulation du SDE et de la volonté d'arriver à un accord, génère non seulement de la convergence cognitive mais joue aussi un rôle performatif d'implication des acteurs. Ils en arrivent à devenir porteurs de l'évaluation, collectivement et individuellement. En fonction de leur position dans l'organisation, ils déploient un travail institutionnel et des tactiques de défense du SDE tel que négocié au sein du groupe<sup>1671</sup>. Par exemple, en mars 2013, le chargé d'études recrute une stagiaire en communication pour travailler sur un plan de valorisation des

---

<sup>1670</sup> En observant des réunions de la commission d'action sociale on observe des tensions entre les administrateurs et les cadres de l'action sociale. Les premiers ont la sensation que les petits bureaucrates élaborent et prévoient des signatures de CTG en lien avec les partenaires sans leur demander leur avis comme un fait acquis alors qu'ils ont officiellement un pouvoir de décision sur cette partie du budget d'action sociale (carnet de terrain, observation d'une commission d'action sociale, juin 2013).

<sup>1671</sup> C'est ce qu'indiquent, les retours informels des acteurs du groupe sur leur ressenti, sur le contenu des échanges ou sur leurs tentatives de promotion du SDE auprès du directeur.



études conduites par les CES au sein de l'organisation et dans son environnement politico-administratif. Il explique *a posteriori* (carnet de terrain, juin 2014) :

*« Ma stratégie, autant dans la com des études que sur le schéma directeur, était de valoriser le travail d'études, mais surtout le rendre le plus utile possible à la CAF, en capitalisant et rendant accessible les travaux pour aider aux décisions et à la réalisation d'actions ».*

Il y a là un enjeu de défense des intérêts professionnels, de promotion du métier et de ses compétences, qu'il s'agisse des évaluations ou d'autres types d'études. Le plan de valorisation des études aboutit à la réalisation de synthèses pour chaque étude, à leur publication dans l'intranet, à l'écriture d'un article dans le journal d'entreprise voire à sa mise en ligne sur le site Internet de la CAF<sup>1672</sup>.

Fabrice Bernac, mandaté par le groupe et trouvant ses propres intérêts stratégiques dans le pilotage du SDE, l'intègre au Plan De Développement de la CAF (PDD), document stratégique et programme pluriannuel de l'organisation. Cependant, dans l'informel, à la sortie du restaurant d'entreprise Fabrice Bernac explique à la Cheffe de projet que Denis Champenois est réticent et qu'il a retiré, par deux fois, le SDE du PDD (carnet de terrain, décembre 2013). Fabrice Bernac défend l'insertion du SDE dans le programme d'activité de la CAF face au directeur et use de persévérance et de tactiques. A chaque fois, il le réintroduit, en informe des membres du groupe<sup>1673</sup>. Il souligne qu'en tant que membre du groupe de travail, il essaie au maximum de porter le projet élaboré collectivement et de l'intégrer au projet d'entreprise. Initialement novice institutionnel, cet acteur devient porteur de l'évaluation. Patrick Partinico, informé de la situation par la cheffe de projet, explique qu'il sera particulièrement vigilant à ce que le SDE apparaisse dans le plan de développement (janvier 2014). Peu de temps après, et sans doute à l'issue de pressions auprès de Denis Champenois, Patrick Partinico reprend la direction du projet. Fabrice Bernac informe la cheffe de projet qu'il a été rencontrer le directeur-adjoint avec Grégoire Perron pour lui dire qu'ils étaient motivés pour porter le SDE, qu'il était important de maintenir l'évaluation à la CAF et de donner suite à cette démarche (janvier 2014).

---

<sup>1672</sup> Pendant la période d'observation, il a plusieurs fois été question d'organiser un événement autour de la valorisation des travaux des CES auprès des agents de la CAF et des partenaires sans que cela ne se fasse.

<sup>1673</sup> Le CES et Grégoire Perron rapportent également ses dires (carnet de terrain, janvier 2014).



En avril 2014, Grégoire Perron, enjoué, explique à la cheffe de projet que le SDE est validé par le directeur, tout comme son pilotage au sein du cabinet par Fabrice Bernac et lui-même. Il précise également que Denis Champenois a trouvé le document « *beaucoup moins fumeux qu'il ne s'imaginait et qu'en fait c'est plutôt opérationnel* ». Le SDE est donc intégré au plan de développement de la CAF de la Gironde 2013-2017. Le schéma directeur de l'évaluation des politiques est travaillé par le service de communication à la demande de Patrick Partinico pour le rendre plus « *sexy* » comme le montre l'annexe 8<sup>1674</sup>.

En définitive, le groupe de travail coalisé et le directeur adjoint parviennent à maintenir l'ordre institutionnel et à le renforcer par le biais de l'instrument SDE, dispositif institutionnel qui constitue une forme d'aboutissement de l'institutionnalisation de la pratique évaluative à la CAF.

---

<sup>1674</sup> Terme employé par le directeur adjoint (carnet de terrain février 2014).







## Conclusion du Chapitre 9

Face à la menace de remise en question de l'évaluation et au travail institutionnel de déstabilisation du directeur, plusieurs acteurs investissent le projet d'élaboration de l'instrument SDE. D'une part, dans l'ordre établi à la CAF, le directeur ne se conforme pas à son rôle institutionnel, hérité du travail institutionnel de son prédécesseur, de ses dispositions sociales et cognitives, dont il cherche symboliquement à se démarquer. Denis Champenois n'est pas animé par *l'illusio* de l'évaluation, ni par un sentiment d'appartenance à l'institution, du fait notamment de ses cadres cognitifs et de ses logiques d'action d'opérateur public et de l'absence de socialisation à cette pratique. Il n'a pas participé au processus institutionnel de l'évaluation au sein de la CAF, il s'inscrit dans un rôle d'hétérodoxe et de novice institutionnel. Le directeur dispose de ressources et d'une position sociale lui permettant de réformer les règles de la CAF, s'il arrive à former une coalition d'acteurs qui le suivent.

D'autre part, des ADOSS, puis des cadres et des CES cherchent à maintenir et à renforcer l'ordre institutionnel par l'élaboration d'un dispositif institutionnel, l'instrument SDE. J. Lagroye et M. Offerlé soulignent qu'appartenir à une institution c'est :

*« dans une certaine mesure, « être possédé » ou « tenu » par elle, penser dans les catégories qu'elle propose, agir comme il est légitime d'agir quand on fait partie de ses membres. En ce sens, il n'est pas faux de parler de l'« emprise » qu'exerce l'institution sur celles et ceux qui investissent en elle »<sup>1675</sup>.*

Cette « dépendance consentie »<sup>1676</sup> à l'évaluation de politiques s'observe chez ces acteurs de la CAF au moment de la remise en question de son institutionnalisation formelle par l'élaboration et la mise en application du SDE. Dans cette perspective, ces acteurs refusent de se défaire de l'institution :

*« quitter une institution, [...] c'est aussi renoncer à ces gratifications, à ces liens, à ces formes de familiarités, aux satisfactions intellectuelles et morales qu'on y trouve »<sup>1677</sup>.*

Certains acteurs, socialisés à l'évaluation, investissent alors l'élaboration du SDE comme un instrument de maintien de l'évaluation. Ils trouvent des alliés parmi les cadres novices, pour étendre la légitimité de cette pratique à toute l'organisation. Une

---

<sup>1675</sup> *Sociologie de l'institution, op. cit. p.19*

<sup>1676</sup> *Idem*

<sup>1677</sup> *Sociologie de l'institution, op. cit. p.25. Jacques Lagroye et Johanna Siméant, op. cit.*



coalition d'acteurs se forme autour d'un principe supérieur commun, l'institutionnalisation formelle de l'évaluation par l'élaboration et la mise en œuvre d'un SDE. La participation des cadres de l'organisation au groupe de travail a des effets performatifs de convergence cognitive et d'implication dans la défense de l'évaluation et du SDE. Ainsi « *c'est en participant activement à l'élaboration et à l'entretien d'une « culture » d'institution qu'il finit ainsi par être possédé par elle* »<sup>1678</sup>. Ils trouvent des compromis dans la stabilisation de normes établies dans la pratique accumulée et s'accordent sur de nouvelles règles, issues de processus d'apprentissage et d'une volonté de renforcement de l'évaluation. Il s'agit aussi d'améliorer leur propre position au sein de la CAF, leur rôle dans l'évaluation et les ressources qu'ils en tirent. Ils déploient des stratégies d'ajustement déférentiel aux logiques d'action du directeur et des tactiques pour faire aboutir le projet. Le travail institutionnel qu'ils mènent est révélateur de la force de l'institué. La majorité de ces acteurs ont intériorisé l'évaluation dans leur modalités de penser et d'agir, dans l'organisation et dans la conduite de l'action publique, les autres (novices) y adhèrent et y aspirent.

En définitive, l'élaboration du SDE constitue une nouvelle arène où se rejoue l'institutionnalisation de l'évaluation. Face à la tentative de remise en question de l'évaluation opérée par le directeur, le groupe de cadres coalisés comme le SDE constituent des points de veto. Ils soutiennent l'évaluation comme instrument de régulation des interactions, caractérisé par des « *structures d'intérêts* »<sup>1679</sup> et des répartitions de ressources entre ses membres<sup>1680</sup>. Ainsi, nous partageons les analyses de P. Bezes et P. Le Lidec qui soulignent que :

*« les institutions ont des effets de distribution (Skocpol, 1992) : dans leur fonctionnement routinier et de longue durée, dans le cadre d'interactions répétées dans le temps, elles allouent des ressources et du pouvoir à certains groupes ou intérêts qui constituent également des facteurs d'inertie importante, limitant les capacités de changement des réformateurs ».*

Le directeur ne parvient pas à obtenir leur assentiment pour désinstitutionnaliser cette pratique à la CAF. La remise en question de l'ordre institutionnel, sous le contrôle d'une coalition de cadres transversaux à l'organisation et d'ADOSS, constitue un risque pour

---

<sup>1678</sup> *Sociologie de l'institution, op. cit.* p.26 voir aussi Emilie Biland, *op. cit.*

<sup>1679</sup> Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, *op. cit.*, p.70.

<sup>1680</sup> *Idem*, p. 71.



le directeur qui renonce (au moins temporairement) à s'opposer à la pratique évaluative et à la mise en œuvre du SDE.

Les changements introduits par l'évaluation dans la durée, dans la conduite de l'action publique et dans les modalités d'interaction sociales sont instituants sur son processus institutionnel. Une dialectique s'observe. D'un côté, les normes issues de la pratique de l'évaluation et les usages de l'évaluation structurent son institutionnalisation formelle au sein de l'organisation. De l'autre, l'instrumentation d'un SDE visant à institutionnaliser formellement l'évaluation, constitue une occasion de repenser et de renégocier les pratiques en faisant émerger de nouvelles normes de conduite et de pilotage.







## **Chapitre 10 : La conduite du changement dans le temps et la stabilité de l'institution**

Le nouveau directeur ne parvient pas à désinstitutionnaliser la pratique de l'évaluation ni l'élaboration d'un dispositif institutionnel visant à stabiliser et à pérenniser sa pratique. Il importe de mettre ce phénomène en perspective par l'analyse transversale du processus incrémental d'institutionnalisation de l'évaluation à la CAF. Il s'agit de saisir comment il se construit dans le temps et en quoi l'élaboration du SDE est révélateur de la force de maintien de l'institution. L'appropriation stratégique de l'évaluation par les ADOSS s'inscrit dans un isomorphisme mimétique issu d'une volonté de changement et de positionnement porté par des acteurs politiques (10.1.). L'institution est construite par les acteurs par la sédimentation des expériences d'évaluation, dans la typification des rôles et des actions, dans leurs ajustements aux différentes configurations organisationnelles, qui révèlent une force de maintien de l'institution (10.2.). L'institutionnalisation de l'évaluation à la CAF s'inscrit dans la durée, par des formes de variation et de stabilité en fonction de son imprégnation par des intérêts d'acteurs, révélant des formes de dépendance au sentier aussi bien dans sa construction que dans sa déconstruction (10.3.).

### **10.1. La naissance de l'évaluation : l'importation et la pratique**

Dans un environnement marqué par le développement du nouveau management public, par la contrainte budgétaire et par la réduction des marges de manœuvre dans le sens d'une technicisation, Martin Ackermann s'intéresse à l'instrument d'évaluation. À l'issue d'une première expérience d'évaluation des centres sociaux qui crée un précédent (première étape, 1994), Henri Labeyrie et Martin Ackermann cherchent à investir cet instrument dans la conduite de l'action publique et élaborent un discours sur l'intérêt de l'évaluation au sein d'une organisation comme la CAF (deuxième étape). L'évaluation de politiques s'inscrit dans leur cadre cognitif et leurs logiques d'action d'acteur politique, dans leur volonté de conduire le changement et dans leurs modalités de management de l'organisation. Une contingence organisationnelle constitue une fenêtre d'opportunité politique qui permet à Henri Labeyrie de mettre à l'agenda la mise à disposition de moyens humains pour la conduite d'études sociales, de diagnostic et d'évaluation (troisième étape, 1995).



Alors que la Branche famille n'impose pas aux CAF de conduire des évaluations, ils développent cette compétence, lui donnent sens en fonction des exigences et des diverses institutions qui traversent l'organisation. Ces entrepreneurs institutionnels s'inspirent des dynamiques de modernisation et d'institutionnalisation de l'évaluation au sein de l'État et de l'administration publique, en plein développement à cette période<sup>1681</sup>. Leur appropriation de l'évaluation et peut-être observé comme une forme d'isomorphisme mimétique<sup>1682</sup>. Ce mimétisme intervient dans un environnement jugé incertain. D'une part, il s'agit d'une période marquée par une reconfiguration de l'action sociale locale, faisant intervenir plusieurs entités concurrentielles<sup>1683</sup>. D'autre part, dans un contexte de développement de nouvelles modalités de management et de gestion publique, ces ADOSS s'inscrivent dans une perspective de conformation et de recherche de solutions. L'importation de l'évaluation s'apparente à une action intentionnelle et volontariste d'appropriation d'un instrument de pouvoir, développé au sein d'organes gouvernementaux. Elle s'inscrit dans une recherche de légitimité et d'influence politique par rapport aux pouvoirs publics mais aussi de reconnaissance de leur capacité de contribution à l'élaboration, à la conduite et à l'évaluation de l'action publique. Les entrepreneurs institutionnels sont animés par *l'illusio* de l'évaluation comme un modèle de conduite du changement et de légitimation de l'action publique. Ils conduisent un travail institutionnel de dénaturation et d'adaptation de ce modèle aux institutions et aux modalités d'intervention de la CAF dans son environnement politico-administratif, qui constitue une source d'innovation institutionnelle<sup>1684</sup>. La littérature sur le transfert institutionnel apporte un éclairage sur l'importation instrumentale de l'évaluation et le mimétisme institutionnel<sup>1685</sup> qui s'observe à la CAF. Si elle permet de mettre en lumière ce phénomène ponctuel d'intégration de l'évaluation par des entrepreneurs institutionnels, son institutionnalisation s'inscrit dans la durée. Il s'agit d'un processus institutionnel permanent et incrémental qui ne fait pas seulement intervenir la direction mais aussi les acteurs organisationnels. Dans cette perspective, les travaux de P. Berger et T. Luckmann et l'approche constructiviste sont particulièrement éclairants pour

---

<sup>1681</sup> Vincent Spenlehauer, *op. cit.*

<sup>1682</sup> P.-J. Powell et W. Di Maggio, *op. cit.* Walter W. Powell et Paul J. Di Maggio, *op. cit.*

<sup>1683</sup> Les concurrences se situent au niveau de la conduite de l'action sociale locale et de la redistribution des compétences marquées par un questionnement de la légitimité de l'action sociale des CAF.

<sup>1684</sup> Phénomène que l'on retrouve dans John W. Meyer et Brian Rowan, « Institutionalized Organizations : Formal Structure as Myth and Ceremony », in Walter W. Powell, Paul J. Di Maggio, (éds.). *The new institutionalism in organisational analysis*, éds. Walter W. Powell et Paul J. Di Maggio, Chicago, The University of Chicago Press, 1991, p. 41-62. *Les Politiques du mimétisme institutionnel : la greffe ou le rejet*, éd. Yves Mény, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1993.

<sup>1685</sup> *Ibidem.* Walter W. Powell et Paul J. Di Maggio, *op. cit.*



analyser ce processus permanent<sup>1686</sup>. La notion de travail institutionnel des acteurs permet de mettre en évidence le caractère complexe, collectif et conflictuel de ce processus institutionnel ancré dans les cadres cognitifs et les stratégies d'acteurs.

À partir du moment où la mise à disposition de moyens humains est actée pour la conduite d'études, de diagnostics et d'évaluations les entrepreneurs institutionnels impulsent une politique de formation visant à créer un nouveau métier (quatrième étape, 1995). Une politique de diagnostics (cinquième étape, 1995-2001) puis d'évaluations (sixième étape, 2002-2014) sont conduites. L'institution prend forme, à travers d'une part, un travail institutionnel de légitimation interne du métier et de ses missions, notamment auprès des parties prenantes de l'évaluation, susceptibles de faciliter ou de freiner leur développement. D'autre part, l'institution se construit par la structuration d'une identité et d'une appartenance à une communauté professionnelle (formation et affiliation à la SFE). Cela facilite la matérialisation d'une compétence d'évaluation par un travail institutionnel d'élaboration de normes, de règles, de notes de doctrines que les CES cherchent à faire respecter. Empiriquement, on observe plusieurs formes de travail institutionnel mis en évidence par les travaux de T. Lawrence et R. Suddaby.

Le travail institutionnel de création de l'institution d'évaluation prend forme de façon incrémentale dans la pratique et dans l'expérience commune accumulée des acteurs. Pour P. Berger et T. Luckmann, la sédimentation apparaît quand plusieurs individus partagent une expérience commune qu'ils finissent par incorporer dans un « *stock commun de connaissance* » et qu'ils sont en capacité d'objectiver par un système de signes<sup>1687</sup>. Dans les faits, l'évaluation des centres sociaux crée un précédent, la conduite de diagnostics amène les acteurs à des expériences communes d'études, tout comme les démarches évaluatives réitérées qui conduisent à l'apparition de normes. Les premières expériences d'évaluations conduites dans le cadre d'une formation avec le CREDOC et dans la perspective de l'élaboration d'un guide servent de modèle aux suivantes. Des ajustements apparaissent et chaque nouvelle expérience constitue une ressource de légitimation et de normes pour la suivante, rendant possible la poursuite et la multiplication de démarches évaluatives. Les acteurs objectivent ce que leur apporte l'expérience précédente et investissent les nouvelles démarches en fonction des intérêts qu'ils cherchent à défendre,

---

<sup>1686</sup> On s'inscrit ici dans la même perspective que Sébastien Guigner, *L'institutionnalisation d'un espace européen de la santé entre intégration et européanisation*, Université de Rennes 1, 2008, 599 p.

<sup>1687</sup> P. Berger et T. Luckmann, *op. cit.*



mais aussi des usages stratégiques projetés. La succession d'évaluations renforce sa légitimité auprès des acteurs de la CAF et des partenaires et s'inscrit alors dans le socle commun de connaissances des acteurs impliqués<sup>1688</sup>. Dans cette sédimentation, l'institution devient « *une solution "permanente" à un problème "permanent" de la collectivité donnée* »<sup>1689</sup>. C'est dans l'itération d'expériences que se négocient et se formalisent de façon incrémentale des normes et des règles du jeu, participant ainsi de la création de l'institution puis de sa transmission.

L'évaluation fait intervenir un système d'acteurs issus de métiers, de cultures, de statuts différents, défendant des intérêts et des positionnements stratégiques contradictoires dans la démarche. Ce pluralisme normatif<sup>1690</sup> participe à la construction de rôles institutionnels, en partie prévisibles dans la conduite d'évaluation<sup>1691</sup>. L'institution n'existe qu'à travers la manière dont les rôles attachés à l'institution sont tenus par les acteurs qui la composent et la matérialisent<sup>1692</sup>. Pour P. Berger et T. Luckmann ces rôles apparaissent dans l'interaction sociale quand il y a « *la reconnaissance non seulement d'un acteur particulier exécutant une action de type X, mais aussi de l'action de type X comme pouvant être exécutée par n'importe quel acteur à qui la structure de pertinence en question peut être imputée de façon plausible* »<sup>1693</sup>. Ces rôles prennent forme dans la sédimentation d'expériences d'évaluation. Les acteurs s'identifient et sont identifiés pour les rôles qu'ils jouent dans la démarche : les évaluateurs, les membres du comité de pilotage, du comité technique ; et à l'intérieur de ses instances, les cadres, les porteurs de projet, les acteurs de terrain qui les réalisent, ou encore les usagers. Les parties prenantes de la démarche savent quel rôle jouent les autres acteurs du jeu. Ils ont intériorisé qu'ils sont supposés se conformer à certaines règles sociales subjectives et objectives liées à ces rôles. Ils identifient les différentes phases du processus d'évaluation (l'élaboration du cahier des charges, la phase d'enquête et de rencontre d'acteurs de terrain, la restitution, etc.) comme des actions typifiées encadrées par des normes qui sont stabilisées et d'autres qui se négocient. Comme nous l'avons observé à

---

<sup>1688</sup> Dans ses travaux sur l'institutionnalisation d'un espace européen de la santé, S. Guignier observe ce même phénomène de sédimentations d'expériences qui contribuent à le légitimer, dans un contexte bien différent du notre. Sébastien Guigner, *op. cit.*

<sup>1689</sup> P. Berger et T. Luckmann, *op. cit.*, p. 98.

<sup>1690</sup> Pour reprendre le terme employé par R. Alford et R. Friedland in Walter W. Powell et Paul J. Di Maggio, *op. cit.*, p. 232-263.

<sup>1691</sup> Nous les avons mis en lumière Chapitre 6 et chapitre 7.

<sup>1692</sup> P. Berger et T. Luckmann, *op. cit.* Pour J. Lagroye : « *Le rapport à l'institution c'est d'abord le rapport à celui qui tient un rôle dans une institution. [...] L'appréhension d'individus vivant dans l'institution qui, parce qu'ils tiennent des rôles, nous permettent d'avoir une idée de l'institution.* » « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », *Politix*, vol. 10 / 38, 1997, p. 7-17, p. 8. Il se réfère également aux travaux à *La construction sociale de la réalité*.

<sup>1693</sup> P. Berger et T. Luckmann, *op. cit.*, p. 107.



la CAF, bien qu'établis, ces rôles ne sont que susceptibles d'être tenus, car les institutions laissent des marges de manœuvres et de négociation aux acteurs, qu'ils investissent plus ou moins en fonction de leur sentiment d'appartenance à l'évaluation. Dans la sédimentation des expériences et la typification des rôles, la déviance peut-être sanctionnée par le contrôle social des acteurs du jeu et considérée comme une forme d'inadaptation professionnelle<sup>1694</sup>, amenant les acteurs à tenter de tenir le rôle attendu tout en le ménageant en fonction des intérêts qu'ils défendent. C'est à travers ces typifications réciproques d'actions et d'acteurs qu'existe l'institution.

## **10.2. Le parcours institutionnel incrémental: réorganisations, routinisation, imbrication aux logiques organisationnelles**

Le processus d'institutionnalisation de l'évaluation à la CAF est permanent et incrémental, il se construit dans le temps, dans la sédimentation d'expériences et la typification des rôles et des actions. L'évaluation évolue au fil du jeu des acteurs, de contingences de problèmes pratiques et de processus d'apprentissage<sup>1695</sup>. L'analyse porte sur le chemin parcouru par les acteurs dans les différentes configurations organisationnelles de l'évaluation et ses incidences sur le processus institutionnel et sur la légitimation de l'instrument d'évaluation (10.2.1.). Elle révèle en quoi le processus institutionnel au sein de l'organisation et son appropriation par différents acteurs constituent des points de veto et une force de maintien de l'évaluation qui freinent la désinstitutionnalisation de la pratique et la remise en question du SDE à la CAF(10.2.2).

### **10.2.1. Les différentes configurations organisationnelles de l'évaluation**

Dans le processus institutionnel, différentes configurations de positionnement des acteurs principaux de l'évaluation (les CES) se succèdent en fonction de l'évolution des

---

<sup>1694</sup> Il y a là un risque de discrédit, de stigmatisation voire d'exclusion de l'acteur comme a pu le mettre en évidence E. Goffman dans des situations de non conformation à des modèles établis Erving Goffman, *Stigma. Notes on the management of spoiled identity, A Spectrum book*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1963, 147 p.. Erving Goffman, *Les rites d'interaction*, Paris, Éditions de Minuit (1974), 1967, 225 p.

<sup>1695</sup> Ce phénomène se retrouve dans la plupart des travaux sur l'institutionnalisation Jacques Lagroye et Michel Offerlé, *op. cit.*. Walter W. Powell et Paul J. Di Maggio, *op. cit.*. James G. March et Johan P. Olsen, « The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life », *The American Political Science Review*, vol. 78 / n°3, 1984, p. 734-749. K. Thelen et Steinmo, « Historical institutionalism in Comparative Analysis », in S. Steinmo, K. Thelen, F. Longstreth, (éds.). *Structuring politics. Historical institutionalism in Comparative Analysis*, éds. S. Steinmo, K. Thelen et F. Longstreth, Cambridge, Cambridge, 1992, p. 1-32.



logiques organisationnelles et des jeux d'acteurs. Elles ne sont pas sans incidence sur la pratique évaluative et sur ses objets.

Dans la première configuration, les CES issus d'une reconversion professionnelle sont regroupés au sein d'un service spécifique DIAPASON, sous la responsabilité de Danielle Coutant (1994-1998) et associés aux prérogatives de Henri Labeyrie<sup>1696</sup>. Ils suivent des formations et conduisent des diagnostics participatifs. Leur appartenance à un service spécifique est objectivée par la direction comme une volonté de spécialisation professionnelle. Il s'agit alors de structurer un nouveau métier, déployant des méthodologies qualitatives issues de la sociologie, par différenciation d'autres pratiques d'études mobilisant d'autres méthodes (contrôle de gestion, démographie et statistique).

Dans la seconde configuration, le service devient GDR-DIAPASON (1998-2004) regroupant les CES et les chargés d'études statistiques sous la responsabilité de Grégoire Perron, également associés aux responsabilités du directeur-adjoint. La direction regroupe les chargés d'études qui travaillent sur le diagnostic pour articuler les méthodes quantitatives et qualitatives, afin de répondre aux besoins de la conduite de l'action publique liés aux nouvelles orientations de la CNAF<sup>1697</sup>. La manière de penser et d'élaborer les politiques d'action sociale s'inscrit dans des cadres cognitifs ancrés dans l'identification et la réponse à des « risques sociaux »<sup>1698</sup>. Dans cette configuration comme dans les suivantes, Danielle Coutant intervient comme un appui pour la méthodologie, l'animation des démarches évaluatives et la relation avec la SFE.

Dans une troisième configuration, les CES s'inscrivent dans un service plus large le département d'ingénierie des politiques (DIP, 2004-2009) sous la responsabilité de Grégoire Perron, sous la direction de Martin Ackermann puis de Henri Labeyrie. Il regroupe l'ancien pôle GDR-DIAPASON, la chargée de mission de l'OGIAPE, les conseillers thématiques et les conseillers territoriaux. La direction souhaite inscrire ce département dans l'aide à la décision, dans la conception des politiques d'action sociale locales et dans une relation politique aux partenaires, intégrant le diagnostic et

---

<sup>1696</sup> Cf. Chapitre 5.

<sup>1697</sup> En particulier pour l'élaboration et l'évaluation des contrats enfance et des contrats temps libre, nécessitant pour la direction des diagnostics quantitatif et qualitatif.

<sup>1698</sup> Pour Henri Labeyrie, à cette période les politiques d'action sociale s'élaborent sur une base qu'il considère révolue « *ça a aussi été une façon d'appréhender les choses. Sur quels risques sociaux doit-on travailler?* » (entretien, mars 2014).



l'évaluation. Les acteurs du service s'inscrivent dans une approche d'ingénierie sociale et politique, dans l'élaboration et l'évaluation du schéma directeur d'action sociale.

Dans la quatrième et dernière configuration (à partir de 2009), les CES s'inscrivent dans une équipe pluridisciplinaire, sous la direction d'un responsable d'unité territoriale, d'un responsable du département des politiques territoriales, de Florence Michelet dans le service d'action sociale<sup>1699</sup>. Cette réorganisation s'inscrit dans une stratégie d'intégration des compétences de diagnostic et d'évaluation dans une approche territoriale et pluridisciplinaire des politiques d'action sociale. Elle s'élabore pendant l'absence de Henri Labeyrie (investi dans des fonctions de directeur évaluateur à la CNAF), période durant laquelle Florence Michelet, sous-directrice à l'action sociale, s'approprie les CES jusqu'alors sous la responsabilité de ce dernier. Henri Labeyrie souligne à l'issue de cette reconfiguration « *moi je l'ai vécu comme une moins grande disponibilité de ces moyens-là sur le transverse, c'est vrai que le prima donné au territoire... [...] mais probablement que pour la Branche [action sociale] elle-même, elle y trouvait son compte* » (mars 2014). Malgré une entente cordiale et une connivence entre ces deux ADOSS, il y a là des jeux d'acteurs pour la maîtrise de cette compétence et des visions sensiblement différentes du rôle qu'elle doit jouer dans l'organisation et dans la conduite de l'action publique. D'un côté, Henri Labeyrie entend maintenir les CES dans des travaux transverses, dans un positionnement proche de la direction et de la prise de décision. De l'autre, Florence Michelet intègre les CES aux acteurs de terrain qui conduisent l'action et inscrit leurs compétences dans l'offre globale de services aux territoires.

### 10.2.2. Explications, implications et légitimation

Le parcours de reconfigurations organisationnelles de la place des CES s'inscrit dans différentes logiques de positionnement et de légitimation de la compétence d'évaluation et d'études à la CAF<sup>1700</sup>. Tout d'abord, la première configuration s'inscrit dans une d'une

---

<sup>1699</sup> Cf. Chapitre 5, Partie III.

<sup>1700</sup> Ces reconfigurations ne sont pas une particularité de la CAF de la Gironde ni des chargés d'études sociales. Les chargés d'études de CAF font l'objet de forte variation de positionnement dans l'organigramme d'un organisme à l'autre. Un directeur d'une des plus importantes CAF de France le souligne dans le cadre de l'ouverture d'un séminaire du réseau *Perspicaf* « *les organisations des CAF sont extrêmement variables et place les chargés d'études à différents points des organigrammes. Ça peut être auprès de la direction générale, parce qu'il y en a encore qui préfèrent, au sein d'un service d'études ou des cellules d'aides au pilotage ou aussi disséminés près de directions opérationnelles* ». « séminaire *Perspicaf* », Pont Royal en Provence, 14 novembre 2012.



logique de structuration d'un métier par le biais de formation-action à des méthodes qualitatives et au diagnostic. Puis, la fonction est associée aux compétences statistiques dans une perspective d'identification et de gestion des risques sociaux, mais aussi de développement de la compétence d'évaluation. Ensuite, la fonction d'études s'inscrit dans une optique d'ingénierie sociale<sup>1701</sup> transversale et d'influence politique. Enfin, elle s'établit dans une logique d'imbrication de l'évaluation à l'élaboration et à la conduite de l'action publique territoriale.

Dans ces reconfigurations révèlent la construction d'un métier, mais surtout différentes manières d'envisager et de légitimer ses compétences, en fonction du regard que les acteurs portent, au fil du temps, sur la définition des politiques et sur le management de l'action publique<sup>1702</sup>. Elles s'articulent dans une perspective d'anticipation ou d'adaptation aux grandes orientations de la conduite de la politique familiale et sociale données par la CNAF. Cette succession de logiques d'action se traduit dans des réagencements organisationnels et légitime le repositionnement des CES et du management de l'évaluation. Ces changements font l'objet de négociations et de jeux d'influence entre ADOSS, cadres et CES, non seulement sur la configuration organisationnelle et les interactions professionnelles qu'elles impliquent (notamment l'éloignement de la décision<sup>1703</sup>) mais aussi sur la réorientation des missions des CES. La programmation de l'activité des CES se décide alors à plusieurs niveaux<sup>1704</sup>, depuis le responsable d'unité territoriale plus proche du terrain (appuis méthodologiques, diagnostics, etc.), au responsable du département des politiques territoriales pour les évaluations de CTG, mais aussi au responsable du pôle étude (pour les écoutes clients pour la démarche qualité), jusqu'à la direction pour la conduite d'évaluation transversale.

Le processus institutionnel de l'évaluation passe ainsi d'un mode de légitimation stratégique et politique, d'association à des fonctions décisionnelles (en dehors de l'action), pour aller vers un mode de légitimation plus opérationnel et un ancrage dans

---

<sup>1701</sup> Le terme « ingénierie » est courant dans le management et très présent dans les sciences de gestion. A. Hatchuel souligne que l'ingénierie « tire sa légitimité de doctrines reconnues et de pratiques validées en entreprise ». Armand Hatchuel, « Quel horizon pour les sciences de gestion? Vers une théorie de l'action collective », in A. David, Armand Hatchuel, Romain Laufer, (éds.). *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, éds. A. David, Armand Hatchuel et Romain Laufer, Vuibert, Paris, 2008, p. 10. cité dans Jean-Claude Barbier, *op. cit.*, p. 7. voir également cet article de J.-C. Barbier sur la question de l'ingénierie sociale ainsi que *La question technocratique*, éds. Vincent Dubois et Delphine Dulong, PUS, Strasbourg, 1999.

<sup>1702</sup> (par la gestion des risques, par l'ingénierie sociale, par l'action sociale territoriale)

<sup>1703</sup> Deux niveaux de hiérarchie sont ajoutés entre les CES et le directeur dans la dernière reconfiguration. Les CES passent de N+2 avec le DIP au N+4 avec la territorialisation de l'action sociale.

<sup>1704</sup> Notons au passage des jeux de hiérarchisation des chantiers assez complexes entre les différents cadres et ADOSS.



l'offre globale de service (dans l'action) en association avec une équipe pluridisciplinaire d'acteurs de terrain territorialisés. Cette mutation influe sur la nature du métier, sur la répartition des missions et sur la manière dont l'évaluation s'institutionnalise.

En fonction des configurations organisationnelles, les CES conduisent un travail institutionnel de légitimation du métier et d'affirmation de leurs compétences<sup>1705</sup> et de leur identité d'évaluateur. En ce sens, ils investissent la formation et l'appartenance à la communauté professionnelle de la SFE, voire également avec le réseau *Perspica* et la CNAF, dans une moindre mesure. Les CES cherchent négocient leurs fonctions et définissent des normes d'évaluation (par des guides, des référentiels, des notes de doctrines), en fonction de la sédimentation d'expériences, des types de dispositifs évalués et des configurations organisationnelles, afin de les ajuster aux mutations de leur modalité d'intervention. Leur légitimité auprès des acteurs de l'organisation se joue notamment sur leur capacité à conduire un travail institutionnel de négociation et d'imposition de normes, tout comme à être garant d'une forme de contrôle social et de sanction en cas d'écart par rapport au rôle typifié.

Entre CES, plusieurs acteurs sont en concurrence et s'affrontent dans la conception du métier et de ses normes comme dans l'attribution de chantiers. Pour Danielle Coutant :

*« il y a eu des tas d'histoires, il y a eu des camps qui se sont clivés, [...] des conceptions de l'évaluation différente entre ceux qui se disaient « les grands experts » et les autres qui n'étaient pas jugés comme les grands experts, ça c'était pour les anciens et les nouveaux [...] Tu avais tout ces jeux-là »* (avril 2012).

De ces différentes postures professionnelles découlent des attentes spécifiques quant au positionnement organisationnel souhaitable du métier. Certains cherchent à s'inscrire sur leur territoire et dans la proximité de l'action, là où d'autres s'investissent sur des évaluations plus transversales. Certains s'impliquent dans des travaux collectifs tout en disposant de leur marge de manœuvre pour définir leurs méthodes, là où d'autres cherchent à prescrire des méthodes aux autres et à les systématiser. En communauté de pratique (à partir de 2009), ils réfléchissent à leurs postures professionnelles, aux comportements légitimes à adopter en tant que CES, aux discours à tenir sur le métier et sur la pratique évaluative face aux autres acteurs de l'organisation. Ils s'alertent et se

---

<sup>1705</sup> Pour une analyse du développement des compétences des évaluateurs à travers l'étude de leur travail voir Claire Tourmen, *op. cit.* Claire Tourmen, *op. cit.*



donnent des recettes dans la négociation règles du jeu de l'évaluation, dans les rôles adoptés par les parties prenantes et dans les modalités de sanction ou de rappel à l'ordre<sup>1706</sup>. Malgré leurs divergences, les CES défendent les intérêts communs du métier, se trouvent des alliés parmi les cadres et la direction et cherchent à se ménager des marges de manœuvre. Ils s'inscrivent dans une démarche réflexive où ils pensent l'institution, ses règles, ses normes, leur rôle et celui des autres. D'une certaine manière ils objectivent la typification des rôles et des actions et contribuent à la formaliser par des documents de référence et par du contrôle social. Leurs activités au sein de leur communauté de pratique s'inscrivent dans une dynamique corporatiste et dans des mécanismes de légitimation par différenciation<sup>1707</sup>.

Suite à la territorialisation de l'action sociale, les cadres de ce service conduisent un travail institutionnel d'imbrication de l'évaluation à la conduite de l'action publique. Ils s'approprient davantage l'institution et travaillent à la routinisation des démarches pour les CTG et les centres sociaux, pour lesquels ils instaurent de nouvelles règles de temporalités du processus évaluatif. Par-là, ils conduisent un travail institutionnel de légitimation de l'évaluation mais aussi de leurs nouvelles prérogatives d'encadrement et de management des CES. En parallèle, dans cette perspective de routinisation et dans un souci de comparabilité, les CES travaillent à l'élaboration de référentiels spécifiques. Ils adaptent et font évoluer les normes de l'institution de façon incrémentale, au fil des nouvelles expériences, en fonction de l'influence de nouveaux acteurs (notamment les responsables d'unité territoriale et les travailleurs sociaux). Ce travail institutionnel s'inscrit dans un processus d'apprentissage des acteurs, dans une perspective d'évolution et de légitimation de l'évaluation mais aussi de leurs propres fonctions. Les acteurs font en sorte que l'institution se reproduise dans le temps, qu'elle s'adapte de façon incrémentale à son environnement pour rester légitime aux yeux des parties prenantes de l'évaluation comme de l'espace social qu'elle vise à influencer et à réguler<sup>1708</sup>. On observe une certaine capacité d'ajustement de l'institution dans le temps assurant sa stabilité.

Dans le cadre de l'élaboration du SDE, la question du positionnement organisationnel des CES est néanmoins soulevée. Elle est rapidement ordonnée par le contrôle social des

---

<sup>1706</sup> Cf. Annexe 6, « Se faire former au métier de Chargés d'études sociales : se laisser agir par l'institution ».

<sup>1707</sup> Pour B. Jobert ces mécanismes de légitimation et par différenciation reposent soit sur la mobilisation sociale, soit sur l'expertise. Bruno Jobert, *op. cit.*

<sup>1708</sup> Cf. chapitre 5 et Partie III.



cadres de l'action sociale qui entendent conserver leurs prérogatives de management des CES. Ils inscrivent dans leurs logiques d'action de conduite de l'action publique. L'encadré 40 révèle comment se maintient cette structure d'intérêts d'acteurs.

#### **Encadré 40: Le maintien du positionnement organisationnel des CES dans le cadre du SDE**

Dans le cadre l'élaboration du SDE, la question de la reconnaissance des compétences des CES et de leur déontologie professionnelle est soulevée, afin de rassurer les parties prenantes sur la nature de la démarche évaluative. Face aux remarques de Damien Edinger<sup>1709</sup> qui remet en question la neutralité du CES qui « agit d'abord au nom de la CAF » et qu'il considère « juge et partie » (carnet de terrain, octobre 2013), le CES réinterroge le positionnement du métier dans l'organigramme. Pour lui, les CES doivent se situer auprès de la direction dans une position transversale à la caisse, comme le pôle étude, et non pas au sein des unités territoriales fortement marquées par la conduite de l'action. Si cette question ne fait pas consensus entre les CES, elle fait nécessairement l'objet de tensions entre les cadres. Elle questionne les moyens dont ils disposent, les logiques de services et de conduite de l'action publique auxquelles sont associés les CES, mais aussi la routinisation de l'évaluation à travers les CTG. Simon Edin, responsable des unités territoriales, défend ses prérogatives et l'intérêt du positionnement actuel des CES, malgré la mise en place d'un SDE transversal à la caisse, de nature à potentiellement conduire à une reconfiguration organisationnelle. Les désaccords restent cordiaux et les cadres qui pourraient potentiellement hériter d'un service de CES s'abstiennent de se prononcer afin d'éviter de compromettre, par trop, les intérêts d'un de leurs homologues. La « question qui fâche »<sup>1710</sup> est vite écartée pour parvenir à un accord tout en restant dans la même configuration organisationnelle.

Force est de constater qu'en douze ans le nombre de CES porteurs de cette compétence reste stable dans la durée au sein de la caisse et augmente passant de cinq en 2002 à sept en 2014<sup>1711</sup>. Parmi les cinq CES issus de la reconversion professionnelle, deux se sont réorientés vers des fonctions d'assistants sociaux et ont été remplacés, les trois autres ont poursuivi jusqu'à la retraite. Il y a une permanence des moyens dédiés aux fonctions de CES dans le temps, ces professionnels sont en contrat à durée indéterminée à temps plein. Ce métier n'est pas considéré comme optionnel pour les cadres de l'action sociale, tous les départs en retraite, congés maternité ou congés sabbatiques font l'objet de luttes des cadres pour obtenir des remplacements. Si en 2014 toutes les CES dites

<sup>1709</sup> Le responsable du département d'appui aux politiques s'inscrit dans un comportement déviant, comme nous l'avons observé à plusieurs reprises. Encadré 31: Une posture déviante de détournement de l'évaluation.

<sup>1710</sup> Pour reprendre l'expression du CES qui l'a porté à discussion (octobre 2013).

<sup>1711</sup> On ne comptabilise pas parmi les effectifs la présence de la chargée d'études et de recherche dont la mission est ponctuelle. La chargée de mission de l'OGIAPE et d'une chargée d'études départementales s'ajoutent à l'équipe des CES.



« historiques »<sup>1712</sup> sont parties en retraite, elles ont été remplacées au fur et à mesure par des CES sans qu'il n'y ait de *turn over* conséquent<sup>1713</sup>. Ils conservent cet héritage professionnel, entretiennent l'histoire de leur métier et de l'évolution des missions au sein de la CAF.

Cette mémoire du métier, ses normes et ses pratiques professionnelles sont transmises aux nouveaux arrivants en grande partie par les CES mais aussi par les cadres ou les ADOSS. À mon arrivée à la CAF, je suis ainsi (dé)formée au métier de CES et à la conduite d'évaluation<sup>1714</sup>, comme j'observe aussi la conformation aux normes du métier à travers l'arrivée d'un nouveau CES. Les CES forment les nouveaux arrivants au rôle institutionnel qu'ils doivent tenir dans l'évaluation<sup>1715</sup>. La nature de ce rôle s'observe aussi par la socialisation et l'interaction avec les acteurs organisationnels qui tiennent aussi leur rôle et contribuent à maintenir l'ordre institutionnel (notamment les conseillers techniques et les cadres). En tant que chercheuse, je tente, à certains moments de jouer avec ces rôles, par défiance et par curiosité. Je me confronte alors aux mécanismes de contrôle social de la direction et des cadres pour le maintien du rôle de CES et des normes de l'institution<sup>1716</sup>. Les acteurs intériorisent ces rôles et ces modalités de comportement en situation d'évaluation<sup>1717</sup>. Par exemple, les CES font référence à leurs méthodologies pour tenir leur rôle de neutralité dans l'interaction avec les parties prenantes d'évaluation, alors qu'ils sont discutés de manière critique dans le cadre des rencontres de la communauté de pratiques où ils explicitent parfois des idées qu'ils ont « *essayé de faire passer* » (carnet de terrain, novembre 2013). Ces typifications associées à un stock commun de connaissances constituent les rôles institutionnels. Les acteurs expérimentés conduisent un travail institutionnel de transmission de ces rôles aux nouveaux agents afin qu'ils s'approprient l'évaluation et ses normes, la considèrent légitime et contribuent à la pérenniser.

Ce parcours institutionnel est ainsi marqué par des reconfigurations organisationnelles, une routinisation et une imbrication progressive de l'évaluation à la conduite de l'action.

---

<sup>1712</sup> Les acteurs de l'action sociale nomment ainsi les CES issus de la reconversion professionnelle.

<sup>1713</sup> Lorsque je quitte la CAF en 2014, alors que les deux CES « historiques » que j'ai pu côtoyer sont parties à la retraite, quatre des CES sont en poste depuis plus de dix ans (dont une à l'OGIAPE), un autre depuis sept ans.

<sup>1714</sup> Cf. Annexe 6 : « Se faire former au métier de chargé d'études sociales: se laisser agir par l'institution. »

<sup>1715</sup> (carnet de terrain, observation de la conduite d'évaluation, novembre-décembre 2011 et mars-juin 2012 ; observation des communautés de pratiques, 2012-2013 ; observation de l'arrivée d'un nouveau CES, septembre-décembre 2013).

<sup>1716</sup> Cf. Encadré 30: Expérience d'écriture d'un rapport d'évaluation de CAFST

<sup>1717</sup> Ces jeux de rôles sont aussi analysés dans les travaux de Erving Goffman, *op. cit.*



D'une part, il se caractérise par des changements incrémentaux dans la sédimentation d'expériences et dans la typification d'actions et de rôles, liés à des négociations et des arrangements entre acteurs. Le positionnement de ces acteurs dans l'organisation influe sur la profession, sur les modalités d'interaction des acteurs, sur les commandes d'études et la manière de les conduire. D'autre part, ce parcours s'inscrit dans une certaine stabilité, notamment dans la mise à disposition de moyens humains dédiés. Les acteurs de la CAF s'approprient l'évaluation et, par-là, les cadres cognitifs d'acteurs politiques dans lesquels elle s'insère. Bien qu'ils en négocient les normes, ils adhèrent aux changements introduits par l'instrument d'évaluation et trouvent des intérêts dans les usages qu'ils en font<sup>1718</sup>. En cela, la stabilité de la pratique évaluative est liée au travail institutionnel de maintien de l'institution conduit par les acteurs de l'organisation, tout particulièrement les CES, les cadres de l'action sociale et les ADOSS. En définitive, on retrouve les différents types de travail institutionnel de maintien de l'institution observés par T. Lawrence et R. Suddaby dans leur travaux : créer des règles pour soutenir les institutions ; maintenir l'ordre par le contrôle ; dissuader, valoriser et diaboliser ; fournir aux acteurs les connaissances et les compétences nécessaires pour s'approprier l'institution ; création de mythes autour de l'origine et de l'histoire de l'institution ; encadrer et rendre routinier<sup>1719</sup>. Ces différentes modalités de travail institutionnel assurent le maintien de l'évaluation et complexifie le travail de désinstitutionnalisation entamé par le nouveau directeur.

### **10.3. L'intérêt et le temps de la conduite du changement**

L'arrivée de Denis Champenois enclenche une phase de bifurcation et de relative désinstitutionnalisation dans le processus institutionnel de l'évaluation à la CAF. Il s'inscrit dans une identité professionnelle d'opérateur public, dans des cadres cognitifs techniques et légalistes de ses fonctions, et dans des modalités de management directif et centralisateur. Son positionnement entre en conflit avec les logiques d'action des ADOSS, des cadres et des CES, générant des départs ou des recherches d'alternatives, d'un côté comme de l'autre<sup>1720</sup>. Denis Champenois s'inscrit dans une volonté de rupture avec les modes de pilotage antérieurs, dans les modalités de management et de conduite

---

<sup>1718</sup> Cf. Chapitre 7.

<sup>1719</sup> Thomas B. Lawrence et Roy Suddaby, *op. cit.*

<sup>1720</sup> Rappelons que Denis Champenois postule dès 2013 dans une autre CAF, soit à peine deux ans après son arrivée et que plusieurs ADOSS quittent la CAF. Cf. 8.2.



de l'action publique. L'évaluation instituée par la pratique à la CAF, tout comme le projet de SDE ne s'inscrivent pas dans ses logiques d'intervention et ses normes managériales. Dans un contexte de restriction budgétaire et de resserrement du pilotage de la Branche, il entend recentrer les activités de la CAF sur ce qui est attendu par la CNAF et sur l'atteinte des objectifs de gestion de la COG. Ces derniers sont également pris en compte dans l'évaluation des directeurs, dans les intéressements financiers, mais influent aussi sur leur recrutement et leurs évolutions de carrière professionnelle. Ces exigences ne rendent pas le directeur indifférent, étant donné qu'il a l'ambition d'évoluer dans sa carrière professionnelle et qu'il postule à d'autres postes de directeurs au sein de CAF de plus grande ampleur.

Denis Champenois ne voit pas l'intérêt de conduire des évaluations et d'institutionnaliser formellement cette pratique par un SDE. Il est plus généralement sceptique au système de l'évaluation des politiques qu'il s'agisse de la CAF, de la CNAF ou de l'État. Il conduit un travail institutionnel de déstabilisation de l'évaluation et tente de détourner les acteurs de l'institution. Pour T. Lawrence et R. Suddaby ce type de travail institutionnel passe par une remise en cause des présupposés et des croyances qui fondent l'institution, une dissociation des pratiques de leurs fondements moraux et coercitifs<sup>1721</sup>. C'est globalement la dynamique qui s'observe dans le cas de la CAF de la Gironde<sup>1722</sup>. Le directeur ignore l'institution, puis affirme une incompréhension de ses fondements moraux basés sur un cadre normatif d'acteur politique qu'il ne partage pas. Se dessine alors un discours qui va à l'encontre de l'institution. Il déstabilise les croyances et les cadres cognitifs des acteurs par différents registres de légitimation, en soulignant que l'évaluation n'est pas une priorité, que la CAF n'a pas les moyens et qu'il n'y a pas réellement d'intérêts à de telles démarches. Il s'agit de rendre l'évaluation optionnelle et facultative, d'ignorer le socle commun de connaissances qui structure la typification des rôles et des actions, de désarticuler la pratique évaluative des fondements cognitifs qui l'ont fait émerger et se sédimenter. Il a recours à l'argumentaire de la contrainte budgétaire et technique, à un travail institutionnel de décrédibilisation de l'institution et des acteurs porteurs de l'évaluation, notamment par la déstabilisation du pilotage du SDE. Néanmoins, il ne parvient pas à désinstitutionnaliser l'évaluation ni l'instrument SDE, du fait du travail institutionnel des acteurs, de l'institué et de

---

<sup>1721</sup> *Ibidem.*

<sup>1722</sup> Cf. Chapitre 8 et 9.



l'instituant qui constitue une force de maintien de l'institution (10.3.1.). Les acteurs de l'organisation résistent au changement et pour qu'il aboutisse, l'institutionnalisation comme la désinstitutionnalisation de l'évaluation ne peut que s'inscrire dans la durée (10.3.2.).

### 10.3.1. Les acteurs, l'institué et l'instituant : force de maintien de l'institution

L'analyse porte ici sur ce qui conduit au maintien de l'institution. Le directeur-adjoint, les cadres de l'action sociale et les CES partagent la culture institutionnelle et conduisent un travail institutionnel de défense de l'évaluation à travers l'élaboration du SDE. Ils pensent et agissent en fonction des cadres cognitifs et des logiques d'action d'acteur politique, hérités des précédents directeurs, dans lesquels l'évaluation s'inscrit dans la conduite de l'action publique. D'une part, les logiques d'action imposées par Martin Ackermann et Henri Labeyrie dans la durée marquent les esprits des agents<sup>1723</sup>, d'autant plus qu'il s'agit d'ADOSS charismatiques les projetant dans un système de croyances et d'ambitions politiques. Pour donner quelques exemples: la valorisation des compétences des agents où chacun peut être le pédagogue de quelqu'un ; l'idée que la CAF peut représenter l'intérêt général auprès des pouvoirs publics ; qu'elle peut proposer des innovations à la CNAF qui puissent être généralisées, ou encore influencer les collectivités locales dans la définition des politiques. Ces perspectives séduisent les professionnels, elles valorisent leurs compétences et leurs fonctions, tout particulièrement au sein de l'action sociale. Les acteurs ne se considèrent pas uniquement comme des opérateurs des dispositifs de la Branche mais comme des contributeurs de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques sociales et familiales locales voire nationales. Ils trouvent des intérêts professionnels et politiques mais aussi des marges de manœuvre dans ces cadres cognitifs et s'approprient l'instrument. Dans la sédimentation des expériences au fil du temps, dans leur routinisation et dans la typification des actions et des rôles ils incorporent cet instrument qu'ils utilisent à différentes fins<sup>1724</sup>. Ils s'intègrent à leur manière de travailler et de conduire l'action publique dans le temps.

---

<sup>1723</sup> On retrouve le même type d'analyse dans les travaux de Vincent Dubois, *op. cit.*, p. 88.

<sup>1724</sup> Cf. Chapitre 7.



Le travail de désinstitutionnalisation est freiné par le fait que l'évaluation et les cadres cognitifs qui la sous-tendent, sont considérés comme légitimes par les acteurs, et s'inscrivent dans un ordre institutionnel intégré à leurs pratiques dans la durée. Ils sont aussi partagés par une partie de la direction, notamment le directeur-adjoint et l'agent comptable<sup>1725</sup>, même si certains entrepreneurs institutionnels sont partis. Des moyens humains stabilisés sont dédiés à l'évaluation et étroitement imbriqués à la conduite de l'action publique. Les CES s'intègrent à une logique organisationnelle d'équipe pluridisciplinaire territorialisée au sein de l'action sociale, à des travaux thématiques départementaux mais aussi au système de management par la qualité (écoute client pour la certification ISO)<sup>1726</sup>. Les CES ne travaillent pas pour un acteur spécifique, mais pour une diversité d'acteurs au sein de l'organisation et en dehors. Ils s'inscrivent dans les logiques d'action de l'unité territoriale, dans les instruments managériaux, dans les relations partenariales mais aussi dans les contributions pour la CNAF et le réseau des CAF. Dans l'organisation, ils travaillent pour une diversité de cadres et d'ADOSS dont ils contribuent à renforcer les positions : les cinq responsables d'unités territoriales, le responsable du département des politiques territoriales, le responsable d'appui aux politiques, le responsable du pôle études, le directeur-adjoint mais aussi tous les commanditaires d'écoutes clients comme le sous-directeur aux prestations et ses cadres ou encore l'agent comptable. Les CES sont intégrés aux logiques organisationnelles et partenariales. Dans cette perspective, il est plus délicat de retirer des moyens humains et des compétences d'étude et d'évaluation, qui constituent un enjeu de pouvoir, à cette multiplicité d'acteurs influents qu'à une seule personne. Comme le montrent les travaux de sociologie des organisations les directeurs sont contraints par leurs collaborateurs, « *de même un directeur d'entreprise est-il contraint dans le choix de ses politiques par la logique et la rationalité d'un mode de production et d'échange dominant* »<sup>1727</sup>. Le poids de l'organisation, son inertie, ses logiques d'action, ses acteurs influents et les intérêts qu'ils défendent, constituent une force de maintien de l'ordre institutionnel qui freine le travail institutionnel de désinstitutionnalisation.

Cette force de maintien de l'évaluation s'observe dans le processus d'élaboration du SDE. Un groupe d'acteurs influents coalisés conduit un travail institutionnel de maintien

---

<sup>1725</sup> S'il soutient les cadres cognitifs d'acteurs politiques, il n'est pas en situation, du fait de ses fonctions et des contraintes financières qui pèsent sur lui, de le défendre ouvertement mais il partage le travail conduit par le directeur adjoint.

<sup>1726</sup> Démarche particulièrement valorisée par la Caisse Nationale.

<sup>1727</sup> Michel Crozier et Erhard Friedberg, *op. cit.*, p. 82.



de l'évaluation, dans le cadre du groupe de travail et en dehors. Malgré des confusions initiales de certains sur la définition de l'évaluation et des potentielles concurrences entre différents domaines d'expertise au sein de l'organisation, ils ont pour principe supérieur commun de trouver un accord pour institutionnaliser formellement l'évaluation au sein de la CAF. Cette étape du parcours institutionnel révèle à quel point les acteurs partagent une culture institutionnelle. Forts de ces expériences sédimentées et routinisées et de leurs usages, ils sont en capacité d'objectiver les règles du jeu de l'évaluation et de typifier les actions et les rôles des acteurs dans le processus évaluatif pour élaborer un référentiel d'évaluation<sup>1728</sup>. Comme le mettent en évidence les travaux de P. Berger et T. Luckmann, les institutions qui apparaissent selon des procédures formelles bénéficient d'une facilité d'objectivation par les acteurs qui contribue à complexifier leur désinstitutionnalisation<sup>1729</sup>.

Les membres du groupe conduisent également un travail institutionnel de définition de nouvelles normes. Bien qu'elles fassent l'objet de négociations, ils convergent sur les règles du jeu et cherchent à faire en sorte que l'évaluation soit utilisée afin de mettre en évidence sa «plus-value» auprès du directeur. Ils décident stratégiquement de prévoir les modalités de régulation du pilotage du SDE, afin de s'assurer de sa mise en œuvre et de son inscription dans les logiques organisationnelles. En ce sens, ils cherchent à instaurer une forme de contrôle social et des points de veto pour maintenir l'évaluation.

Dans la globalité de l'élaboration du SDE, les acteurs coalisés oscillent entre, d'une part, la mobilisation de cadres cognitifs et de logiques d'actions d'acteurs politiques légitimant la pratique évaluative, et, d'autre part, des stratégies d'ajustement déférentiel d'adaptation aux centres d'intérêts du directeur. Ils conduisent un travail institutionnel de transcodage où ils cherchent à ajuster stratégiquement leur discours pour tenter de convaincre le directeur de l'intérêt des pratiques évaluatives. La persistance de logiques d'action d'acteur politique et leur manière d'envisager l'évaluation met en lumière combien l'institution façonne les manières d'agir et de penser des acteurs qui se l'approprient. La défense de leurs intérêts professionnels et politiques dans cette démarche d'institutionnalisation formelle de l'évaluation traduit leurs préférences et leurs modalités d'exercice du pouvoir. Elle limite en partie leur capacité à envisager des

---

<sup>1728</sup> Cf. Annexe 7.

<sup>1729</sup> P. Berger et T. Luckmann, *op. cit.*



alternatives. Ils cherchent à élaborer un discours et à créer les conditions organisationnelles pour que l'évaluation se fasse autour d'ambitions qui apparaissent légitimes au directeur. En ce sens, ils articulent l'évaluation avec les différents types d'études, s'inspirant des normes de pilotage d'institution légitimes (audit et système de management de la qualité), en centralisant son pilotage auprès de son cabinet et en l'inscrivant dans le projet de développement.

Le travail institutionnel de maintien de l'évaluation conduit dans le cadre de l'élaboration du SDE est révélateur d'une appropriation de l'instrument par les acteurs du groupe qui défendent par-là leurs intérêts professionnels et d'influence politique. Il témoigne une certaine autonomisation de l'évaluation des intérêts ou potentielles attentes de la direction. Initialement Henri Labeyrie, Florence Michelet et Danielle Coutant conduisent un travail d'entrepreneur institutionnel pour convaincre les acteurs de l'organisation de l'intérêt de dédier des moyens et de développer cette compétence d'évaluation. Vingt ans plus tard, on observe un renversement. L'élaboration du SDE intervient alors dans une certaine phase de maturité du processus institutionnel où la configuration n'est plus la même. Les acteurs qui se sont appropriés l'évaluation cherchent à convaincre le nouveau directeur de l'intérêt de l'instrument, de son institutionnalisation au sein de la CAF et du maintien des moyens dédiés. En tant qu'acteurs politiques, ils veulent montrer au directeur que l'instrument d'évaluation permet de disposer d'éléments pour conduire des activités d'intermédiaires. Or, celui-ci n'a pas d'attentes ou d'intérêts en la matière puisqu'il s'inscrit dans une conception d'opérateur de service public et dans une approche technique et légaliste de ses fonctions. Cependant, il s'agit pour eux de continuer à disposer de l'évaluation comme instrument technique, source de pouvoir au sein de l'organisation et en dehors. L'instrumentation de l'évaluation contribue à leur fournir des éléments de connaissance de l'action publique et une certaine reconnaissance d'acteurs politiques dans leur environnement politico-administratif. Elle permet aux cadres de conduire des activités d'intermédiaire auprès des partenaires locaux, indépendamment des logiques d'actions de Denis Champenois.

Ce renversement révèle une forme d'*empowerment* des acteurs. Les changements introduits par l'évaluation dans les modalités de travail, de conduite de l'action



publique<sup>1730</sup> et le chemin parcouru les conduit à s'autonomiser des attentes de la direction pour défendre leurs propres intérêts professionnels et d'influence politique dans cette pratique. Ces effets instituants dévoilent un enjeu de maintien d'un instrument de contre-pouvoir, non seulement par rapport à la direction au sein de l'organisation, mais aussi par rapport à l'environnement politico-administratif pour se préserver des logiques gestionnaires de déploiement de dispositif. Dans le cadre du SDE, la programmation d'une évaluation portant sur les effets de la mise en place d'une politique d'accueil sur rendez-vous en termes d'accès au droit, est à ce titre assez révélatrice. Par l'instrumentation de l'évaluation, allant interroger les allocataires, les partenaires et les agents, ils savent qu'ils seront en mesure de faire remonter des critiques au niveau national en vue de remettre en question cette politique de la Branche famille.

### 10.3.2. La dépendance au sentier, la durée et l'intérêt pour le changement : la force du processus institutionnel

Comme tout phénomène d'institutionnalisation<sup>1731</sup>, le processus institutionnel de l'évaluation à la CAF se construit dans le temps. J. Leca souligne que pour que l'évaluation soit utile à la modernisation de la gestion publique il faut deux conditions : que l'impulsion s'inscrive dans la durée ; et que « *l'acteur qui donne l'impulsion ait une légitimité dans l'appareil d'État suffisante pour que l'évaluation puisse se développer sans apparaître comme une machine de guerre d'un pouvoir contre un autre ou d'un segment contre un autre segment* »<sup>1732</sup>.

Ici, la question ne se pose pas en termes d'utilité ni de gouvernement central, mais d'institutionnalisation au sein d'une organisation. Le processus institutionnel de l'évaluation à la CAF est effectivement marqué par ces deux conditions, puisque l'impulsion de l'évaluation est portée par des ADOSS et des cadres dans la durée. Elle est appropriée et investie par les acteurs de l'organisation dans le temps au sein de l'action sociale et des cadres de la CAF. Le chemin institutionnel parcouru par l'organisation réduit la capacité des acteurs de se détourner de cette politique évaluative par le phénomène de dépendance au sentier (*path dependence*)<sup>1733</sup>. Il est d'autant plus fort que les acteurs trouvent dans l'évaluation une source de pouvoir et des intérêts

---

<sup>1730</sup> Cf. Chapitre 7.

<sup>1731</sup> P. Berger et T. Luckmann soulignent que « *L'institutionnalisation naît dans toute situation sociale se prolongeant dans le temps* ». *Ibidem*, p. 80.

<sup>1732</sup> Jean Leca, *op. cit.*, p. 170.

<sup>1733</sup> Paul Pierson, *op. cit.*



professionnels et d'influences politiques. Les cadres cognitifs et les logiques d'action d'acteur politique dans lesquels se situe l'évaluation s'inscrivent dans un système de croyances qui marque d'autant plus les acteurs que les changements introduits par cette pratique sont jugés légitimes et profitables. Malgré le travail institutionnel de déstabilisation conduit par Denis Champenois, l'évaluation et les changements qu'elle introduit dans les relations sociales et dans la conduite de l'action publique n'ont pas été délégitimés chez les acteurs en mesure de porter le maintien de l'institution<sup>1734</sup>. Les cadres défendent l'instrument d'évaluation comme vecteur de changement. Ils ont recours à des formes de rhétorique d'obligation de continuité de service face aux partenaires des collectivités. Cependant, ce n'est pas directement l'environnement politico-administratif qui contraint la CAF à maintenir la pratique évaluative, mais bien les acteurs internes qui la portent par des stratégies de mise en scène de la continuité des modalités de relations partenariales afin de préserver leurs intérêts.

Dans le cadre du SDE, ils cherchent notamment à intégrer plus largement les démarches évaluatives à la diversité des politiques conduites par la caisse (plus seulement l'action sociale) tout en centralisant son pilotage au sein du cabinet du directeur. Or, comme le met en évidence B. Jobert « *plus un système institutionnel est englobant, exclusif et régulé centralement, plus le path dependency sera fort. Inversement, plus le système est partiel, concurrencé par d'autres institutions et / ou régulé de façon polycentrique, plus la dépendance sera faible* »<sup>1735</sup>.

L'institutionnalisation comme la désinstitutionnalisation s'inscrivent dans le temps. Une directrice évaluatrice explique que « *c'est très compliqué de mettre le bazar, enfin avant qu'il perturbe tout, on fait tous ça, on ne peut pas tout maîtriser quand on arrive* »<sup>1736</sup>. Si, sur la durée d'observation Denis Champenois n'a pas réussi à désinstitutionnaliser l'évaluation au sein de la CAF de la Gironde, Henri Labeyrie n'est pas non plus parvenu à l'institutionnaliser dans la CAF X qu'il dirige actuellement comme le montre l'encadré 41. Pour la directrice évaluatrice, Henri Labeyrie (février 2014) :

« *est tombé de l'armoire à la CAF X [...] à aucun moment il est en situation et il ne sera jamais en situation, étant donné qu'il ne restera pas dix ans, de produire le 10ème de ce qu'il a fait à Bordeaux. [...] par contre ce qu'il a fait à Bordeaux ça le met, alors*

---

<sup>1734</sup> P. Berger et T. Luckmann, *op. cit.*

<sup>1735</sup> Bruno Jobert, *op. cit.*, liv. 139. In Steve Jacob, *op. cit.* p.46

<sup>1736</sup> Il s'agit d'une ADOSS alliée de Henri Labeyrie qui cherche, pendant l'entretien à me donner des conseils stratégiques pour le maintien de l'évaluation à la CAF de la Gironde (février 2014).



*franchement je le vois bien, parce qu'il a un profil très différent de son prédécesseur, ça le met en capacité de faire bouger les lignes à la Ville ».*

#### **Encadré 41 : Henri Labeyrie face aux difficultés d'institutionnalisation de l'évaluation dans la CAF X**

*Afin de saisir dans quelle mesure le modèle d'institutionnalisation de l'évaluation développé à la CAF de la Gironde est transféré par les entrepreneurs dans leur nouvelle CAF<sup>1737</sup>, j'interroge Henri Labeyrie<sup>1738</sup> et Florence Michelet. Je sollicite également une ADOSS que l'on renomme ici ADOSS H<sup>1739</sup> et la responsable du pôle études, toutes deux présentes au sein de l'organisation avant l'arrivée de Henri Labeyrie.*

Conformément à leurs cadres cognitifs d'acteur politique et à leurs logiques d'intervention sur l'action publique les deux ADOSS cherchent à déployer une politique d'évaluation au sein de la CAF X. Florence Michelet a le sentiment d'avoir « *tout à reconstruire* ». Ils mettent en place quelques initiatives allant dans ce sens. Henri Labeyrie explique « *ça démarre tout doucement, on va adhérer à la société française de l'évaluation, [...] on se dote de différents outils, on discutait [...] de stagiaire à faire venir* ». Ils intègrent au règlement intérieur de l'action sociale des modalités d'évaluation des aides facultatives proposées par la CAF et des dispositifs partenariaux. Ils prévoient un programme de formation sur l'évaluation des politiques auprès du pôle étude composé de quatre chargés d'études<sup>1740</sup> et cherchent à développer la fonction étude. La responsable du pôle étude évoque un changement de positionnement de la fonction depuis l'arrivée d'Henri Labeyrie<sup>1741</sup>. De la même manière, l'ADOSS H explique que Henri Labeyrie cherche à disposer d'éléments d'études pour peser sur les politiques et légitimer sa contribution à l'élaboration de l'action publique. Pour elle, il « *a la volonté de travailler d'égal à égal comme avec la ville de Bordeaux [...] il y a eu un gros changement culturel depuis le changement de directeur* » (février 2012). Ce qui s'explique notamment par le fait que le prédécesseur était sur une posture d'opérateur public.

Henri Labeyrie, Florence Michelet et son adjointe<sup>1742</sup> éprouvent des difficultés à convaincre leurs collaborateurs ADOSS de l'intérêt de développer une politique d'évaluation. Henri Labeyrie explique « *il y a tellement de trucs à faire avant d'en être là [...] malheureusement, c'est quelque chose d'essentiel, mais c'est vécu comme, enfin c'est considéré, vous l'avez bien vu probablement auprès de mes collègues, comme du*

<sup>1737</sup> Henri Labeyrie quitte la CAF de la Gironde en juillet 2011 et Florence Michelet en février 2013.

<sup>1738</sup> Quand je lui demande pourquoi il a été recruté dans une des deux plus grosses CAF de France (1000 salariés) et si c'est lié au développement d'une politique d'évaluation il me répond « *Parce que il fallait un candidat qui soit accepté par le conseil d'administration voilà et que ceux qui se présentaient allaient se faire jeter. Alors dans les conditions d'acceptabilité, l'image de Labeyrie qui sait y faire avec les partenaires ou avec les syndicats etc. ça a joué, mais ça a joué de façon pas explicite, c'était pas dans les critères d'évaluation, c'était su et voila* » (mars 2014).

<sup>1739</sup> Elle est directrice du développement au sein de la CAF X.

<sup>1740</sup> Il s'agit d'un statisticien, d'un socio-démographe, d'une chargée de développement des outils de communication numérique (historiquement placée dans ce service), et d'une responsable de service formée à la sociologie, à la démographie et à l'aménagement du territoire.

<sup>1741</sup> Dans l'entretien elle présente l'avant et l'après Henri Labeyrie, sans que je ne lui demande clairement de le faire. Ce qui est révélateur d'une perception d'un changement de logique de la fonction pour la responsable.

<sup>1742</sup> Ils sont également appuyés par l'adjointe de Florence Michelet qui a également quitté la CAF de la Gironde à l'arrivée de Denis Champenois pour rejoindre la CAF X.



*superflu, du luxe, une danseuse, qu' il faut déjà que le reste soit assuré pour... mais oui on perd pas le sud [...] c'est en gestation* » (mars 2014). Pour l'ADOSS H « *il est possible que ce soit lié à l'influence de l'historique de fonctionnement de l'ancien directeur, pas du tout sans cette logique-là* » (février 2012). Dans la CAF X, cette coalition d'anciens acteurs girondins sont contraints, par les logiques d'action d'opérateur public des ADOSS et des cadres, hérités de l'ancien directeur en poste depuis longtemps dans l'organisation.

Au sein de la Branche famille, de la CAF de la Gironde comme à la CAF X, on observe les mêmes tensions normatives d'acteurs en lutte pour l'imposition de cadres cognitifs : techniques d'opérateurs publics ou politiques d'acteurs politiques. D'une certaine manière, si les logiques d'action d'acteurs politiques conduisent à l'institutionnalisation de l'évaluation ; les logiques d'action d'opérateurs publics conduisent à sa désinstitutionnalisation ou freinent son développement. Pour les ADOSS acteurs politiques interrogés, il y a une certaine prévisibilité de ce phénomène. Connaissant le contexte de changement de direction, sans que je n'en explique les tensions sous-jacentes, ils me donnent des conseils pour tenter de maintenir l'évaluation<sup>1743</sup>. En mars 2014, Henri Labeyrie souligne :

*« A mon avis on était très atypiques en Gironde en ayant autant de chargés d'études sociales [...], d'ailleurs je ne vois pas mon successeur faire perdurer très longtemps ce type de fonction. On prend les paris. Il l'a cassé à Rennes où son prédécesseur avait développé ce type d'outils ».*

Inversement, les ADOSS opérateurs publics ne semblent pas saisir l'intérêt d'une politique évaluative et ont tendance à interroger la légitimité de ce type d'initiative. Dans le champ des ADOSS, il existe une forme de prévisibilité des comportements de leurs homologues en ce qui concerne le développement d'instruments d'évaluation ou d'études. Ils parlent de « profil de directeur » que l'on traduit ici par des cadres cognitifs et des logiques d'action dans le management de l'action publique.

---

<sup>1743</sup> Les alliés de Henri Labeyrie me prescrivent une stratégie et m'expliquent qu'il faut que je trouve des alliés à la direction, que je cherche des soutiens auprès des partenaires locaux ou de la CNAF, que j'intéresse Denis Champenois à mes recherches pour valoriser ce qu'apporte l'évaluation.



## Conclusion du Chapitre 10

L'analyse du parcours institutionnel de l'évaluation au sein de la CAF de la Gironde, au regard de la tentative de déstabilisation du déploiement du schéma directeur, révèle pourquoi la pratique de l'évaluation n'a pas fait l'objet d'une désinstitutionnalisation. Elle met en évidence la stabilité de l'institution, ordonnée par un contrôle social exercé par une coalition d'acteurs de l'organisation, au sein de la direction, des cadres et des chargés d'études qui en assurent le maintien.

L'importation de l'évaluation à la CAF intervient dans une perspective d'isomorphisme mimétique. Dans un environnement incertain marqué par des reconfigurations, des ADOSS se saisissent de l'instrument d'évaluation, comme vecteur de changement, de légitimation, de positionnement et d'influence politique. Ils jouent un rôle d'entrepreneurs institutionnels et donnent sens à l'évaluation dans l'organisation à travers des cadres cognitifs et des logiques d'action d'acteurs politiques qui s'inscrivent à la fois dans leur identité professionnelle et dans leurs modalités d'intervention sur l'action publique. Sur la base de ces cadres de pensée et d'action, l'évaluation se construit par la pratique, par le travail institutionnel des acteurs, la sédimentation d'expériences, la typification des rôles et des actions, la négociation et la routinisation de normes dans la durée. Au fil du temps, ils font émerger, une culture institutionnelle qui constitue un socle commun de connaissances partagé par les acteurs. La pratique évaluative, ses usages et les changements qu'elle introduit dans les relations sociales comme dans la conduite de l'action publique ont des effets instituants sur le processus institutionnel. Les acteurs intériorisent l'évaluation et lui donnent consistance tout autant qu'elle exerce une emprise sur leurs manières de penser et d'agir. Source de pouvoir dans l'organisation, l'évaluation fait l'objet de luttes symboliques, de négociations et de compromis d'intérêts d'acteurs qui conduisent à la faire évoluer, à travers des reconfigurations organisationnelles comme dans la sédimentation d'expériences diverses qui tendent à se routiniser.

L'instrument SDE révèle que les cadres de l'organisation se sont appropriés la pratique évaluative, qu'ils y trouvent un intérêt et qu'ils conduisent un travail institutionnel de maintien et de défense de l'évaluation. Ce groupe de cadres coalisés est en mesure de penser stratégiquement la pratique, ses règles du jeu, ses normes et son



institutionnalisation formelle, tout en s'autonomisant des attentes de la direction. Ils s'inscrivent dans l'héritage de cadres cognitifs et de logiques d'action d'acteur politique dans lequel ils convergent sur un référentiel d'évaluation, une programmation et une stratégie de pilotage du SDE. Ils cherchent à lever les freins à l'institutionnalisation formelle de l'évaluation en s'inscrivant dans une stratégie d'ajustement déférentiel par rapport à la direction et en articulant les normes de l'évaluation avec d'autres normes d'institutions légitimes au sein de l'organisation. Le SDE est investi comme un moyen de convaincre le directeur de l'intérêt des pratiques évaluatives de la CAF et de leur utilité pour générer des changements dans la conduite de l'action publique. Ils conduisent un travail institutionnel individuel et collectif au sein du groupe et dans le cadre de leurs fonctions pour faire aboutir le projet, se rendre pilotes légitimes de l'évaluation et positionner l'institution dans l'organisation.

L'instrumentation de ce SDE révèle que lorsqu'une coalition d'acteurs convergent sur la pratique, les normes, les usages et les changements introduits par l'évaluation, un niveau de maturité du processus institutionnel suffisant est atteint pour que la direction ne puisse plus (au moins temporairement) remettre en question cette institution. Finalement, plusieurs éléments contribuent à ancrer cette dépendance au sentier et ce maintien de l'institution : la force de l'institué incorporé par les acteurs ; l'intérêt pour les usages et les changements introduits par la pratique ; la persévérance de cadres cognitifs et de logiques d'action d'acteurs politiques au sein d'une coalition d'acteurs de la direction et des cadres ; la stabilité des moyens dédiés ; la diversité des acteurs impliqués dans l'évaluation, notamment au niveau de l'encadrement et leur volonté de maintenir ou de renforcer leur position d'influence ; le poids des logiques organisationnelles et des modalités de travail des acteurs ; l'imbrication de l'évaluation aux mécanismes d'intervention sur l'action publique et sa routinisation ; son inscription dans les modalités d'interaction partenariale ; et enfin son institutionnalisation formelle par le biais d'un dispositif institutionnel, le SDE. En définitive, tous ces éléments participent au maintien de l'ordre institutionnel et constituent des points de veto dont le coût social de remise en question devient prohibitif.

Le processus institutionnel fait l'objet de luttes symboliques et les résistances à l'évaluation participent à la production de l'institution. Les stratégies d'acteurs coalisés pour le maintien de l'institution constituent un des effets instituants de



l'institutionnalisation de l'évaluation et révèle une forme de maturité du processus institutionnel, non plus *top-down* mais *bottom-up* au sein de l'organisation. L'évaluation comme l'instrument SDE s'autonomisent des intentions de ses entrepreneurs institutionnels pour devenir ce que les tenants de l'ordre institutionnel négocient et ce que leurs membres en font.







## Conclusion de la Partie IV

L'étude de cas de l'élaboration du schéma directeur de l'évaluation constitue une arène du processus institutionnel où se rejouent des négociations autour de l'institué, des usages stratégiques et des changements que cette pratique est supposée produire. La conception de ce dispositif institutionnel est à la fois un effet du processus institutionnel, et un instrument ayant vocation à produire des effets instituants sur l'institutionnalisation de la pratique évaluative à la CAF.

Initialement pensé comme l'aboutissement du processus d'institutionnalisation de l'évaluation à la CAF et comme un instrument visant à porter une politique d'évaluation au sein de la Branche famille, l'élaboration du SDE face à des tentatives de désinstitutionnalisation de la pratique évaluative. Elle intervient dans une période de reconfiguration de l'ordre institutionnel, liée à l'arrivée d'un nouvel acteur à la direction de l'organisme. Il s'inscrit dans des logiques d'action technique et légaliste d'opérateur public, reste à distance des jeux politiques et de ses instruments, ne perçoit pas l'intérêt de l'évaluation et en interroge les fondements. Ce directeur n'est pas animé par un sentiment d'appartenance à l'évaluation et ne se conforme pas au rôle institutionnel tenu par ses prédécesseurs dont il cherche à se démarquer. Novice et hétérodoxe institutionnel, cet acteur génère une bifurcation dans le processus institutionnel de l'évaluation à la CAF. Il conduit un travail institutionnel de déstabilisation de l'évaluation et du déploiement du SDE.

Face aux tentatives de désinstitutionnalisation, un groupe d'acteurs de l'encadrement de l'organisation se coalise et investit l'élaboration du SDE pour défendre le maintien de l'évaluation et renforcer l'institution. Partant de leurs expériences sédimentées dans la durée et de leur stock commun de connaissances, ils conduisent un travail institutionnel de stabilisation de l'institué par la définition formelle de la culture institutionnelle. Les membres du groupe élaborent de nouvelles normes pour modifier la pratique dans le sens d'un renforcement de l'utilisation de l'évaluation, notamment par la direction. Ils adoptent des stratégies d'ajustement déferentiel pour convaincre le directeur de l'intérêt de la pratique évaluative, pour construire le dispositif institutionnel autour d'ambitions qui lui paraissent légitimes et usent de tactiques pour assurer la pérennité de l'évaluation et du SDE.



Les stratégies d'acteurs coalisés pour le maintien de la pratique évaluative constituent un des effets instituants du processus institutionnel : la volonté des acteurs de stabiliser cette pratique et de l'institutionnaliser formellement pour assurer sa pérennité. Le parcours institutionnel incrémental de l'évaluation au sein de la CAF s'inscrit dans la durée et dans la sédimentation d'expériences, il typifie les rôles et les actions. Il imprègne les manières de penser et d'agir des acteurs, s'imbrique dans les logiques organisationnelles et les modalités d'intervention sur l'action publique. En ce sens, il constitue une force de maintien de l'ordre institutionnel. Si la pratique évaluative connaît des évolutions au fil du temps, des reconfigurations organisationnelles et de processus d'apprentissage et d'adaptation, elle n'en est pas moins stabilisée, routinisée ordonnée par un contrôle social et fait l'objet de dépendance au sentier.

L'étude de cas du SDE révèle que le travail institutionnel des acteurs coalisés et leurs stratégies de maintien de l'évaluation sont symptomatiques d'une forme de maturité de l'institution. La bifurcation du processus institutionnel se manifeste par le fait que l'évaluation ne se construit et ne se maintient non plus seulement dans une perspective *top-down*, mais aussi et surtout dans une dynamique *bottom-up* au sein de l'organisation. Le groupe de cadres coalisés et le SDE constituent des points de veto qui soutiennent l'évaluation comme instrument de régulation des interactions, caractérisé par des structures d'intérêts et des répartitions de ressources entre ses membres. L'évaluation comme l'instrument SDE s'autonomise des intentions de ses entrepreneurs institutionnels et de la direction, pour devenir un assemblage d'investissements d'acteurs.

L'élaboration du SDE constitue une nouvelle arène où se rejoue l'institutionnalisation de l'évaluation, face à des tentatives de désinstitutionnalisation. Elle fait l'objet de luttes symboliques et les résistances à l'évaluation participent à la production de l'institution. La sociologie de l'institution met en évidence que rien n'est jamais totalement institutionnalisé, stabilisé et accepté car l'institution est le produit de luttes, en constante redéfinition. Paradoxalement, les tentatives de désinstitutionnalisation ou les comportements déviants peuvent être analysés comme une marque



d'institutionnalisation<sup>1744</sup>. Le fait qu'il existe des « pour » et des « contre » révèle que l'évaluation est institutionnalisée, même si l'action des certains acteurs est orientée vers la destruction ou le contournement de l'institution. À partir du moment où les acteurs ne peuvent pas ne pas prendre en considération l'institution, on peut parler d'institutionnalisation. Pour P. Berger et T. Luckmann « *dire qu'un segment de l'activité humaine a été institutionnalisé revient à déclarer que ce segment a été ordonné par le contrôle social* »<sup>1745</sup>. Elle fait partie du jeu des acteurs, elle est intégrée à leurs manières de penser et de concevoir les rapports de force, mais oriente aussi les comportements et l'adoption de stratégies. Ces phases de relative désinstitutionnalisation et d'institutionnalisation sont consubstantielles au parcours incrémental d'institutionnalisation de l'évaluation dans cette organisation.

---

<sup>1744</sup> R. Lefebvre montre que l'« *exit volontaire ou délibéré, résultant de formes de sanction ou d'auto-exclusion, [...] ont pour effet d'assurer le maintien de l'ordre institutionnel* ». Rémi Lefebvre, *op. cit.*, p. 244.

<sup>1745</sup> P. Berger et T. Luckmann, *op. cit.*, p. 79.







## ***Conclusion générale***

Pourquoi et comment l'évaluation de politiques est-elle institutionnalisée au sein d'une organisation ? Quels changements la pratique évaluative introduit-elle dans les rapports sociaux et la conduite de l'action publique ? Que nous apprend l'étude du processus d'institutionnalisation de l'évaluation au sein de la CAF de la Gironde ? Cette recherche a pris le parti d'étudier l'institutionnalisation de l'évaluation de politiques à travers le cas d'une organisation à caractère administratif, non gouvernementale et dirigée par des acteurs qui ne sont généralement pas associés à des élites. Elle interroge l'émergence de changements dans la conduite de l'action publique, à l'échelle d'une organisation et à travers des stratégies d'appropriation instrumentale indépendantes de contraintes descendantes. L'élément, qui apparaît avec le plus de force, est que l'institutionnalisation de l'évaluation à la CAF résulte du travail conduit par les acteurs qui l'investissent dans la durée, lui donnent sens et consistance par la pratique, en fonction de la structure sociale, organisationnelle et politique dans laquelle ils s'inscrivent, et parce qu'ils y trouvent un intérêt.

### **Le travail institutionnel des acteurs dans le processus d'institutionnalisation de l'évaluation à la CAF**

En premier lieu, il nous a été possible de mettre en évidence que le déploiement du nouveau management public au sein des administrations françaises comme des organismes de sécurité sociale n'est pas forcément synonyme de développement de l'évaluation de politiques (partie I). En effet, ses logiques et ses modalités de management de l'action publique tendent à focaliser l'attention des dirigeants sur l'atteinte des objectifs de gestion et de réduction des dépenses, au détriment parfois de leurs finalités politiques et de leurs effets sociaux. Au sein de la Sécurité sociale, la mise en œuvre du NMP se traduit également par une technicisation le plus souvent mue par une logique gestionnaire et une dépolitisation des politiques de protection sociale. L'évaluation de politiques constitue ainsi une norme floue, ni cadrée cognitivement, ni encadrée dans une perspective *top-down* pour ce qui concerne son management et sa mise en œuvre. Si l'évaluation fait l'objet d'appropriation stratégique et d'institutionnalisation à la CNAF, son développement dans la Branche famille ne procède pas de façon linéaire et verticale. Le déploiement de l'évaluation au sein des



CAF n'est pas organisé et peu affirmé, parce que débattu entre les diverses élites marquées par des divergences de logiques d'action entre opérateurs publics et acteurs politiques, accordant plus ou moins d'intérêt à cette pratique.

L'étude du cas de la CAF de la Gironde révèle que l'impulsion du développement de cette pratique s'inscrit dans une perspective *bottom-up* (partie II). Elle est portée par des ADOSS s'inscrivant dans des logiques d'action politiques et animés par l'*illusio* d'intérêts stratégiques pour l'évaluation. Dans un contexte de mutations de l'action sociale locale, de prégnance de logiques d'opérateurs publics et de reconfiguration des rapports de pouvoir au sein de leur environnement d'intervention, ces dirigeants envisagent l'évaluation comme une alternative face à ce qu'ils perçoivent comme une menace. Ils importent l'évaluation de politiques à la CAF dans une perspective d'isomorphisme mimétique des instruments de pouvoir en développement dans les organisations gouvernementales. Dans un environnement jugé incertain, l'évaluation est investie dans une perspective de légitimation de l'action publique conduite par la CAF et de leur autonomie, comme un instrument de changement et de renforcement de leur positionnement stratégique dans le jeu politique, afin d'influencer l'élaboration des politiques locales et nationales. Légitimes dans l'organisation, ces ADOSS conduisent un travail d'entrepreneurs institutionnels de l'évaluation dans la durée et s'appuient sur certains cadres de l'action sociale qui relaient leur action. Ils donnent l'impulsion au processus institutionnel, par la mise à disposition de moyens, par la formation d'agents et par l'entretien de relations stratégiques avec la communauté professionnelle d'évaluateurs de la SFE, mais aussi par des commandes d'évaluations diverses. Par-là, ils donnent sens à l'instrument évaluatif à travers l'imposition de cadres cognitifs et de logiques d'action d'acteurs politiques.

L'évaluation se matérialise par le travail institutionnel des acteurs de la CAF, tout particulièrement les chargés d'études, les conseillers techniques et les cadres de l'action sociale qui se l'approprient (partie III). Ils partagent les perspectives de la direction et investissent l'évaluation car ils perçoivent cet instrument de pouvoir comme un moyen de défendre des intérêts professionnels et politiques de changement social. Ils produisent l'évaluation, lui donnent sens et consistance par la pratique qui se sédimente dans la durée. Les acteurs de l'organisation conduisent un travail institutionnel de création des



normes de l'évaluation, ils élaborent des cadres cognitifs et définissent les rôles institutionnels.

Le parcours institutionnel de l'évaluation est imprégné de luttes symboliques et de négociations, liées aux antagonismes d'intérêts professionnels, politiques et de rationalités d'acteurs qui les amènent à envisager différemment les enjeux et les normes de la démarche. Il constitue un processus social dont l'acceptation et le fonctionnement sont conditionnés par son appropriation et sa déformation par des acteurs sociaux prégnants. L'institutionnalisation de l'évaluation se fait au prix de compromis entre les intérêts d'acteurs en présence, en fonction des rapports de pouvoir qui les sous-tendent, de l'ordre institutionnel préexistant et des institutions de l'organisation. Elle se caractérise par une adaptation aux logiques d'action de la CAF et à ses objectifs politiques, mais aussi par des stratégies d'acteurs pour maintenir ou renforcer leur position dans l'institution et dans l'organisation, en fonction des usages qu'ils projettent.

La sédimentation d'expériences introduit une typification des rôles et des actions qui forgent l'institué et contribuent à faire exister concrètement l'institution. La culture institutionnelle évolue en fonction de réaménagements des logiques d'action et de reconfigurations organisationnelles, mais elle s'affirme aussi par des processus d'apprentissage, d'adaptation et de transmission. L'évaluation s'inscrit dans la conduite de l'action publique et les routines organisationnelles. Elle devient une procédure marquée par des normes stabilisées et négociées qui s'articulent au fil de différentes étapes du processus de la démarche. Le travail institutionnel de négociation des règles du jeu et les mécanismes de contrôle social des pratiques s'inscrivent dans des rapports de force entre acteurs et dans l'attachement qu'ils portent à l'évaluation et à la conformation à leur rôle institutionnel.

La pratique évaluative introduit des changements liés aux usages investis par les acteurs et aux effets propres du jeu social qu'elle contribue à réguler. L'évaluation, investie par les acteurs comme un instrument de connaissance et de reconnaissance, reconfigure les rapports sociaux entre les acteurs dans l'organisation et dans leurs interactions avec leur environnement d'intervention. La manière dont elle est négociée génère des dynamiques *bottom-up* dans l'élaboration des politiques, permettant aux acteurs de définir la nature des problèmes et des changements à conduire, mais aussi de renforcer leurs positions. La



diversification des usages investis par les acteurs et des effets produits par l'évaluation confortent la légitimité de l'institution. Ses protagonistes sont alors convaincus de son intérêt dans le réaménagement des relations sociales, des modalités de travail, des logiques organisationnelles ainsi que dans l'élaboration et la conduite de l'action publique. La pratique sédimentée génère l'institué et introduit des changements qui, par effet de rétroaction, ont des effets instituants sur le processus d'institutionnalisation de l'évaluation. Ce processus institutionnel conduit la direction à impulser l'élaboration du schéma directeur de l'évaluation dans l'optique d'institutionnaliser formellement cette pratique au sein de la CAF de la Gironde et de porter une politique d'évaluation dans la Branche famille.

Le dispositif institutionnel intervient dans une période de reconfiguration des logiques d'action de l'organisation et de l'ordre institutionnel, liée à l'arrivée d'un nouveau directeur s'inscrivant dans un cadre cognitif d'opérateur public (partie IV). Cet acteur adopte un comportement déviant de novice et d'hétérodoxe institutionnel qui se manifeste par un travail institutionnel de déstabilisation du projet de SDE et de remise en question des fondements de la pratique évaluative. Cette phase, marquée par des tentatives de désinstitutionnalisation de l'évaluation, introduit une bifurcation du processus institutionnel. Elle révèle que l'évaluation est ordonnée par un contrôle social qui construit et maintient l'institution dans une dynamique *bottom-up* au sein de l'organisation. Le groupe de cadres coalisés et le SDE constituent des points de veto qui soutiennent l'évaluation comme instrument de régulation des interactions et d'ajustement des politiques. Ils dissuadent le directeur de s'y opposer frontalement.

L'évaluation n'est pas conçue comme une zone d'autonomie mais est imprégnée par des structures d'intérêts et des répartitions de ressources entre ses membres. C'est justement pour cela qu'une multiplicité d'acteurs exercent un maintien de l'ordre institutionnel, valorisent l'acquis, le parcours historique de l'évaluation et que certains cherchent à renforcer leurs positions à travers la définition de nouvelles règles. L'élaboration de ce dispositif institutionnel constitue une nouvelle arène où se rejoue l'institutionnalisation de l'évaluation à la CAF, face à des tentatives de déstabilisation. Elle fait l'objet de luttes symboliques et les résistances à l'évaluation participent à la production de l'institution. L'évaluation comme l'instrument SDE s'autonomisent des



intentions de ses entrepreneurs institutionnels et de la direction, pour devenir un assemblage d'investissements d'acteurs.

Le processus d'institutionnalisation de l'évaluation à la CAF est incrémental et se construit par étape sur une durée de vingt ans. Chaque nouvelle étape constitue une ressource pour amorcer la suivante. Le processus institutionnel de l'évaluation se construit dans une dialectique circulaire : la pratique et le travail institutionnel des acteurs donnent consistance à l'institution ; et l'institutionnalisation formelle entend modifier, stabiliser et pérenniser la pratique. Il s'inscrit nécessairement dans le temps, pour que les acteurs qui le portent puissent se ménager des moyens, faire émerger une culture institutionnelle issue de la pratique sédimentée, susciter l'adhésion des acteurs et leur conformation à l'ordre institutionnel. La persistance de logiques d'acteurs politiques face à des tentatives de désinstitutionnalisation, mais aussi la manière dont les acteurs envisagent et investissent le SDE, mettent en lumière combien l'évaluation imprègne les façons de penser et d'agir de ceux qui se l'approprient. Ce sont dans les procédures routinisées, les logiques organisationnelles, les modalités d'intervention sur l'action publique et la diversité d'usages instaurés par les acteurs, que s'ancre une dépendance au sentier. Elle constitue un effet instituant et une force de maintien de l'évaluation. Si le processus institutionnel connaît des évolutions au fil du temps, la pratique évaluative n'en est pas moins stabilisée, routinisée, ordonnée par un contrôle social. Le travail institutionnel de construction ou de déstabilisation de l'institution doit nécessairement s'inscrire dans le temps pour aboutir à un changement.

## L'évaluation, un instrument d'influence politique, de contre-pouvoir, de régulation et de changements incrémentaux

Dans un contexte décentralisé de reconfiguration partenariale multiniveaux, marqué par des jeux d'influences réciproques et par le développement de dispositifs contractuels (Plan Etat-Région, fonds structurels européens, etc.), les collectivités territoriales, en particulier les régions, se saisissent de l'évaluation<sup>1746</sup>. Les organes de gouvernement

---

<sup>1746</sup> Vincent Spenlehauer et Philippe Warin, *op. cit.*. Steve Jacob, Frédéric Varone et Jean-Louis Genard, *L'évaluation des politiques au niveau régional*, Peter Lang, Bruxelles, Coll. Action publique, 2007, 218p. Clément Lacouette-Fougère et Pierre Lascoumes, *op. cit.* Thierry Berthet, *op. cit.* Joseph Fontaine, *op. cit.* Maurice Baslé, *op. cit.* Maurice Baslé, « Evaluation, action publique territoriale et collectivités », 2003.



instrumentent l'évaluation pour asseoir leur expertise, la reconnaissance de leurs compétences et leur légitimité notamment par rapport à l'État central. La conduite d'évaluation s'inscrit plus largement dans la montée en puissance des exécutifs locaux, dans la légitimation de l'action publique territoriale et l'autonomisation de ces organisations politiques.

En second lieu, la recherche conduite révèle le même type de phénomène d'appropriation instrumentale de l'évaluation de politiques dans le cas d'une organisation à caractère administratif, sans que cette pratique ne conditionne l'obtention de financements spécifiques. Les acteurs d'une administration de service public, ancrée dans la technique et la gestion et tenue par une obligation de neutralité politique (au sens de *politics*), se saisissent d'un instrument d'action publique, supposément technique et rationnel. Pour autant, le développement et les usages de l'évaluation visent à s'introduire dans le jeu politique. L'importation et l'instrumentation de l'évaluation, comme innovation managériale, constituent à la fois une tactique et une ressource stratégique pour se positionner dans un secteur d'intervention<sup>1747</sup> et auprès de réseaux d'acteurs. Pour ces acteurs administratifs, il s'agit d'affirmer un rôle d'acteur politique dans un contexte d'interdépendance et de territorialisation de l'action publique, mais aussi de déploiement du NMP et de renforcement des exigences de gestion et de réduction des dépenses. L'évaluation de politiques, instrument de connaissance et de reconnaissance individuelle et organisationnelle, constitue un enjeu de contre-pouvoir face à l'exécutif et à sa technostructure<sup>1748</sup>, une ressource pour conduire des activités d'intermédiaires.

Dans le cas des dirigeants de la CAF, l'instrumentation de l'évaluation vise à matérialiser leur expertise de terrain et leurs savoirs spécialisés. Ils investissent leur position sociale, leur ressource de multipositionnalité et l'instrument d'évaluation pour conduire des activités d'intermédiaires, afin de s'imposer et de peser dans la définition des politiques face aux élus locaux voire nationaux, à la CNAF et à la haute fonction publique. Pour ces ADOSS, il s'agit plus généralement de définir des politiques, d'investir leurs ressources organisationnelles pour les expérimenter et les évaluer afin de les promouvoir par l'exemplarité. L'enjeu est alors aussi de renforcer leur position

---

<sup>1747</sup> Thomas Alam et Jérôme Godard, *op. cit.*

<sup>1748</sup> Pierre Lascoumes et Clément Lacouette-Fougère, *op. cit.*



d'acteur politique, face à la prégnance de logiques d'action d'opérateur public et à la gestionnarisation des politiques sociales, focalisant l'attention sur l'atteinte d'objectifs formulés en termes de gestion de la performance et non de finalités politiques.

L'évaluation tend à reconfigurer la nature des relations que l'administration dans laquelle elle s'inscrit entretient avec son environnement politico-administratif et les rapports de pouvoir qui les sous-tendent. Elle constitue un instrument de régulation de l'action publique locale, de mutation des modalités d'intervention bureaucratique, d'élargissement de ses missions et de réaménagement de la nature de la légitimité administrative.

Par ailleurs, au sein de l'organisation qui porte l'évaluation pluraliste, le travail institutionnel des acteurs dans le processus évaluatif produit des effets propres au jeu social. Il introduit des changements dans les modalités de travail, dans les relations sociales et professionnelles, dans la manière de penser l'action publique, de « se penser » et de se comporter comme des acteurs politiques. L'évaluation pluraliste, politique constituante<sup>1749</sup>, redistribue des ressources cognitives et une légitimité d'expertise aux acteurs. Elle génère des processus d'apprentissage et d'*empowerment* où des coalitions d'acteurs de terrain se forment (au sein de l'organisation et en dehors). Ils s'accordent et convergent sur les problèmes à résoudre et sur les solutions souhaitables afin de les prescrire aux décideurs. L'évaluation introduit ainsi des dynamiques *bottom-up* dans la définition des politiques et tend à réaménager les rapports de pouvoir au sein de l'organisation. Elle modifie la manière d'élaborer et de conduire l'action publique.

Néanmoins, la nature des changements introduits par l'évaluation dans la redéfinition des politiques, est *conditionnée* et *contrainte* par la structure sociale et organisationnelle qui porte la démarche. Les acteurs qui investissent l'évaluation et lui donnent consistance par la pratique sont imprégnés, dans leur manière de penser et d'agir, par des intérêts stratégiques, par les normes de l'environnement dans lequel ils interviennent et par le contrôle social qui le sous-tend. Ils intériorisent les objectifs politiques et gestionnaires qui pèsent sur l'administration dans une perspective *top-down*, ou qui

---

<sup>1749</sup> Au sens de T. Lowi, à savoir : « des politiques qui ont pour objectif et pour effet le plus visible de redistribuer des pouvoirs et des capacités d'action, d'imposer des règles générales et de produire des représentations de l'ordre politique légitime ». Theodore Lowi, *op. cit.* in Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, *op. cit.*, liv. 57.



émanent d'elle dans la conduite de l'action publique, ainsi que les modalités de fonctionnement du secteur. L'ordre institutionnel préexistant, les institutions propres à l'organisation, ses logiques d'action, son parcours historique, ses intérêts d'acteurs, mais aussi son contexte d'intervention politico-administratif et ses mécanismes politiques, influencent le travail institutionnel des acteurs. Ils jouent sur la manière dont l'évaluation s'institutionnalise dans l'organisation, sur la stabilité et la variation des normes de la pratique, mais également sur ses usages stratégiques et la nature des changements qu'elle introduit.

Autrement dit, dans la pratique, les exigences de changement et d'adaptation des politiques qui conduisent au développement de l'évaluation peuvent être absorbées et compromises par le fonctionnement d'un système qu'elles ont *a priori* vocation à transformer<sup>1750</sup>. En définitive, l'institutionnalisation de l'évaluation dans l'organisation questionne peu la pertinence des politiques et introduit des ajustements à la marge, des aménagements des dispositifs et de la conduite de l'action publique, et non pas des transformations sociales radicales. Elle conduit à des changements incrémentaux, ménageant les intérêts d'acteurs, dans une perspective de légitimation de l'organisation et de l'action administrative.

Dans la conduite de l'action sociale territorialisée<sup>1751</sup> comme dans l'évaluation, les professionnels tendent à s'écarter de la réponse aux besoins des usagers et des finalités des politiques, du fait notamment de la difficulté méthodologique d'appréhender leurs effets pour les publics cibles. Ils se concentrent, parfois à leur insu, sur la négociation des modalités d'interaction partenariale, plutôt que vers une restructuration fondamentale des politiques sociales locales<sup>1752</sup>.

La faible implication des usagers et le peu de représentation de leurs intérêts, tout comme le phénomène de dépendance au sentier, contribuent aussi à expliquer pourquoi l'évaluation aboutit essentiellement à des changements incrémentaux et non pas à des réformes de fond. L'institutionnalisation de l'évaluation de type pluraliste constitue

---

<sup>1750</sup> Patrice Duran et Éric Monnier, *op. cit.*

<sup>1751</sup> Gilles Frigoli, *op. cit.*

<sup>1752</sup> Nous rejoignons les analyses de G. Frigoli qui constate que « en l'absence d'éléments qui permettraient de « durcir » l'évaluation des résultats des actions entreprises, de voir les règles qui régissent les échanges entre partenaires devenir l'objet central des négociations, le ressort principal de pratiques centrées sur la recherche de conditions d'échanges favorables, au détriment de la réflexion commune sur le produit de ces échanges en termes de construction d'action publique ». Ibidem, p. 94.



cependant un espace de régulation sociale et politique *bottom-up*, instaurant des routines de changements incrémentaux.

## L'évaluation face aux logiques administratives et au nouveau management public dans les politiques sociales

En troisième lieu, l'analyse de l'institutionnalisation de l'évaluation au sein de la CAF de la Gironde met en lumière des variables qui expliquent le faible développement de l'évaluation de politiques au sein de la Branche famille, des organismes de sécurité sociale, voire plus généralement des administrations. Si le NMP mobilise la rhétorique de l'évaluation, sa mise en œuvre focalise l'attention des acteurs sur l'atteinte d'objectifs de gestion, assimilés aux finalités des politiques. Autrement dit, les logiques du NMP et ses instruments de gestion, centrés sur la performance interne des organisations, tendent à se substituer à l'analyse des effets sociaux des politiques et de leur réception auprès des publics cibles.

Au sein de la Branche famille, les CAF disposent de moyens humains et techniques pour développer ce type de pratique, d'autant plus qu'elles possèdent des bases de données considérables sur la gestion des prestations, sur les profils et les situations sociales des allocataires. Ces dernières peuvent être mobilisées à des fins d'études, d'expérimentations, d'évaluations ou de recherches comme il a été possible de l'observer dans le cadre des travaux sur le non-recours au RSA. Néanmoins, les CAF n'ont pas de contrainte externe à développer l'évaluation de politiques, au demeurant débattue et guère portée ni organisée par la CNAF. Peu d'acteurs ont les compétences et l'appétence pour s'investir dans l'appropriation d'une pratique jugée secondaire.

De nombreux freins managériaux et cognitifs compromettent l'institutionnalisation de cette pratique au sein des CAF comme des OSS. Le management des OSS, comme celui des ADOSS, est centré sur la performance de gestion et non sur des objectifs politiques. La conduite d'évaluation de politiques n'est pas prise en compte dans l'évaluation des organismes et de leurs dirigeants, ni dans le calcul de l'intéressement financier ou les logiques d'évolution de carrière. Les exigences de mobilité professionnelle des ADOSS ne semblent pas favorables à la durée d'impulsion nécessaire à l'institutionnalisation de



l'évaluation. La prépondérance de logiques d'action d'opérateur public, le fonctionnement technobureaucratique, l'absence d'incitation formelle, de formation et de cadre cognitif partagé sur l'évaluation de politiques au sein de la communauté professionnelle des ADOSS, constituent des variables explicatives du faible développement de cette pratique au sein des OSS. Si les ADOSS ne s'opposent pas fondamentalement à l'évaluation de politiques, ils tendent à la confondre avec les instruments de gestion et à considérer qu'elle ne relève pas de leurs fonctions. Dans un contexte de restrictions budgétaires, d'accroissement de la demande sociale (surtout pour les CAF) et de tensions sur les moyens humains, l'évaluation des politiques est rarement prioritaire dans la hiérarchie des tâches à accomplir et les organismes se recentrent sur leurs fonctions premières. On peut ainsi en conclure que les formes hiérarchiques autant que le contexte organisationnel, cognitif et politico-administratif d'intervention sont peu propices au développement de l'évaluation de politiques au sein de ces organismes.

L'évaluation prend forme à travers des initiatives *bottom-up*, impulsées par des entrepreneurs institutionnels marqués par des dispositions sociales spécifiques, des cadres cognitifs et des logiques d'action d'acteurs politiques, mais aussi par des intérêts stratégiques de positionnement dans le jeu politique. Ils cherchent alors à investir cet instrument de contre-pouvoir, dans une perspective d'affirmation de leur expertise de terrain et de renforcement de leur position de contribution à l'élaboration des politiques, notamment face aux hauts fonctionnaires. Corrélativement, les élites du *Welfare* qui dirigent la sécurité sociale et les caisses nationales ne portent pas de politique d'évaluation de politiques au sein des OSS. D'une part, ils sont partagés sur la question, voire réticents<sup>1753</sup>, tendent à confondre cette pratique avec les instruments de gestion, et s'inscrivent surtout dans l'imposition d'exigences de gestion et de réduction des dépenses pour assurer la viabilité du système. D'autre part, ils portent l'idée que la décision comme l'évaluation, relèvent d'instances gouvernementales sur lesquelles ils ont une influence notable dans la définition des politiques<sup>1754</sup>. Cette configuration laisse penser que les hauts fonctionnaires auraient tout intérêt à maintenir les ADOSS à distance de l'élaboration et de l'évaluation de politiques et à les contenir dans un rôle d'opérateur de service public. Dans cette perspective, il s'agit de ne pas laisser de place à des acteurs

---

<sup>1753</sup> Plusieurs auteurs mettent en évidence les réticences des grands corps de l'État face à l'évaluation de politiques. Aaron Wildavsky, *op. cit.*, Vincent Spenehauer, *op. cit.*, Steve Jacob, *op. cit.* Pierre Lascoumes et Clément Lacouette-Fougère, *op. cit.*

<sup>1754</sup> William Genieys et Patrick Hassenteufel, *op. cit.*



en capacité de remettre en cause la pertinence des politiques par l'instrumentation de l'évaluation révélant leur expertise du terrain, mais plutôt de s'appropriier leur savoir afin de prescrire au gouvernement la nature des changements à conduire. Ainsi, l'institutionnalisation de l'évaluation de politiques au sein des OSS peut être appréhendée comme une potentielle remise en question des prérogatives de la haute-fonction publique, à moins qu'elle ne s'inscrive dans une perspective managériale, centrée sur la performance de gestion conformément aux logiques d'action d'opérateurs publics, ce qui est déjà en partie le cas.

Cette recherche révèle que, pour certains acteurs administratifs, l'appropriation de l'instrument d'évaluation constitue une ressource de pouvoir pour jouer un rôle politique et conduire des activités d'intermédiaires courtiers ou généralistes. Elle montre aussi que, pour d'autres acteurs de bureaucraties administratives, s'inscrivant dans des logiques d'opérateurs publics, mais aussi pour les grands corps de l'État, l'évaluation peut constituer une contrainte et une menace de remise en question. Ces derniers ont stratégiquement davantage intérêt à rendre compte de la qualité des prestations administratives qu'ils délivrent et de leurs performances de gestion, plutôt qu'à interroger les effets de politiques en partie décidées en dehors d'eux et dont ils ne cherchent pas à être tenus pour responsables<sup>1755</sup>. Les exigences de performance et d'efficacité diffusées par le NMP ne font qu'accentuer le phénomène et contribuent par là-même à légitimer cette position stratégique de gestionnaire, freinant ainsi l'institutionnalisation de l'évaluation de politiques au sein des administrations publiques.

Au sein de la Sécurité sociale, cette approche gestionnaire et technique de l'action publique s'inscrit dans une dépolitisation des politiques sociales et ne cesse de remettre en cause le projet de démocratie sociale à l'origine de sa création. En ce qui concerne plus spécifiquement les politiques de la Branche famille, un certain nombre de problématiques s'ajoutent à cette tendance gestionnaire, caractérisent ou freinent l'institutionnalisation de l'évaluation. Elles semblent liées à la nature des politiques sociales, au secteur de politique publique et à ses modalités d'intervention. Une étude comparée des Branches de la Sécurité sociale et de différents acteurs intervenant dans le

---

<sup>1755</sup> Frédéric Varone, *op. cit.*



domaine social permettrait de le vérifier. On pourrait même envisager une comparaison intersectorielle en analysant, par exemple, le cas des politiques culturelles ou éducatives. Dans le cas de la Branche famille étudié ici, le domaine d'intervention est marqué par une pluralité d'acteurs se situant à différents niveaux de gouvernement, par une diversité de type d'organisations impliquées et de politiques publiques intervenant sur la question, mais aussi par des facteurs conjoncturels. Cette configuration soulève deux difficultés qui tendent à freiner l'évaluation de ces politiques.

D'une part, la diversité d'interventions dans le domaine du social et l'interdépendance des acteurs questionnent sur l'affectation de la responsabilité d'évaluer ces politiques. Elles ne permettent pas d'identifier clairement une organisation référente qui aurait à s'y conformer et complexifient l'imputation de responsabilités sur les effets des politiques. Cependant, l'étude du cas de la CAF révèle quels intérêts stratégiques peuvent motiver certaines organisations à se positionner dans ce champ.

D'autre part, cette interconnexion d'interventions pose une question d'ordre méthodologique qui est aussi liée à la nature des politiques sociales. Elle relève de la complexité d'évaluer les effets sociaux de politiques introduisant des changements dans les relations sociales<sup>1756</sup> (médiation familiale, travail social, accompagnement à la parentalité ou à la scolarité) et les conditions de vie (aides financières, modes de garde, vacances) qu'il convient d'observer dans la durée.

Enfin, l'évaluation peut être de nature à soulever la conflictualité des politiques sociales, par l'explicitation de la théorie de l'action qui les sous-tend, des choix opérés par les pouvoirs publics sur le ciblage des destinataires voire de leur non-réception par les publics<sup>1757</sup>, interrogeant ainsi l'efficacité et la pertinence de la réponse politique apportée aux problématiques sociales. La question se pose avec d'autant plus d'acuité que le phénomène de non-recours aux prestations et aux services sociaux génère une aggravation des situations de pauvreté. Les travaux conduits sur le RSA au sein de la CAF de la Gironde révèlent que l'analyse des causes du non-recours peut dévoiler en

---

<sup>1756</sup> Des travaux montrent que cette problématique se pose aussi dans le cas de la politique culturelle. Ils révèlent que les modalités d'évaluation de l'activité des théâtres sont centrées sur des données comptables liées aux caractéristiques sociales des publics, alors que les effets de ces politiques interviennent aussi hors les murs, à travers des processus culturels d'innovation sociale dans la durée, qui tendent à reconfigurer les relations sociales entre les acteurs du territoire. Langeard Chloe, Liot Françoise et Rui Sandrine, « Ce que le théâtre fait au territoire. Reconfiguration du public et évaluation », *Espaces et sociétés*, vol. 163 / 4, 2015, p. 107-123.

<sup>1757</sup> Odenore, *op. cit.*



quoi la construction même de la politique et sa mise en œuvre par les CAF (managées sur l'atteinte d'objectifs de gestion sans que ne figurent d'objectifs politiques d'accès aux droits ou de communication ciblée auprès des publics, techniquement réalisables), contribuent à engendrer cette non-réception<sup>1758</sup>.

En fonction de la manière dont elle est conduite et problématisée, l'évaluation peut être de nature à réintroduire des controverses politiques et idéologiques sur les fondements de la cohésion sociale et de la solidarité nationale, tout en imputant aux pouvoirs publics la responsabilité des effets sociaux de ses choix politiques. Elle peut aussi, au contraire, se développer dans une perspective de rationalisation et de technicisation, dépolitisant la question sociale. Le cas de l'évaluation des expérimentations du RSA en témoigne par l'instrumentation d'une méthode d'évaluation expérimentale qui vise à fournir des preuves aux acteurs politiques gouvernementaux, afin de généraliser le dispositif sans en interroger la pertinence ou les effets en termes de réduction de la pauvreté<sup>1759</sup>. L'évaluation peut donc constituer un instrument de politisation ou de dépolitisation de questions sociales, révélant ainsi tout l'intérêt de l'observer dans la pratique et en fonction des intérêts portés par l'organisation qui la produit.

Ainsi, la diversité des organisations intervenant dans le domaine social, la complexité méthodologique de mesure de son impact, mais aussi les enjeux politiques intrinsèques, peuvent contribuer à freiner l'institutionnalisation de l'évaluation dans le secteur des politiques sociales, ou, du moins, à fortement la conditionner. Cette configuration peut conduire les acteurs du social à mobiliser l'évaluation dans une perspective gestionnaire de valorisation de la prestation administrative délivrée et non pas à en interroger les effets sociaux, complexes à identifier et particulièrement polémiques. Elle questionne la capacité de remise en question des finalités des politiques par ces organismes et explique en partie pourquoi les politiques sociales s'inscrivent dans une forme de continuité et changent de façon incrémentale.

La tendance gestionnaire de la Branche famille se répercute sur la nature des politiques de lutte contre la pauvreté, sur la gestion administrative de la misère au guichet, sur l'accès aux droits et *in fine* sur la vie des citoyens en situation de précarité. De

---

<sup>1758</sup> Nadia Okbani, *op. cit.*

<sup>1759</sup> Nadia Okbani, *op. cit.*



nombreux travaux mettent en évidence les souffrances sociales et individuelles, les problématiques identitaires de désaffiliation et de disqualification sociales vécues par les personnes en situation de pauvreté<sup>1760</sup>, d'autres révèlent également la surmortalité qu'elles induisent<sup>1761</sup>. Dans un contexte de crise économique, de chômage de masse, d'accroissement des inégalités sociales et de faible représentation des intérêts de ces citoyens, on ne peut ignorer les souffrances sociales générées par la précarité et l'inadéquation de l'intervention publique. Elles se traduisent par des comportements de détresse, de renoncement ou de désespoir qui peuvent aller jusqu'à des événements dramatiques comme en témoigne le cas d'un allocataire qui s'est immolé à la CAF des Yvelines suite à une suspension de droits au RSA<sup>1762</sup> ou d'une femme qui s'est suicidée suite à la suspension de ses allocations<sup>1763</sup>. Le faible développement de l'évaluation de politiques au sein des CAF et la centralisation de cette compétence à la caisse nationale dans une optique de légitimation et d'ajustements incrémentaux de l'action publique, interrogent plus généralement les modes de régulation, la capacité de réflexivité sur les effets de politiques et d'adaptation du système de protection sociale face aux urgences sociales auxquelles il prétend répondre.

## L'analyse du travail des acteurs de l'organisation dans l'institutionnalisation de l'évaluation

Au final, cette recherche révèle l'intérêt d'étudier l'institutionnalisation de l'évaluation au sein d'une organisation à travers le travail institutionnel des acteurs qui lui donnent sens et consistance par la pratique dans la durée. Elle apporte une contribution aux controverses sur l'institutionnalisation de l'évaluation de politiques, dans la mesure où elle réhabilite le rôle des acteurs dans l'appropriation instrumentale de l'évaluation, non pas seulement des dirigeants mais des différents niveaux de la hiérarchie. Elle révèle en quoi l'institutionnalisation de l'évaluation pluraliste dans une organisation, indépendante de contrainte *top-down*, n'est pas conçue comme un espace d'autonomie

---

<sup>1760</sup> Serge Paugam, « Les formes contemporaines de la pauvreté et de l'exclusion. Le point de vue sociologique. », *Genèses*, vol. 31, 1998, p. 138-159. Robert Castel, « De l'indigence à l'exclusion : la désaffiliation », in Jacques Donzelot, (éd.). *Face à l'exclusion. Le modèle français*, éd. Jacques Donzelot, Esprit, Paris, 1991. Robert Castel, *op. cit.* Serge Paugam, *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, PUF, Paris, 1991. Pour ne citer qu'eux.

<sup>1761</sup> Pierre Meneton, Emmanuelle Kesse-Guyot, Caroline Méjean[et al.], « Unemployment is associated with high cardiovascular event rate and increased all-cause mortality in middle-aged socially privileged individuals », *Int Arch Occup Environ Health*, vol. 88 / 6, 2015, p. 707-716.

<sup>1762</sup> « L'homme qui s'est immolé à la CAF de Mantes-la-Jolie est mort », *Libération*, 13 août 2012.

<sup>1763</sup> « Le suicide d'une oubliée du système », *L'humanité*, 13 juillet 2016.



mais est nécessairement imprégnée d'intérêts et d'investissements stratégiques d'une configuration d'acteurs. Ils assurent la stabilité et l'évolution de l'institution et son maintien dans le temps. Autrement dit, l'institutionnalisation de l'évaluation est *conditionnée et contrainte* par son adaptation à son environnement d'inscription, par la manière dont les acteurs lui donnent sens, l'investissent et s'en servent. Ce processus s'observe par la pratique des acteurs et non pas seulement par l'analyse de dispositifs institutionnels, qui, certes, peuvent révéler des tendances, mais ne constituent pas nécessairement un préalable à la pratique. L'approche par les dispositifs institutionnels s'inscrit dans un présupposé d'institutionnalisation *top-down*, écartant la prise en compte des effets instituants du parcours institutionnel et notamment le fait que ces dispositifs se construisent parfois sur la base de l'institué, issu d'expériences sédimentées et d'apprentissages.

Ce travail met en évidence en quoi l'échelle organisationnelle constitue un niveau pertinent pour observer comment l'institution prend forme en fonction de la structure sociale dans laquelle elle s'inscrit et qu'elle contribue à la réguler. L'évaluation est fabriquée par des acteurs marqués par un ordre institutionnel préexistant et des logiques d'action propres à l'organisation. Ils évoluent dans un environnement saturé par des institutions, des négociations d'intérêts organisationnels, professionnels et politiques qui influencent la nature de l'évaluation et des changements qu'elle introduit. Au sein de l'organisation et en dehors, l'évaluation pluraliste constitue un instrument de pouvoir qui fait l'objet de luttes symboliques et produit des effets d'*empowerment* qui s'observent dans les relations sociales, dans la conduite de l'action publique, dans les manières de penser et d'agir des acteurs de l'organisation. Cette approche organisationnelle invite à sortir d'une perspective stato-centrée et *top-down* de l'institutionnalisation de l'évaluation. Elle montre en quoi des administrations peuvent se saisir de cet instrument pour s'insérer dans le jeu politique, modifier leurs modalités d'intervention publique et la nature des interactions sociales au sein de l'organisation et dans son environnement politico-administratif.

Les approches sociohistorique et ethnographique adoptées mettent à jour les jeux d'acteurs, les cadres cognitifs et les logiques d'action qui conduisent au développement et au maintien de l'évaluation mais aussi ceux qui mènent à sa désinstitutionnalisation. Dans un cas comme dans l'autre, le processus s'inscrit dans la durée, dans la



sédimentation d'expériences et dans une forme de dépendance au sentier, mais nécessite aussi qu'une coalition d'acteurs trouve un intérêt au changement. Le cas du SDE étudié montre que des réformes institutionnelles peuvent avoir lieu pendant des périodes de crise et de luttes symboliques<sup>1764</sup>. Elles ne s'inscrivent pas nécessairement dans le sens voulu par les dominants, mais dans le maintien et le renforcement de l'institution portés par des acteurs intermédiaires qui se coalisent autour de cadres cognitifs et d'intérêts communs hérités du parcours historique. Toutefois, la période d'observation de la CAF de la Gironde ne permet pas d'analyser *a posteriori* les éventuels effets produits par le SDE, comme instrument de réforme, sur la pratique évaluative et le processus institutionnel. L'étude de ce phénomène permettrait de comprendre les potentiels effets instituants d'un dispositif institutionnel sur la pratique et les acteurs, à moins qu'il ne soit plutôt contextuellement question d'observer un processus de désinstitutionnalisation de l'évaluation dans la durée.

Le préalable de non-définition de l'instrument dont on entend étudier l'institutionnalisation à travers une approche par la sociologie de l'institution permet d'observer sa plasticité et d'analyser le rôle des acteurs et leur travail institutionnel dans la construction de sens<sup>1765</sup>. Cette approche constitue une piste d'analyse des processus d'institutionnalisation d'une pratique de manière générale qu'il conviendrait d'étayer au regard de l'étude de cas d'autres types d'instruments comme le contrôle de gestion ou la prospective.

Si cette recherche apporte des enseignements sur les processus institutionnels, sur l'institutionnalisation et l'instrumentation de l'évaluation et ses effets dans l'organisation et l'action publique, sur les CAF, leurs dirigeants et leurs acteurs, le NMP, mais aussi sur la conduite de l'action sociale locale, elle soulève néanmoins un certain nombre de questions. Les exigences théoriques d'analyse du travail institutionnel des acteurs ont conduit à adopter une approche principalement microsociologique et monographique. La difficulté d'identifier un terrain comparable à celui de la CAF de la Gironde ou d'accéder dans des conditions similaires à celui de la CNAF, mais aussi les

---

<sup>1764</sup> Alors que les travaux de Kathleen Thelen révèlent que les réformes institutionnelles n'apparaissent pas pendant des périodes de crise mais plutôt lors de phases de stabilité. Kathleen Thelen, *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, 2004 : Cambridge University Press.

<sup>1765</sup> Il évite d'entrer dans une étude de la conformité d'une pratique en fonction d'un préalable potentiellement normatif de ce que doit être l'instrument pour s'intéresser à ceux qui le font exister et comment.



conditions matérielles de réalisation de cette recherche ont confirmé ce choix. Le travail conduit et les cadres d'analyse développés sur les variables d'institutionnalisation de l'évaluation amènent aussi à envisager des terrains de comparaison au sein d'autres types d'organisations. D'une part, il semble intéressant de prolonger ce travail par l'étude d'un autre cas d'administration qui se saisit de l'évaluation sans qu'elle ne soit légalement contrainte à le faire afin d'interroger ces dynamiques d'appropriation instrumentale de l'évaluation. D'autre part, il importe de mettre en regard le cas d'organisations qui sont formellement tenues de conduire des évaluations afin d'étudier comment cette obligation est investie par les acteurs ou au contraire vécue comme une contrainte au sein de l'organisation. Nous pensons, par exemple, aux cas d'organes politique locaux ou nationaux, mais aussi aux associations d'intervention sociale qui, finalement, portent une large part des politiques sociales nationales et sont fortement soumises à l'attribution de financements publics par des appels à projets.

Pour finir, les différents travaux conduits nous amènent à interroger la place de l'évaluation de politiques dans le débat public, sa réception par les citoyens et son utilisation dans la définition des politiques. À ce titre, la récente mise à disposition des données de l'administration publique, dont celles de la Branche famille, aux chercheurs en vue d'évaluer les politiques<sup>1766</sup>, mais aussi la stratégie du gouvernement de promouvoir « *l'open gov* » (gouvernement ouvert) soulèvent une piste de recherche stimulante. Elle permettrait de comprendre dans quelle mesure l'évaluation est externalisée aux acteurs académiques, qui s'en saisit, comment, quels résultats sont obtenus et quels changements sont introduits dans le débat public et la définition des politiques. Au regard du travail mené, cette approche interrogerait la pratique évaluative indépendamment de l'imprégnation de logiques organisationnelles d'acteurs qui portent les politiques. Une telle perspective de recherche offrirait l'opportunité d'étudier, à la lumière de plusieurs études de cas, si les évaluations conduites par des acteurs académiques contribuent à politiser ou dépolitiser les politiques sociales. Elle amènerait nécessairement à analyser les mutations potentielles de l'évaluation des politiques publiques dans un contexte de reconfiguration de la place des chercheurs dans l'action publique.

---

<sup>1766</sup> Loi d'Axelle Lemaire pour une République numérique, promulguée le 7 octobre 2016. Elle est parue au Journal officiel n°0235 du 8 octobre 2016.







## **Bibliographie**

- ABALLÉA, François, « Crise du travail social, malaise des travailleurs sociaux », *Recherches et prévisions*, vol. 44 / 1, 1996, p. 11-22.
- ALAM, Thomas et GODARD, Jérôme, « Réformes sectorielles et monstration de la modernité », *Politix*, n° 79, 2007, p. 77-100.
- ALAM, Thomas, GURRUCHAGA, Marion et O'MIEL, Julien, « Science de la science de l'État : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique », *Sociétés contemporaines*, vol. 87 / 3, 2012, p. 155-173.
- ALKIN, Marvin, DAILLAK, Richard et WHITE, Peter, *Using evaluations. Does evaluation make a difference?*, Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1979, 269 p.
- ALLÈGRE, Guillaume, « L'expérimentation du revenu de solidarité active entre objectifs scientifiques et politiques », *Revue de l'OFCE*, vol. 113, 2010, p.59-90.
- ANCELIN, Jacqueline, *L'action sociale des Caisses d'Allocations Familiales. Un siècle d'histoire*, Paris : Comité d'histoire de la Sécurité sociale, 1997, 758 p.
- ARBORIO, Anne-Marie et FOURNIER, Pierre, *L'enquête et ses méthodes : l'observation directe*, Paris : Armand Colin, 2003.
- AUCOIN, Peter, « Administrative Reform in Public Management : Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums », *Governance*, vol. 3 / 2, 1990, p. 115-137.
- AVENEL, Cyprien, « Les enjeux de l'évaluation des expérimentations du revenu de solidarité active », *Informations sociales*, n° 150, CNAF, 2009, p. 80-96.
- AVENTUR, François, « L'évaluation à Pôle emploi : pratiques et relations au processus de décision », *Revue française d'administration publique*, vol. 148 / 4, 2013, p. 899-906.
- BACQUÉ, Marie-Hélène, « Empowerment et politiques urbaines aux états-unis », *Géographie, économie, société*, vol. 8 / 1, mars 2006, p. 107-124.
- BALTHASAR, Andreas, « The effects of the institutional design on the utilization of evaluation », *Evaluation*, vol. 12, 2006, p.353-371.
- BARBAROUX, Pierre, « Modularité de l'organisation et design des organisations adaptatives : une analyse de la transformation des organisations de défense américaines », *Innovations*, vol. 31 / 1, 2010, p. 33-50.
- BARBIER, Jean-Claude, « La protection sociale de la famille dans les pays de la Communauté », *Recherches et prévisions*, vol. 18 / 1, 1989, p. 57-66.
- BARBIER, Jean-Claude, « Tendances actuelles du management participatif », *Recherches et prévisions*, vol. 16 / 1, 1989, p. 1-17.



- BARBIER, Jean-Claude, « Familles monoparentales. Vérité en deçà, erreur au-delà », *Recherches et prévisions*, vol. 21 / 1, 1990, p. 41-42.
- BARBIER, Jean-Claude, « Mieux évaluer les politiques d'emploi », *Recherches et prévisions*, vol. 21, 1990, p. 147-151.
- BARBIER, Jean-Claude et EKSL, René, « Ergonomie des logiciels et modèle de traitement des prestations familiales », *Recherches et prévisions*, vol. 20 / 1, 1990, p. 1-6.
- BARBIER, Jean-Claude, « Recherche en gestion - Propos d'étape », *Recherches et prévisions*, vol. 24 / 1, 1991, p. 1-7.
- BARBIER, Jean-Claude, « La productivité globale dans la branche famille de la Sécurité sociale », *Recherches et prévisions*, vol. 24 / 1, 1991, p. 38-40.
- BARBIER, Jean-claude, « Pour un bilan du workfare et de l'activation de la protection sociale », 1995, p. 1-20.
- BARBIER, Jean-Claude, « Peut-on parler d '« activation » de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, vol. 43, n°2, 2002, p. 307-332.
- BARBIER, Jean-Claude, « Une « europe sociale » normative et procedurale : le cas de la strategie coordonnee pour l'emploi », *Sociétés contemporaines*, vol. 47 / 3, 2002, p. 11-37.
- BARBIER, Jean-Claude, « La précarité, une catégorie française à l'épreuve de la comparaison internationale », *Revue française de sociologie*, vol. 46 / 2, 2005, p. 351-371.
- BARBIER, Jean-Claude, SYLLA, Ndongo Samba, et EYDOUX, Anne, « Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi », *Centre d'Etudes de l'Emploi*, 2006.
- BARBIER, Jean-Claude, « La transformation des forums de politique sociale en France depuis les années 1990 », in *Politiques publiques et démocratie*, Olivier Giraud et Philippe Warin (dir.), Paris : La découverte, 2008, p. 217-239.
- BARBIER, Jean-Claude, *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris, Presses Universitaires de France, 2008, 296 p.
- BARBIER, Jean-Claude, « Pour un bilan du workfare et de l'activation de la protection sociale », [en ligne] *laviedesidees.fr*, 2008, p. 1-20.
- BARBIER, Jean-claude, « Pour un bilan du workfare et de l'activation de la protection sociale », [en ligne] *laviedesidees.fr*, 2008.
- BARBIER, Jean-Claude, « Éléments pour une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France », *Revue française des affaires sociales*, vol. 1, n°1-2, 2010, p. 25-49.



- BARBIER, Jean-Claude, « L'expérimentation du Revenu de solidarité active (RSA) en France (2007-2009) », *Cahiers de la SFE*, n° 6, 2011, p.52-59.
- BARBIER, Jean-Claude et MATYJASIK, Nicolas, « Évaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 5 / 1, 2010, p. 123-140.
- BARBIER, Jean-Claude et THÉRET, Bruno, *Le système français de protection sociale*, Paris : La découverte, 2009, 128 p.
- BARBOSA, Céline et VÉRITÉ, Catherine, « Les lieux d'accueil enfants-parents et l'appui à la parentalité », *Politiques sociales et familiales*, vol. 105 / 1, 2011, p. 102-105.
- BARON, Gaëlle et MONNIER, Éric, « Une approche pluraliste et participative : coproduire l'évaluation avec la société civile », *Informations sociales*, n°110, 2003, p.120-129.
- BARTOLI, Annie, *Le management des organisations publiques*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris : Dunod, 2005, 284 p.
- BASLÉ, Maurice, « L'évaluation territorialisée des politiques publiques en France: organisation, constat et problèmes spécifiques », *Cahier économique de Bretagne*, vol. 2, 1999, 31 p.
- BAUER, Michel, « Les compétences des agents de direction des organismes de sécurité sociale, horizon 2000-2005 », Paris : Economica, 1996, 88 p.
- BEC, Colette, *La Sécurité sociale. Une institution de la démocratie*, Paris : Gallimard, 2014, 336 p.
- BENCIVENGA, Magali, « L'organisation de l'évaluation dans les collectivités locales », *Informations sociales*, vol. 150, 2008, p. 140-149.
- BENOIT, Olivier, « Les chambres régionales des comptes face aux élus locaux », *Revue française de science politique*, vol. 53 / 4, 2003, p. 535-558.
- BEN SLIMANE, Karim et LECA, Bernard, « Le travail institutionnel : origines théoriques, défis et perspectives », *Management & Avenir*, vol. 37 / 7, 2010, p. 53-69.
- BERGER, Peter, et LUCKMANN, Thomas, *La construction sociale de la réalité*, Paris : Armand Colin, [1966] 2003.
- BERNOUX, Philippe, *Un travail à soi. Pour une théorie de l'appropriation du travail*, Toulouse : Privat, 1982, 252 p.
- BERNOUX, Philippe, *La sociologie des organisations*, Paris : Seuil, 6ème édition [1985], 2014, 466 p.
- BERTHET, Thierry, « Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques », *Informations sociales*, vol. 150, 2008, p. 130-139.
- BERTHET, Thierry et CONTER, Bernard, « Activation des politiques de l'emploi : stratégie européenne et transformation de l'action publique nationale et locale en



- Wallonie et en France », in *Regards critiques : le local comme objet global : Congrès de l'AFSP, Section Thématique 12-1*, Grenoble, Septembre 2009, 17 p.
- BEZES, Philippe, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Vème République : la construction du «souci de soi de l'Etat» », *Revue française d'administration publique*, vol. 102 / 2, 2002, 307p.
- BEZES, Philippe, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management », *Informations sociales*, vol. 126, 2005, p. 26-37.
- BEZES, Philippe, « Rationalisation salariale dans l'administration française : Un instrument indiscret », in Pierre Lascombes, Patrick Le Galès, (dir.) *Gouverner par les instruments* Paris : Presses de Science Po, 2005, p. 71-122.
- BEZES Philippe, CHAUVIERE Michel, CHEVALLIER Jacques, DE MONTRICHER Nicole et OCQUETEAU Frédéric (dir.) *La fonction recherche dans les administrations sous la Ve République*, Paris : La Découverte, 2005, 384 p.
- BEZES, Philippe, *Réinventer l'État, les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris : Presses Universitaires de France, 2009.
- BEZES, Philippe, « Morphologie de la RGPP », *Revue française d'administration publique*, vol. 136 / 4, 2010, p.775-802.
- BEZES, Philippe et LE LIDEC, Patrick, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », in Jacques Lagroye, Michel Offerlé (dir.) *Sociologie de l'institution*, Paris : Belin, 2011, p. 55-75.
- BEZES Philippe et SINE Alexandre, (dir.) *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris: Presses de Sciences Po, 2011, 526 p.
- BIGI, Maëlezig, COUSIN, Olivier, MÉDA, Dominique [et al.], *Travailler au XXIe siècle : Des salariés en quête de reconnaissance*, Paris : Robert Laffont, 2015, 315 p.
- BILAND, Emilie, « Les cultures d'institution », in LAGROYE, Jacques et OFFERLE, Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris : Belin, 2011, p. 177-192.
- BIZEUL, Daniel, « Des loyautés incompatibles. Aspects moraux d'une immersion au Front National », [en ligne] *SociologieS*, 2007, [En ligne : <http://sociologies.revues.org/document226.html>].
- BIZEUL, Daniel, « Que faire des expériences d'enquête ? Apports et fragilité de l'observation directe », *Revue française de science politique*, vol. 57 / 1, 2007, p. 69-89.
- BLAY, Michel, « L'évaluation par indicateurs dans la vie scientifique : choix politique et fin de la connaissance », *Cités*, vol. 1, n°37, 2009, p. 15-25.
- BODIGUEL, Jean-Luc et ROUBAN, Luc, *Le fonctionnaire détroné ?*, Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1991, 258 p.
- BOLTANSKI, Luc et THÉVENOT, Laurent, *De la justification, Les économies de la grandeur*, Paris : Gallimard, 1991, 496 p.



- BORGETTO, Michel, « Sécurité sociale et Démocratie sociale : état des lieux », *Revue française de finances publiques*, n° 64, 1998, p. 7-37.
- BORGETTO, Michel, « L'évolution récente du système de sécurité sociale en matière de redistribution », *Recherches et Prévisions*, n°73, 2003, p.45-51.
- BORGETTO, Michel et LAFORE, Robert, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, 7<sup>ème</sup> édition, Paris : Montchrest, 2009, 740 p.
- BORGETTO, Michel, « Sur quels principes bâtir une politique sociale ? », *Informations sociales*, n° 157, 2010, p. 10-16.
- BOUCHOUX, Jacques, HOUZEL, Yvette et OUTIN, Jean-Luc, « L'évaluation du RMI de 1990 à 2002, la simplification de la démarche et ses enjeux », *Travail et Emploi*, vol. 106, 2006, p. 37-49.
- BOUQUET, Brigitte, « Du sens de l'évaluation dans le travail social », *Informations sociales*, vol. 152 / 2, 2009, p. 32-39.
- BOURCIER, Françoise, CASTELLA, Christian, DURAND, Lucien[et al.], « Rétrospective et prospective du métier de dirigeants », *Recherches et prévisions*, vol. 74 / 1, 2003, p. 49-65.
- BOURDIEU, Pierre et PASSERON, Jean-Claude, *Les héritiers : les étudiants et la culture*, Paris : Les éditions de Minuit, 1964, 192 p.
- BOURDIEU, Pierre et PASSERON, Jean-Claude, *La Reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris : Les Éditions de Minuit, 1970, 284 p.
- BOURDIEU, Pierre, *Homo academicus*, Paris : Les éditions de Minuit, 1984, 320p.
- BOURDIEU, Pierre, *Réponses: pour une anthropologie réflexive*, Paris : Seuil, 1992, 267 p.
- BOURDIEU, Pierre, *La misère du monde*, Paris : Seuil, 1993, 947 p.
- BOURDIEU, Pierre, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris : Seuil, 1996, 256 p.
- BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques, 3e édition actualisée et augmentée*, Paris : Presses de Sciences Po, 2010, 776 p.
- BOUSSARD, Valérie, « Les indicateurs de gestion comme construction sociale : l'exemple des CAF », *Recherches et prévisions*, vol. 54 / 1, 1998, p. 51-61.
- BOUSSARD, Valérie, *Construction et objectivation de la légitimité des règles : le cas des indicateurs de gestion*, Thèse : Université Paris IX Dauphine, 1999, 428 p.
- BOUSSARD, Valérie, « Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du Travail*, vol. 43 / 4, octobre 2001, p. 533-551.
- BOUSSARD, Valérie (dir.) *Au nom de la norme. Les dispositifs de gestion entre normes organisationnelles et normes professionnelles*, Paris : L'Harmattan, 2006, 225 p.



- BOUSSARD, Valérie, *Sociologie de la gestion. Les faiseurs de performance*, Paris : Belin, 2008, 263 p.
- BOVENS, Mark, HART, Paul et KUIPERS, Sanneke, « The politics of policy evaluation », in *Oxford Handbook of public policy*, 2006, p. 319-335.
- BOYER, Robert, « Comment concilier solidarité sociale et efficacité économique à l'ère de la globalisation : une lecture régulationniste », in Serge Paugam, (dir.) *Repenser la solidarité*, Paris : Presses Universitaires de France 2007, p. 887-914.
- BRANDON, P. R. et SINGH, J. M., « The strength of the methodological warrants for the findings of research on program evaluation use », *American Journal of Evaluation*, vol. 30, 2009, p.123-157.
- BRESSON, Maryse, *Les centres sociaux. Entre expertise et militantisme*, L'Harmattan, Paris : 2002, 318 p.
- BROCAS, Anne-Marie et LENNEP, Franck VON, « Contrepoint : de l'utilité (et des limites) du recours aux indicateurs pour le pilotage des politiques publiques », *Revue française des affaires sociales*, vol. 1/2, 2010, p. 149-160.
- BROQUA, Christophe, « L'ethnographie comme engagement : enquêter en terrain militant », *Genèses*, 2009, p. 109-124.
- BRUNSSON, Nils, *The Organization of Hypocrisy. Talks, Decisions and Actions in Organizations*, Copenhagen : Copenhagen Business School Press, 2003.
- BUISSON, Marie-Laure, « Impacts de l'introduction de la logique de rémunération au mérite dans les organismes de Sécurité sociale », *Informations sociales*, n° 167, 2011, p. 82-89.
- CAIZZI, Andréa, « La modernisation et le service : un mariage de sentiments ou de raison ? », *Recherches et prévisions*, vol. 87 / 1, 2007, p.51-56.
- CALLON, Michel, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieuc », *L'année sociologique*, vol. 36, 1986, p. 169-207.
- CALVÈS, Anne-Emmanuèle, « « Empowerment » : généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement », *Revue Tiers Monde*, vol. 200 / 4, 2009, p. 735-749.
- CASTEL, Robert, « De l'indigence à l'exclusion : la désaffiliation », in Jacques DONZELOT, (dir.), *Face à l'exclusion. Le modèle français*, Paris : Esprit, 1991, 227p.
- CASTEL, Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris : Fayard, 1995.
- CASTEL, Robert, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?*, Paris : Seuil, 2003.
- CATRICE-LOREY, Antoinette, « “La Sécurité sociale en France, une institution anti-paritaire ? Un regard historique de long terme” », *Revue de l'IRES*, n°24, 1997, p.81-104.



- CAUQUIL, Guy, *Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées*, Paris : Dunod, 2004, 250 p.
- CAUQUIL Guy et LAFORE Robert (dir.) *Évaluer les politiques sociales*, Paris : l'Harmattan et la Société Française de l'Évaluation, 2006.
- CAUSSAT, Laurent et CHEMLA, Olivier, « Les programmes de qualité et d'efficacité, des instruments au service de l'évaluation des politiques de sécurité sociale et de la mobilisation de leurs acteurs », *Revue française des affaires sociales*, vol. 1/2, 2010, p. 161-185.
- CAUSSAT, Laurent et ROUSSEL, Romain, « Les programmes de qualité et d'efficacité et l'évaluation des politiques de Sécurité sociale », *Informations sociales*, vol. 150, 2008, p. 32-43.
- CEFAÏ, Daniel, « L'engagement ethnographique », in Daniel Cefaï, (dir.) *L'Engagement ethnographique*, Paris : Éditions de l'EHESS, 2010, p. 7-21.
- CHABAUD, Julie, *Action publique sociale, expertise et territoire. La Caisse d'Allocations Familiales de la Gironde et l'anticipation du risque social*, Thèse : IEP Bordeaux, Université Montaigne, Bordeaux IV, 2001.
- CHANUT, Véronique, « L'évaluation: affaire d'Etat ou question d'organisation? », *Politiques et management public*, Vol. 20, n°4, 2002, p. 1-32.
- CHANUT, Véronique, « Contes et mécomptes d'une connaissance ordinaire », *Pouvoirs locaux*, 57 / 2, 2003, p. 99-105.
- CHANUT, Véronique et BOURNOIS, Frank, « Repenser la recherche en management : que peut nous apprendre l'évaluation des politiques publiques? », *Recherches en Sciences de Gestion*, vol. 89 / 2, 2012, p. 119-136.
- CHAUVIÈRE Michel et GODBOUT Jacques (dir.), *Usagers entre marché et citoyenneté*, Paris : L'Harmattan, 1992, 332 p.
- CHAUVIÈRE, Michel et BUSSAT, Virginie, *Famille et codification. Le périmètre du familial dans la production des normes*, Paris : La documentation française, 2000, 207 p.
- CHAUVIÈRE, Michel, « De la famille à la parentalité. Simple ajustement ou redéfinition normative? », in B. VOSSIER, (dir.) *La parentalité en questions. Problématiques et pratiques professionnelles*, Issy-les-moulineaux : ESF édition, 2002, p. 55-67.
- CHAUVIÈRE, Michel et MESSU, Michel, « Les apories de la solidarité familiale. Contribution à la sociologie des configurations de justice entre les familles et l'État, dans le cas français », *Sociologie du travail*, vol. 45 / 3, 2003, p. 327-342.
- CHAUVIÈRE Michel (dir.) *Les mouvements familiaux et leur institution en France. Anthologie historique et sociale*, Paris : Cahier d'histoire de la Sécurité sociale, n° 3, 2006, 640 p.



- CHAUVIÈRE, Michel, *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, Paris : La découverte, 2007, 225 p.
- CHAUVIÈRE, Michel, « La parentalité comme catégorie de l'action publique », *Informations sociales*, vol. 149, 2008, p. 16-29.
- CHAUVIÈRE, Michel, « Peut-on parler d'une culture professionnelle des éducateurs ? », *Sociétés et jeunesses en difficulté*, vol. 7, 2009, [En ligne : <http://sejed.revues.org/6067>].
- CHAUVIÈRE, Michel, « Le rôle des lobbies dans la politique familiale », *Informations sociales*, n° 157, 2010, p. 70-79.
- CHEMIN, Carine et GIBERT, Patrick, « L'évaluation de la performance, analyseur de la gouvernance associative », *Politiques et management public*, vol. 27/1, 2010, p. 55 - 78.
- CHEVALIER, Françoise, « Le management participatif à la Caf de Mulhouse. Premiers résultats », *Recherches et prévisions*, vol. 24 / 1, 1991, p. 27-32.
- CHEVALLIER, Jacques, « L'administration face au public », in CURAPP (dir.) *La communication administration-administrés*, Paris : Presses Universitaires de France, 1983, p. 14-60.
- CHEVALLIER Jacques (dir.) *Science administrative*, (5ème édition), Paris : Presses Universitaires de France, 2013, 610 p.
- COHEN, Michael D., MARCH, James G. et OLSEN, Johan P., « A Garbage Can Model of Organizational Choices », *Administrative Science Quarterly*, vol. 17 / 1, 1972, p. 1-25.
- COHENDET, Patrick, DIANI, Morad et LERCH, Christophe, « Stratégie modulaire dans la conception. Une interprétation en termes de communautés », *Revue française de gestion*, vol. 31 / 158, septembre 2005, p. 121-144.
- COMMAILLE, Jacques et MARTIN, Claude, *Les enjeux politiques de la famille*, Paris : Bayard, 1998.
- COMMAILLE, Jacques, « Pierre Strobel », *Revue française des affaires sociales*, vol. 1, 2007, p. 3-5.
- COMMAILLE, Jacques, « À quoi nous sert le droit pour comprendre sociologiquement les incertitudes des sociétés contemporaines ? », *SociologieS*, 2016, [En ligne : <http://sociologies.revues.org/5278>].
- CONTER, Bernard, « Plein emploi ou chômage nécessaire : la stratégie européenne pour l'emploi, entre utopie et pragmatisme », *Politique Européenne*, vol. 21, 2007, p. 21-40.
- CONTER, Bernard, *La stratégie européenne pour l'emploi, ses usages et effets en Wallonie*, Thèse : Université de Bordeaux, 2015, 702 p.



- CORCUFF, Philippe, « Un OVNI dans le paysage français ? Éléments de réflexion sur l'évaluation des politiques publiques en France », *Politix*, vol. 6 / n°24, 1993, p. 190-209.
- COUSINS, Bradley J. et LEITHWOOD, Kenneth A., « Current empirical research on evaluation utilization », *Review of Educational Research*, vol. 56, 1986, p.331-364.
- CRESAL, « Situations d'expertise et expert-système. Situations d'expertise et socialisation des savoirs », *Actes de la table ronde organisée par le CRESAL*, Saint-Etienne, 1985.
- CROVELLA, Élise, MINET, Béatrice et SEIGNEUR, Romain, « Bilan de l'expérimentation de la convention territoriale globale dans la branche Famille : éléments de réflexion », *Informations sociales*, vol. 174 / 6, 2012, p. 84-89.
- CROZIER, Michel, *Le phénomène Bureaucratique*, Paris : Seuil, 1963, 382 p.
- CROZIER, Michel et FRIEDBERG, Erhard, *L'acteur et le système*, Paris : Seuil, 2014, 1977, 500 p.
- CROZIER, Michel, *Etat modeste, Etat moderne*, Paris : Fayard, 1987, 320 p.
- CUVILLIER, Bruno, GAUBERT, Thierry, PARIS, Hervé[et al.], « Les déterminants des parcours professionnels des dirigeants du service public de sécurité sociale », Paris : L'Harmattan, 2013, 208 p.
- DAMON, Julien, « Qui gouverne le RMI ? », in Michel BORGETTO, Michel CHAUVIERE, (dir.). *Qui gouverne le social ?*, Paris : Dalloz, 2008, p.89-96.
- DAMON, Julien, « Recherches et politiques sociales et familiales à la CNAF », *Recherches et prévisions*, vol. 68 / 1, 2002, p. 160-165.
- DAMON, Julien et MATHIOT, Pierre, « Sociographie des agents de direction des CAF », *Recherches et prévisions*, vol. 74 / 1, 2003, p. 39-44.
- DEJOURS, Christophe, *Souffrance en France, la banalisation de l'injustice sociale*, Paris : Seuil, 1998, 183 p.
- DELMAS, Corinne, *Sociologie politique de l'expertise*, Paris : La Découverte, 2011, 128 p.
- DE MAILLARD, Jacques, « Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées », *Politiques et management public*, vol. 18 / 3, 2000, p. 21-41.
- DENTE, B, « La politique d'évaluation des politiques publiques », in M.-C. KESSELER, (dir.). *Evaluation des politiques publiques*, Paris : L'Harmattan, 1998.
- DESAGE, Fabien et GUÉRANGER, David, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Éditions du Croquant, 2011, 247 p.
- DESROSIÈRES, Alain, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris : La Découverte, 1993.



- DESROSIÈRES, Alain, « Décrire l'État ou explorer la société : les deux sources de la statistique publique », *Genèses*, n°58, 2005, p. 4-27.
- DEVAUX-SPATARAKIS, Agathe, *La méthode expérimentale par assignation aléatoire: un instrument de recomposition de l'interaction entre sciences sociales et action publique en France ?* Thèse : Université de Bordeaux, 2014, 543 p.
- DEVISME, Laurent, DUMONT, Marc et ROY, Elise, « Le jeu des bonnes pratiques dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale », *Espaces et Société*, vol. 131, 2007, p. 15-31.
- DEVISME, Laurent et OUVRARD, Pauline, « Acteurs intermédiaires de la mobilisation territoriale : les enseignements des démarches de prospective-action », *Lien social et Politiques*, vol. 73, 2015, p. 73-93.
- DOLLONNE, André, « Présentation d'une démarche "qualité totale" à la Caf du Haut-Rhin », *Recherches et prévisions*, vol. 24 / 1, 1991, p. 25-26.
- DOMINGO, Pauline, « Les Aides Financières individuelles : quelles configurations locales, pour quels effets ? », *Dossier d'études CNAF*, vol. 119, 2009, p. 106.
- DOUILLET, Anne-Cécile, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 53 / 4, 2003, p. 583-606.
- DOUILLET, Anne-Cécile, « Le développement territorial, une entente d'experts entre universitaires et aménageurs », in Laurence DUMOULIN, Stéphane LABRANCHE, Cécile ROBERT, Philippe WARIN, (dir.). *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 2005, p. 133-155.
- DOUILLET, Anne-Cécile, « Les sciences sociales entre analyse et accompagnement de la territorialisation de l'action publique », in Olivier Ihl, (dir.) *Les « sciences de l'action publique »*, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble 2006, p. 133-147.
- DOUILLET, Anne-Cécile et DE MAILLARD, Jacques, « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles », *Revue française de sociologie*, vol. 49 / 4, 2008, p. 793-818.
- DOUILLET, Anne-Cécile, DUMOULIN, Laurence et GERMAIN, Séverine, « Un dispositif sociotechnique à la loupe : le développement de la vidéosurveillance dans trois villes françaises », *Quaderni*, janvier 2011, p. 105-120.
- DUBAR, Claude, *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Paris : Armand Colin, 1992, 278 p.
- DUBAR, Claude, *La Crise des identités. L'interprétation d'une mutation*, Paris : Presses Universitaires de France, 2000, 239 p.
- DUBAR, Claude, « Temporalité, temporalités : philosophie et sciences sociales », *Temporalités*, vol. 8, 2008.
- DUBAR, Claude, TRIPIER, Pierre et BOUSSARD, Valérie, *Sociologie des professions*, Paris : Armand Colin, 2011, 376 p.



- DUBAR, Claude, *La socialisation*, Paris : Armand Colin, 4ème édition, 2014, 251 p.
- DUBET, François, *Le déclin de l'institution*, Paris : Seuil, 2002, 419 p.
- DUBOIS, Vincent, *La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère*, Paris : Economica, 1999, 202 p.
- DUBOIS Vincent et DULONG Delphine (dir.) *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg : Presses Universitaires du Septentrion, 1999, 256 p.
- DUBOIS, Vincent, « Ethnographier l'action publique », *Gouvernement et action publique*, vol. 1 / 1, 2012, p. 83-101.
- DULONG, Delphine, « Au dedans et au dehors : la subversion en pratiques », in Jacques LAGROYE, Michel OFFERLE, (dir.). *Sociologie de l'institution*, Paris : Belin, 2011, p. 249-265.
- DUMOULIN, Laurence, BRANCHE, Stephane LA, ROBERT, Cécile[et al.], *Le recours aux experts, raisons et usages politiques*, Grenoble : Presses Universitaire de Grenoble, 2005, 479 p.
- DUPEYROUX, Jean-Jacques, BORGETTO, Michel et LAFORE, Robert, *Droit de la sécurité sociale*, Paris : Dalloz, 17ème édition, 2011, 1251 p.
- DUPUY, François et THOENIG, Jean-Claude, *Sociologie de l'administration française*, Paris : Armand Colin, 1983, 206 p.
- DUPUY, François, *Lost in management : la vie quotidienne des entreprises au XXIe siècle*, Paris : Le seuil, 2011, 274 p.
- DURAN, Patrice et MONNIER, Éric, « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques », *Revue française de science politique*, 42e année, 1992, p. 235-262.
- DURAN, Patrice, « Les Ambiguïtés politiques de l'évaluation », *Pouvoirs*, n°67, 1993, p. 137-149
- DURAN, Patrice, MONNIER, Éric et SMITH, Andy, « Evaluation à la française: Towards a New Relationship between Social Science and Public Action », *Evaluation*, vol. 1 / 1, janvier 1995, p. 45-63.
- DURAN, Patrice, « L'évaluation des politiques publiques : une résistible obligation », *Revue française des affaires sociales*, n° 1-2, 2011, p. 5-24.
- DURKHEIM, Émile, *De la division du travail social*, [8ème édition], Paris : Presses Universitaire de France, Paris, 1967, [1893], 416 p.
- DUTRÉNIT, Jean-Marc., *Evaluer un centre social*, Paris : L'harmattan, 1994, 236 p.
- DUVOUX, Nicolas, *Le nouvel âge de la solidarité, pauvreté précarité et politiques publiques*, Paris : Seuil, 2012, 108 p.



- EASTON, David, « A Re-Assesment of the Concept of Political Support », *British Journal of Political Science*, vol. 5, 1975, p. 435-457.
- EASTON, David, *Analyse du système politique*, Paris : Armand Colin [1953], 1974, 488 p.
- EGGRICKX, Ariel et BRIOLE, Alain, « Le défi des CAF : construire un réseau d'acteurs dans une bureaucratie », *Recherches et prévisions*, vol. 74, 2003, p. 15-26.
- EISENSTADT, Shmuel. N., « Bureaucracy, Bureaucratization, and Debureaucratization », *Administrative Science Quarterly*, vol. 4 / 3, 1959, p. 302-320.
- ELBAUM, Mireille, « Protection sociale et solidarité en France », *Revue de l'OFCE*, vol. 102 / 3, 2007, p. p.559-622.
- ELIAS, Norbert, *Engagement et distanciation*, Paris : Agora Pock, 1993, 258 p.
- EPSTEIN, Renaud, « À quoi sert l'évaluation ? Les leçons de la politique de la ville-Tracés. Revue de Sciences humaines », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, vol. 9, 2009, p. 187-197.
- EPSTEIN, Renaud, « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF? », *Revue française des affaires sociales*, 2010, p.227-250
- EUZÉBY, Alain, « L'européanisation des politiques sociales », in Henri Oberdoff, (dir.) *L'européanisation des politiques publiques*, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble , 2008, p. 31-45.
- EYMERI, Jean-Michel, *Pouvoir politique et haute administration. Une comparaison européenne*, Maastricht : European Institute of Public Administration, 2001, 157 p.
- EYMERI, Jean-Michel, « Frontières ou marches ? De la construction des hauts-fonctionnaires à la production du politique », in Jacques Lagroye, (dir.). *La politisation*, Paris : Belin, 2003, p. 47-77.
- FAURE, Alain et SMITH, Andy, « L'évaluation objet de savoir et enjeu de pouvoir. Le cas des politiques publiques locales », *Sciences de la Société. Les Cahiers du LERASS*, n° 32, 1994, p. 101-111.
- FAURE, Alain et DOUILLET, Anne-Cécile (dir.) *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 2005, 300 p.
- FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre et NAHRATH Stéphane, *Action publique et changements d'échelle : les nouvelles focales du politique*, Paris : L'Harmattan, 2007, 378 p.
- FAVRET-SAADA, Jeanne, « Etre affecté », *Gradhiva*, vol. 8, 1990, p. 3-10.
- FENET, Francine, « Évaluer une politique locale d'accueil des jeunes enfants », *Informations sociales*, vol. 160, 2010, p. 84-91.
- FETTERMAN David M., KAFTARIAN Shakeh J. et WANDERSMAN Abraham *Empowerment Evaluation: Knowledge and Tools for Self-Assessment and Accountability*, Londres : Sage Publications, 1996, 392 p.



- FLEISCHER, D. N. et CHRISTIE, C. A., « Evaluation use: Results from a survey of U.S. American evaluation association members », *American Journal of Evaluation*, vol. 30, 2009, p.158-175.
- FLIGSTEIN, Neil, « Social Skill and the Theory of Fields », *Sociological Theory*, Vol. 19, 2001, p. 105-125.
- FLINT, John, « Stratégies d'empowerment et lutte contre les comportements », *Géographie, économie, société*, vol. 8 / 1, mars 2006, p. 17-36.
- FLOC'HLAY, Beatrice. et PLOTTU, Eric, « Democratic Evaluation: From Empowerment Evaluation to Public Decision-Making », *Evaluation*, vol. 4 / 3, 1998, p. 261-277.
- FONTAINE, J., « Quels débats sur l'action publique ? Les usages de l'évaluation des politiques publiques territorialisées », in *Espaces Publics Mosaïques*, édité par Bastien François, Erik Neveu, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 1999, p. 285-305.
- FOUGÈRE, Denis, « Les méthodes économétriques d'évaluation », *Revue Française des Affaires sociales*, vol. 1/2, 2010, p. 105-128.
- FOUQUET, Annie, « L'usage des statistiques : de l'aide à la décision à l'évaluation des politiques publiques », *Revue française des affaires sociales*, vol. 1/2, 2010, p. 307-322.
- FRANK, Cochoy et GOETSCHY, Janine, « L'Europe sociale: créativité institutionnelle communautaire et réalités nationales », *Sociologie du travail*, vol. 51, 2009, p. 447-460.
- FREYMOND, Nicolas, « La "redécouverte" des institutions par les sociologues. Paradoxes et oppositions dans le renouvellement de l'analyse institutionnelle », in Jacques LAGROYE, Michel OFFERLE (dir.) *Sociologie de l'institution*, Paris : Belin, 2011, p. 33-53.
- FRIEDBERG, Erhard, *Le pouvoir et la règle : Dynamique de l'action organisée*, Paris : Seuil, 1993, 422 p.
- FRIGOLI, Gilles, « De la circulaire au guichet. », *Déviance et Société*, vol. 33 / 2, 2009, p. 125-148.
- FRIGOLI, Gilles, « Lorsque gérer l'action sociale devient affaire d'action collective. Une contribution à l'analyse des partenariats dans l'action sociale territorialisée », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 2004, p. 85-103.
- FURUBO, Jan-Eric., RIST, Ray. et SANDHAL, Rolf., *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick and London: Transaction Publishers, 2002.
- GAÏTI, Brigitte, « Entre les faits et les choses. La double face de la sociologie politique des institutions », in Antonin COHEN, Bernard LACROIX, Philippe RIUTORT, (dir.). *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique (XVIIIe-XXe siècle)*, Paris : Presses Universitaires de France, 2006, p. 39-64.



- GASPAR Jean-François, *Tenir ! Les raisons d'être des travailleurs sociaux*, Paris : La Découverte, 2012, 298 p.
- GARUD, Raghu, HARDY, Cynthia et MAGUIRE, Steve, « Institutional Entrepreneurship as Embedded Agency: An Introduction to the Special Issue », *Organization Studies*, vol. 28 / 7, juillet 2007, p. 957-969.
- GAUDIN, Jean-Pierre, « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue française de science politique*, vol. 45 / 1, 1995, p. 31-56.
- GAUDIN, Jean-Pierre, *La négociation des politiques contractuelles*, Paris : L'Harmattan, 1996, 227 p.
- GAUDIN, Jean-Pierre, *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris : Presses de Sciences Po, 1999, 233 p.
- GAUTRAT, Jacques et LAVILLE, Jean-Louis, « Gros plan sur la modernisation du service public. La Caf de l'Ariège - Changer la gestion pour réussir l'innovation », *Recherches et Prévisions*, vol. 24 / 1, 1991, p. 13-23.
- GAXIE, Daniel et LABORIER, Pascale, « Des obstacles à l'évaluation des actions publiques et quelques pistes pour tenter de les surmonter », in Pierre FAVRE, Yves SCHEMEIL, (dir.) *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris : Presses de Sciences Po, 2003, p. 201-224.
- GEFFROY, Yves et NEGRONI, Martine, « Productivité globale et partage des gains. Un outil d'aide à la décision pour les Caf », *Recherches et prévisions*, vol. 24 / 1, 1991, p. 41-47.
- GENIEYS, William et HASSENTEUFEL, Patrick, « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une « élite du Welfare » ? », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 2001, p. 41-50.
- GENIEYS, William, « L'émergence d'élite(s) programmatique(s) face à la mutation de l'État français », Barcelone, 2007, 27 p.
- GENIEYS, William, « L'affirmation d'une élite des politiques de l'État », *Informations sociales*, n° 157, 2010, p. 80-88.
- GENIEYS, William et HASSENTEUFEL, Patrick, « Qui gouverne les politiques publiques ? », *Gouvernement et action publique*, vol. 2 / 2, 2012, p. p.89-115.
- GIBERT, Patrick, « L'évaluation de politique: contrôle externe de la gestion publique? », *Revue française de gestion*, vol. 147, 2003, p. p.259-273.
- GIBERT, Patrick, « Contrôle et évaluation, au-delà des querelles sémantiques, parenté et facteurs de différences », *Revue française des affaires sociales*, vol. 1/2, 2010, p. 71-88.
- GILLES MASSARDIER, *Expertise et aménagement du territoire*, Paris : L'Harmattan, 1996, 288 p.



- GIRAUD, Olivier, « La protection sociale et les échelles de l'action publique: pour un cadre comparatif renouvelé », in Maryse BRESSON, Fabrice COLOMB, Jean-François GASPARD (dir.) *Les territoires vécus de l'intervention sociale*, Lille : Presses Universitaires de Lille, 2015, p. 37-48.
- GLASER, Barney G. et STRAUSS, Anselm L., *The discovery of grounded theory: strategy for qualitative research*, Chicago : Aldine, 1967, 284 p.
- GOFFMAN, Erving, *Stigma. Notes on the management of spoiled identity, A Spectrum book*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1963, 147 p.
- GOFFMAN, Erving, *Asiles. Etudes sur la condition sociale des malades mentaux*, Paris: Les éditions de Minuit, 1968, 451 p.
- GOFFMAN, Erving, *Les rites d'interaction*, Paris : Les Editions de Minuit (1967), 1974, 225 p.
- GOFFMAN, Erving, *La mise en scène de la vie quotidienne. Tome 1: la présentation de soi*, Paris : Les Editions de Minuit, 1973, 251 p.
- GOMEL, Bernard et SERVERIN, Evelyne, « Expérimenter pour décider ? le RSA en débat », *Document de Travail du CEE*, vol. 119, Paris, 2009, p. 35.
- GOMEL, Bernard et SERVERIN, Evelyne, « Évaluer l'expérimentation sociale », *Document de Travail du CEE*, vol. 143, Paris, 2011, 29 p.
- GOSSET-CONNAN, Stéphanie, OUSTRY, Pascale, PEPLAW, David [et al.], « Le besoin d'accueil atypique des enfants de moins de 6 ans dans le Pays du Bassin d'Arcachon – Val de l'Eyre », *Politiques sociales et familiales*, vol. 115 / 1, 2014, p. 75-79.
- GRANIÉ, Anne-Marie et ALLAIRE, Gilles, « L'évaluation : perplexité méthodologique. Le cas de l'action associative », *Économie rurale*, vol. 202 / 1, 1991, p. 110-113.
- GRÉMION, Catherine, *Profession décideur : pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, Paris : Gauthier-Villars, 1979, 454 p.
- GUBA, Egon et LINCOLN, Yvonna, « The countenances of 4 generation evaluation : Description, judgement and negociation », in *The Politics of program evaluation* (dir.) par D. PALUMBO, Newbury Park : Sage Publications, 1987, p. 202-234.
- GUBA, Egon G. et LINCOLN, Yvonna S., *Competing paradigms in qualitative research*, in *Handbook of qualitative research*, Norman K. DENZIN, Yvonna S. LINCOLN. (dir.), London : Sage University, 1994, p. 105-117.
- GUIGNER, Sébastien, *L'institutionnalisation d'un espace européen de la santé entre intégration et européanisation*, Thèse : Université de Rennes 1, 2008, 599 p.
- GUILLET, Philippe, TABAROUT, Samira et PEPLAW, David, « L'évaluation du contrat d'action familiale et sociale territorial à la Caf de la Gironde », *Informations sociales*, vol. 150 / 6, 2008, p. 160-166.



- HAAS, Peter, « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International organization*, vol. 46 / 1, 1992, p. 1-35.
- HARDY, Cynthia et MAGUIRE, Steve, « Institutional Entrepreneurship », in R. GREENWOOD, C. OLIVER, R. SUDDABY, K. SAHLIN-ANDERSSON, (dir). *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, Londres : Sage Publication, 2008, p. 198-217.
- HASSENTEUFEL, Patrick, « Introduction au numéro spécial : Think Social, Act Local - La territorialisation comme réponse à la “crise de l’Etat-Providence” ? », *Politiques et management public*, vol. 16 / 3, 1998, p. 1-11.
- HASSENTEUFEL Patrick et HENNION-MOREAU Sylvie, *Concurrence et protection sociale en Europe*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2003, 320 p.
- HASSENTEUFEL, Patrick et PALIER, Bruno, « Les trompe-l’oeil de la “gouvernance” de l’assurance maladie. Contrastes franco-allemands », *Revue française d’administration publique*, 2005, p. 13-27,
- HASSENTEUFEL, Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale », *Revue française de science politique*, vol. 55 / 1, 2005, p. p.113-132,
- HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique : l’action publique*, Paris : Armand Colin, 2011, 320 p.
- HASSENTEUFEL, Patrick, "La sécurité sociale, entre « ruptures » affichées et transformations silencieuses", in Jacques De Maillard, Yves Surel, (dir.) *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris : Presses de Sciences Po, 2012, p. 341-360.
- HATCHUEL, Armand, « Quel horizon pour les sciences de gestion ? Vers une théorie de l’action collective », in Albert David, Armand Hatchuel, Romain Laufer (dir.) *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, Paris : Vuibert, 2008.
- HAURIE, Jean-Louis, « La mesure d’un changement », *Recherches et prévisions*, vol. 24 / 1, 1991, p. 9-12.
- HAURIE, Jean-Louis, « Évolution du métier de directeur et évolution des missions des Caf, ou de Prométhée à Sisyphe », *Informations sociales*, vol. 189 / 3, 2015, p. 62-70.
- HENRY, Gary. T. et MARK, Melvin. M., « Beyond use: Understanding evaluation’s influence on attitudes and actions », *American Journal of Evaluation*, vol. 24, 2003, p.293-314.
- HERVIER, Louise, « Le rôle des organismes de contrôle en matière d’évaluation », *Informations sociales*, vol. 150 / 6, 2008, p. 44-55.
- HESPEL, Véronique, « L’avenir institutionnel de l’évaluation des politiques publiques », *Politiques et management public*, vol. 20, n°4, 2002.
- HIRSCHMAN, Albert Otto, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge : Havard University Press, 1970.



- HOGGETT, Paul, « New Modes of Control in the Public Service », *Public Administration*, vol. 74 / 1, 1996, p. 9-32.
- HOOD, Christopher, « A public management for all seasons? », *Public Administration*, vol. 69, 1991, p. 3-19.
- HOOD, Christopher, « New Public Management », in Neil J. Smelser, Paul B. Baltes (dir.) *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Amsterdam : Elsevier, 2001, p. 12355-12359.
- HOOD, Christopher, « The Risk Game and the Blame Game », *Government and Opposition*, vol. 37, 2002, p. 15-37.
- HUGHES, Everett C, « Institutional office and the person », *American journal of sociology*, vol. 43 / 3, 1937, p. 404-413.
- HUGHES, Everett C, « Good people and dirty work », *Social Problems*, vol. 10 / 1, 1962, p. 3-11.
- HUGHES, Everett C., *Men in their work*, 2ème édition, Glencoe : The Free Press, 1967.
- ION, Jacques, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Toulouse : Privat, 1991, 174 p.
- JACOB, Steve, *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques: étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Bruxelles : Peter Lang, 2005, 271 p.
- JACOB, Steve, « L'évaluation au cœur de la nouvelle gouvernance territoriale », in Steve Jacob, Frédéric Varone, Jean-Louis Genard (dir.) *L'évaluation des politiques au niveau régional*, Bruxelles: Peter Lang, 2007, p. 179 - 197.
- JACOB, Steve, « La volonté des acteurs et le poids des structures dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 55 / 5, 2005, p. 835-864.
- JACOB, Steve, VARONE, Frédéric et GENARD, Jean-Louis, *L'évaluation des politiques au niveau régional*, 2007, Bruxelles : Peter Lang, 2007, 218p.
- JACQUIER, Claude et MANSANTI, Dominique, « Le développement social local Les acteurs, les outils, les métiers - Tome 2 », *Dossier d'études CNAF*, vol. 70, 2005, p. 59.
- JOBERT, Bruno et MULLER, Pierre, *L'Etat en action : politiques publiques et corporatisme*, Paris : Presses Universitaires de France, 1987.
- JOBERT, Bruno, « La version française du corporatisme : définition et implications pour la modernisation de l'État dans une économie en crise », in COLAS, Dominique (éd.), *L'État et les Corporatismes*, Paris : PUF, 1988, p. 3-18.
- JOBERT, Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42 / 2, 1992, p. 219-234.
- JOBERT, Bruno, *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris : L'Harmattan, 1994, 328 p.



- JOBERT, Bruno et DAMAMME, Dominique, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, vol. 45 / 1, 1995, p. 3-30.
- JOHNSON, K., GREENSEID, L. O., TOAL, S. A. [et al.], « Research on evaluation use: A review of the empirical literature from 1986 to 2005 », *American Journal of Evaluation*, vol. 30, 2009, p. 377-410.
- JOIN-LAMBERT Marie-Thérèse *Politiques sociales*, Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, 1994, 572 p.
- JOIN-LAMBERT, Marie-Thérèse, BOLOT-GITTLER, Anne, DANIEL, Christine [et al.], *Politiques sociales*, 2e édition, Paris : Presses de science po et Dalloz, 1997, 717 p.
- JONES, Charles O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont : Duxbury Press, 1970.
- JOUVE, Bernard, « L'empowerment : entre mythe et réalités, entre espoir et désenchantement », *Géographie, économie, société*, vol. 8 / 1, mars 2006, p. 5-15.
- KINGDON, John, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston : Little Brown 1984.
- KIRKHART, K. E., « Reconceptualizing evaluation use: An integrated theory of influence », *New Directions for Evaluation*, 2000, p.5-23.
- KNOEPFEL, Peter et VARONE, Frédéric, « Mesurer la performance publique : méfions-nous des terribles simplificateurs », *Politiques et management public*, vol. 17 / 2, 1999, p. 123-145.
- L'HORTY, Yannick, « « Paradoxe de l'évaluation du Rsa » », *Ceras - revue Projet*, 2009, p. 21-29.
- L'HORTY, Yannick et PETIT, Pascale, « Evaluation aléatoire et expérimentations sociales », *Revue française d'économie*, vol. 26 / 1, 2011, p. 13-48.
- L'HORTY, Yannick, PETIT, Pascale et DUGET, Emanuelle, « Evaluer l'impact d'un micro-programme social : Une étude de cas expérimentale », *Travail, Emploi et Politiques Publiques*, 2011, 28p.
- LABBÉ, Dominique et NEZOSI, Gilles, « Négociation collective, paritarisme et démocratie sociale », in Dominique Andolfatto, (dir.) *Les syndicats en France*, Paris : La Documentation Française, 2004, p.111-137.
- LACOUETTE-FOUGÈRE, Clément et LASCOUMES, Pierre, « L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale ? », *Revue Française d'Administration Publique*, N° 148, 2013, p. 859-875.
- LACROIX Bernard et LAGROYE Jacques *Le président de la République : usages et genèse d'une institution*, Paris : FNSP, 1992, 402 p.



- LAFORE, Robert, « Éclairer la « fabrique » des politiques sociales », *Informations sociales*, n° 157, 2010, p. 4-5.
- LAFORE, Robert, « La juridicisation des problèmes sociaux : la construction juridique de la protection sociale », *Informations sociales*, n° 157, 2010, p. 18-27.
- LAGET, Jean-Jacques et BENAMOUR, Martine, « Une expérience d'évaluation de politique locale : l'exemple du département de l'Hérault », *Politiques et management public*, vol. 2 / 14, 1996, p. 105-127.
- LAGROYE, Jacques, BASTIEN, François et SAWICKI, Frédéric, « Les formes d'institutionnalisation », in Jacques Lagroye, *Sociologie politique*, 4<sup>ème</sup> édition, Paris : Presses de Sciences Po, 2002, p. 528-534.
- LAGROYE, Jacques et SIMEANT, Johanna, « Gouvernement des humains et légitimation des institutions », in FAVRE, Pierre, HAYWARD, Jack et SCHEMEIL Yves (éds.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2003, p. 53-71.
- LAGROYE, Jacques et OFFERLÉ, Michel, *Sociologie de l'institution*, Paris : Belin, 2011, 400p.
- LANGÉARD, Chloe, LIOT, Françoise et RUI, Sandrine, « Ce que le théâtre fait au territoire. Reconfiguration du public et évaluation », *Espaces et sociétés*, vol. 163 / 4, 2015, p. 107-123.
- LANGLOIS, Richard N., « Modularity in technology and organization », *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 49 / 1, septembre 2002, p. 19-37.
- LAPLANTINE, François, *La description ethnographique*, Paris : Nathan, 1996, 128 p.
- LAROQUE, Pierre, « Les études et recherches dans les organismes sociaux », *Informations sociales*, vol. 21 / 1, 1967, p. 129-140.
- LASCOUMES, Pierre et SERVERIN, Evelyne, « Le droit comme activité sociale: pour une approche wébérienne des activités juridiques », *Droit et Société*, vol. 9, 1988, p. 171-193.
- LASCOUMES, Pierre, « L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP (dir.) *La gouvernabilité*, Paris : Presses Universitaires de France, 1996, p. 325-338.
- LASCOUMES, Pierre, « Rendre gouvernable. De la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP (dir.) *La gouvernabilité*, Paris : Presses Universitaires de France, 1996, p. 325-338.
- LASCOUMES, Pierre et SETBON, Michel, « L'évaluation pluraliste des politiques publiques : enjeux, pratiques, produits », Paris : GAPP- CNRS/Commissariat général au Plan, 1996.



- LASCOUMES, Pierre et LE GALÈS, Patrick, *Gouverner par les instruments, Politiques et management public*, vol. 25 / 2, Paris : Presses de Sciences Po, 2005, 370 p.
- LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick, (dir.) *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po, 2005, 370 p.
- LASCOUMES, Pierre et VARONE, Frédéric, *L'évaluation des politiques publiques entre enjeu politique et enjeu de methode*, Cahiers du Cevipof, n°44, 2006, 123 p.
- LASCOUMES, Pierre et GALÈS, Patrick LE, *Sociologie de l'action publique*, Paris : Armand Colin, 2012, 128 p.
- LASCOUMES, Pierre et LACOUETTE-FOUGÈRE, Clément, « Les scènes multiples de l'évaluation : Les problèmes récurrents de son institutionnalisation », *Policy Paper n°1*, Sciences Po - LIEPP, 2013, 120 p.
- LAWRENCE, Thomas B. et SUDDABY, Roy, « Institutions and institutional work », in Stewart R. CLEGG, Cynthia HARDY, Walter R. NORD (dir.) *Handbook of organization studies*, 2nd Edition, London : Sage Publications, 2006, p. 215-254.
- LAWRENCE, Thomas B, SUDDABY, Roy et LECA, Bernard, *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organization*, Cambridge : Cambridge University Press, 2009, 324 p.
- LAWRENCE, Thomas B., SUDDABY, Roy et LECA, Bernard, « Institutional Work: Refocusing Institutional Studies of Organization », *Journal of Management Inquiry*, vol. 20 / 1, novembre 2010, p. 52-58.
- LE BOULER, Stéphane, « Panorama de la situation en France : Les institutions, les acteurs, les promoteurs », *Informations sociales*, vol. 110, Caisse nationale d'allocations familiales, 2003, p. 26-33.
- LECA, Jean, « L'évaluation comme intervention: sciences sociales et pratiques administratives et politiques », in Bérangère RUCHAT, Matthias FINGER (dir.) *Pour une nouvelle approche du management public*, réflexions autour de Michel Crozier, Paris : Seli Arslan, 1997, p. 213-232.
- LECA, Jean, « L'évaluation dans la modernisation de l'Etat », *Politiques et management public*, Vol. 11, 1993, p. 161-172.
- LECA, Jean, « Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'État et le statut de l'évaluation », *Revue française d'administration publique*, vol. 66, 1993, p. 185-196.
- LECA, Jean et THOENIG, Jean-Claude, « L'évaluation, pour gouverner autrement », *Le Monde*, 9 décembre 1997.
- LECOURS, André, « L'approche néo-institutionnaliste en science politique: unité ou diversité ? », *Politique et sociétés*, vol. 21 / 3, 2002, p. 3-19.



- LEFEBVRE, Rémi, « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », in Jacques LAGROYE, Michel OFFERLE (dir.) *Sociologie de l'institution*, Paris : Belin, 2011, p. 219-247.
- LENOIR, Rémi, « Politique familiale et mode de gestion technocratique », in Vincent DUBOIS, Delphine DULONG, (dir.) *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg : Presses universitaires de Strasbourg, 1999, p. 155-168.
- MENY, Yves (dir.) *Les Politiques du mimétisme institutionnel : la greffe ou le rejet*, Paris : L'Harmattan, 1993.
- LINDBLOM, Charles E., « The Science of "Muddling through" », *Public Administration Review*, vol. 19 / 2, 1959, p. 79-88.
- LIONS, Gwendoline, « Le déploiement de l'évaluation des politiques publiques au sein d'une collectivité : l'exemple du conseil général des côtes d'armor », *Revue française d'administration publique*, vol. 148 / 4, 2013, p. 895-898.
- LIPSKY, Michael, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York : Russell Sage Foundation 1980.
- LONCLE-MORICEAU, Patricia, « Les politiques locales de jeunesse : laboratoire d'expérimentations territoriales ou politiques publiques transversales ? », *Politiques et management public*, vol. 16 / 3, 1998, p. 93-115.
- LOWI, Theodore, « Four systems of policy, politics and choice », *Public Administration Review*, vol. 32, 1972, p. 298-310.
- LOWI, Theodore, *La deuxième république des Etats-Unis. La fin du libéralisme*, Paris : Presses Universitaires de France, 1987, 444 p.
- MABILEAU, Albert, « L'élus local : nouveau professionnel de la République », *Pouvoirs*, vol. 60, 1992, p. 67-78.
- MAGGIO, P. DI, « Interest and agency in institutional theory », in Lynne G. ZUCKER (dir) *Institutional patterns and organizations: Culture and environment*, Cambridge : Ballinger, 1988, p. 3-21.
- MAGUIRE, Steve et HARDY, Cynthia, « Discourse and Deinstitutionalization: The Decline of DDT », *Academy of Management Journal*, vol. 52 / 1, 2009, p. 148-178.
- MAGUIRE, Steve, HARDY, Cynthia et LAWRENCE, Thomas B., « Institutional entrepreneurship in emerging fields: HIV/AIDS treatment advocacy in Canada », *Academy of Management Journal*, vol. 47, 2004, p. 657-679.
- MARCH, James G. et OLSEN, Johan P., « The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life », *The American Political Science Review*, vol. 78 / n°3, 1984, p. 734-749.
- MARCH, James G. et OLSEN, Johan P., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York : The Free Press, 1989.



- MARCH, James G., « Exploration and Exploitation in Organizational Learning », *Organization Science*, vol. 2, 1991, p. 71-87.
- MARCH, James G., « Les mythes du management », *Gérer et comprendre*, vol. 57, 1999, p. 4-12.
- MARIOTTI, Fabien, *Qui gouverne l'entreprise en réseau ?*, Paris : Presses de Sciences Po 2005, 264 p.
- MARTIN, Pascal, « Gestion de la file d'attente et invisibilisation des précaires », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 189 / 4, 2011, p. 34-41.
- MARTIN, Pascal, *Les métamorphoses de l'État social : la réforme managériale de l'assurance maladie et le nouveau gouvernement des pauvres*, Thèse, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 2012.
- MARTUCCELLI, Danilo, « Critique de la philosophie de l'évaluation », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 128-129 / 1, 2010, p.27-52.
- MATH, Antoine et VAN OORSCHOT, Wim, « La question du non-recours aux prestations sociales », *Recherches et Prévisions*, vol. 43, 1996, p.5-18.
- MATYJASIK, Nicolas, *L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée. Institutions, marché et professionnels*, Thèse : Université de Bordeaux ; Université Montesquieu - Bordeaux IV ; Institut d'études politiques de Bordeaux, 2010, 405 p.
- MATYJASIK, Nicolas et MÉASSON, Ludovic, « L'évaluation entre opportunité et effets » in Alain FAURE, Emmanuel NEGRIER (dir) *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : Critiques de la territorialisation*, Paris : L'Hamattan, 2007, p.123-132.
- MAZET, Pierre, « La non-demande de droit : prêtons l'oreille à l'inaudible », [en ligne] *lavedesidees.fr*, 2010, 11 p.
- MAZET, Pierre, « La qualité dans l'accueil ou l'exemple paradoxal d'une modernisation réussie. Le cas des agents d'accueil des caisses d'Allocations familiales », *Recherches et prévisions*, vol. 87 / 1, 2007, p. 39-49.
- MEIGAN, Denis, « Les communautés de pratique ou le partage des savoirs », *L'Expansion Management Review*, vol. 106, 2002, p. 40-45.
- MENDEZ Ariel (dir.) *Processus. Concepts et méthode pour l'analyse temporelle en sciences sociales*, Louvain-la-Neuve : Academia, Bruylant, 2010, 260 p.
- MENETON, Pierre, KESSE-GUYOT, Emmanuelle, MEJEAN, Caroline [et al.], « Unemployment is associated with high cardiovascular event rate and increased all-cause mortality in middle-aged socially privileged individuals », *Int Arch Occup Environ Health*, vol. 88 / 6, 2015, p. 707-716.
- MENY, Yves et THOENIG, Jean-Claude, *Politiques Publiques*, Paris : Presses Universitaires de France, 1989, 391 p.



- MERRIEN, François-Xavier, « L'Etat social face à la globalisation. Une perspective internationale comparée », *Recherches sociologiques*, vol. 2/3, 2005, p. 187-201.
- MERRIEN, François-Xavier, « La restructuration des Etats-providence : 'sentier de dépendance' ou tournant néo-libéral ? », *Recherches sociologiques*, vol. 2, 2000, p. 29-44.
- MEYER, John W. et ROWAN, Brian, « Institutionalized Organizations : Formal Structure as Myth and Ceremony », in Walter W. POWELL, Paul J. DI MAGGIO (dir.) *The new institutionalism in organisational analysis*, Chicago : The University of Chicago Press, 1991, p. 41-62.
- MINONZIO, Jérôme, « La politique de recherche de la branche Famille de la Sécurité sociale : un exemple d'interface entre sciences sociales et administration », *Droit et société*, n°60, 2005, p. 393-408.
- MINONZIO, Jérôme et VALAT, Bruno, « L'Unaf : crise et transformations de la représentation des intérêts familiaux en France », *Revue française de science politique*, vol. 56 / 2, 2006, p. 205-226.
- MINONZIO, Jérôme, « L'évaluation des politiques familiales : discours sur la méthode ou mot d'ordre gestionnaire ? », *Informations sociales*, vol. 150, 2008, p. 10-21.
- MOHR, Lawrence B., *Explaining Organizational Behavior*, San Francisco : Jossey-Bas, 1982, 260 p.
- MONNIER, Éric et HENARD, Fabrice, « L'Evaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales : exercices imposés et initiatives propres », *Pouvoirs locaux*, 2000, p.1-8.
- MOREAU, Jean-François et LÉVY, Gérard, « Propositions pour développer l'investissement formation », *Recherches et prévisions*, vol. 24 / 1, 1991, p. 49-58.
- MORVAN, Alexia, *Pour une éducation populaire politique. A partir d'une recherche-action en Bretagne*, Thèse : Université Paris 8 Vincennes Saint-Denis, 2011, 632 p.
- MULLER, Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50 / 2, 2000, p. 189-208.
- MULLER, Pierre, *Les politiques publiques*, Paris : Presses Universitaires de France, 2004, 128 p.
- MUTCH, Alistair, « Reflexivity and the institutional entrepreneur: a historical exploration », *Organization Studies*, vol. 28 / 7, 2007, p. 1123-1140.
- NAY, Olivier et SMITH, Andy, « Les intermédiaires en politique: médiations et jeux d'institutions », in Olivier NAY et Andy SMITH, (dir.) *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris : Economica, 2002, p. 47-86.



- NAY, Olivier, SMITH, Andy et (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris : Économica, 2002.
- NEZOSI Gilles (dir.) *La gouvernance de la sécurité sociale: Une institution en quête de régulation*, Paris : La documentation Française, 2011, 189 p.
- NEZOSI, Gilles et VERITE, Catherine (dir.) Les dirigeants de la branche Famille de la Sécurité sociale, *Recherches et Prévisions*, vol. 74, n°1, 2003.
- NIOCHE, Jean-Pierre, « De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 32 / 1, 1982, p. 32-61.
- NIOCHE, Jean-Pierre et POINSARD, Robert, *L'évaluation des politiques publiques*, Paris : Economica, 1984.
- NIOCHE, Jean-Pierre, « L'évaluation des politiques publiques en France : "fast food", recettes du terroir ou cuisine internationale », *Revue Française d'Administration Publique*, vol. 66, 1993, p. 209-220.
- O'MIEL, Julien, *Mirages de la démocratie. L'indétermination de l'action publique participative. Comparaison transnationale des politiques participatives du Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais et de la Toscane*. Thèse : Université de Lille 2, 2015, 726 p.
- ODENORE, *L'envers de la fraude sociale: le scandale du non-recours aux droits sociaux*, Paris : La découverte, 2012, 210 p.
- OFFNER, Jean-Marc, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, vol. 56 / 1, 2006, p. 27-47.
- OFFREDI Claudine et RAVOUX Françoise, (dir.) *La notion d'utilité sociale au défi de son identité dans l'évaluation des politiques publiques*, Paris : l'Harmattan et la Société Française de l'Evaluation, 2010, 272 p.
- OGIEN, Albert, *L'esprit gestionnaire*, Paris : Éditions de l'École des Hautes Études en sciences sociales, 1995, 226 p.
- OKBANI, Nadia, « Les apports de l'expérimentation à la construction et à la généralisation du RSA », *Institut d'Etudes Politiques*, Mémoire : Université de Bordeaux 2, 2009, 184p.
- OKBANI, Nadia et WARIN, Philippe, « Le RSA : où sont les assistés ? », in ODENORE (dir.) *L'envers de la fraude sociale : le scandale du non-recours aux droits sociaux*, Paris : La découverte, 2012, p. 44-63.
- OKBANI, Nadia, « Les travailleurs pauvres face au RSA activité, un rendez-vous manqué ? », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 2013, p. 34-55.
- OKBANI, Nadia, « L'évaluation des expérimentations du RSA : entre légitimation de l'efficacité et usages politiques », *Working paper RT6 (Réseau politiques sociales, protection sociale, solidarité, AFS)* accessible sur Hal [<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00817767/document>], 2013,17p.



- OKBANI, Nadia, « L'influence du territoire et le rôle des institutions dans le non-recours au RSA activité », *Informations sociales*, n°178, 2013, p. 82-85.
- OKBANI, Nadia, *Le non-recours au RSA activité : Etude exploratoire en Gironde*, Dossier d'étude de la CNAF, n°164, 2013, 175 p.
- OKBANI, Nadia, « L'institutionnalisation de l'évaluation de politique au sein d'un organisme local de sécurité sociale : l'exemple de la CAF de la Gironde », *Regards*, vol. 46, 2014, p.227-234.
- OKBANI, Nadia, « Le non-recours, révélateur d'une redistribution manquée », in Anne EYDOUX, Bernard GOMEL (dir.) *Apprendre (de l'échec) du RSA: La solidarité active en question*, Paris : CEE et Les éditions Liaisons, 2014, p. 145-154.
- OKBANI, Nadia, « Le rôle de l'évaluation dans l'expérimentation sociale, entre instrumentation et instrumentalisation : le cas de l'évaluation des expérimentations du RSA », *Politiques et management public*, vol. 31, 2014, p. 75-91.
- OKBANI, Nadia, « L'impossible remise en question du modèle d'activation de la protection sociale en France : le rôle des évaluations du RSA dans le processus d'eupéanisation des politiques sociales », *Dynamiques régionales*, vol. 2, 2015, p. 34-43.
- OLIVER, Christine, « The Antecedents of Deinstitutionalization », *Organization Studies*, vol. 13 / 4, 1992, p. 563-588.
- « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », *Politix*, vol. 10 / 38, 1997, p. 7-17.
- OTT, Laurent, « Travail, travail social et travail du social », *Transversalités*, vol. 120 / 4, 2011, p. 87-100.
- PALIER, Bruno, « La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales », *Politiques et management public*, vol. 16, 1998, p. 13-41.
- PALIER, Bruno et BONOLI, Giuliano, « Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, vol. 49 / 3, 1999, p. 399-420.
- PALIER, Bruno, « Does Europe Matter ? Européanisation et réforme des politiques sociales des pays de l'Union européenne », *Politique européenne*, 2001, p. 7-28.
- PALIER, Bruno, *Gouverner la sécurité sociale: les réformes du système français de Sécurité sociale depuis 1945*, Paris : Presses Universitaires de France, 2002, 466p.
- PALIER, Bruno et SUREL, Yves, « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55 / 1, 2005, p. 7-32.
- PASQUIER, Romain SIMOULIN, Vincent et WEISBEIN, Julien, (dir.) *La Gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris : LGDJ, 2007, 234 p.
- PATTON, Michael Quinn, *Utilization-focused evaluation: The new century text* (3ème édition). London : Sage publications 1997.



- PAUGAM, Serge, *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris : PUF, 1991, 256 p.
- PAUGAM, Serge, « Les formes contemporaines de la pauvreté et de l'exclusion. Le point de vue sociologique. », *Genèses*, vol. 31, 1998, p. 138-159.
- PAYRE, Renaud et VANNEUVILLE, Rachel, « Les habits savants du politique. Des mises en forme savante du politique à la formation de sciences de gouvernement », *Revue française de science politique*, vol. 53 / 2, 2003, p. 195-200.
- PELLET, Rémi, « L'évolution du financement de l'assurance maladie : bilan et perspectives », *revue d'économie financière*, vol. 76, 2004, p. 87-127.
- PERETZ, Henri, *Les méthodes en sociologie. L'Observation*, Paris : La découverte 2004, 128 p.
- PERKMANN, Markus et SPICER, André, « Healing the scars of history: Projects, skills and field strategies in institutional entrepreneurship », *Organization Studies*, vol. 28 / 7, 2007, p. 1101-1122.
- PERRET, Bernard, « L'évaluation des politiques publiques », *Informations sociales*, n°110, 2003, p. 14-25.
- PERRET, Bernard, « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *Revue française d'administration publique*, vol. 117, 2006, p. 31-42.
- PERRET, Bernard, *L'évaluation des politiques publiques*, Paris : La découverte, 2008, 128 p.
- PERRIEN, Christian, « L'instrumentation de gestion d'un service public social », *Recherches et Prévisions*, vol. 42, 1995, p. 73-82.
- PERRIEN, Christian et LAPÔTRE, Marc, « Diriger une CAF pour la légitimer sur la scène locale : une pluralité de conceptions », *Recherches et prévisions*, vol. 74, 2003, p. 7-14.
- PERSPICAF, Réseau, « Rencontre sur l'évaluation des politiques publiques: Séminaire des chargés d'études Vichy 14 et 15 novembre 2006 », *Dossier d'études CNAF*, vol. 98, 2007, 78p.
- PESQUEUX, Yvon, *Le nouveau management public*, [en ligne] 2010, accessible sur : <http://hal.inria.fr/docs/00/51/08/78/PDF/Lenouveaumanagementpublic.pdf>.
- PETERS, Guy, « Le nouveau management public (New Public Management) », in Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT, Pauline RAVINET (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris: Presses de Sciences Po, 2010, p. 398-404.
- PETTIGREW, Andrew, « The Longitudinal Field Research on Change: Theory and Practice », *Organization Science*, vol. 1 / 3, 1990, p. 267-292.
- PIERSON, Paul, « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 94 (2), 2000, p. 251-268.



- PIERSON, Paul, *Politics in Time. History, institutions and social analysis*, Princeton : Princeton University Press, 2004, 208 p.
- PIERSON, Paul, « When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, vol. 45 / 4, 1993, p. 595-628.
- PILLON, Jean-Marie, « Le pointage et le placement? Quand Pôle emploi échoue à régler ses contradictions au moyen de logiciels », *Gouvernement et Action Publique*, vol. 4 / 2, 2015, p. 81-103.
- PILLON, Jean-Marie, *Les rendements du chômage: Mesures du travail et travail de mesure à Pôle emploi*, Thèse : Université Paris-Ouest Nanterre, 2014, 547 p.
- PILLON, Jean-Marie et SALLÉE, Nicolas, « De la construction des normes gestionnaires à leur appropriation. Une comparaison Pôle emploi, protection judiciaire de la jeunesse », in Manuel BOUCHER, Mohamed BELQASMI (dir.) *L'État social dans tous ses états. Rationalisations, épreuves et réactions de l'intervention sociale*, Paris : L'Harmattan 2014, p. 71-79.
- PINSON, Gilles, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris : Presses de Sciences Po, 2009, 422 p.
- PISANI, Edgar, « Administration de gestion, administration de mission », *Revue française de science politique*, vol. 6 / 2, 1956, p. 315-330.
- PONS, Xavier, *L'évaluation des politiques éducatives et ses professionnels. Discours et méthodes (1958-2008)*, Thèse : Science Po Paris, 2008, 961 p.
- POWELL, P.-J. et DI MAGGIO, W., « The iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, vol. 48, 1983, p. 147-160.
- POWELL, Walter W. et DI MAGGIO, Paul J., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago : The University of Chicago Press, 1991, 478 p.
- POWER, Michael, *La société de l'audit. L'obsession du contrôle*, Paris : La découverte, 2004, 312 p.
- PRESSMAN, Jeffrey L. et WILDAVSKY, Aaron B., *Implementation*, Berkley- Los Angeles : University of California Press, 1973.
- PUCCI, Muriel et MARC, Céline, « Une nouvelle version du modèle de microsimulation Myriade : trimestrialisation des ressources et évaluation du revenu de Solidarité active », *Dossier d'études CNAF*, vol. 137, 2011, 59 p.
- RAISON DU CLEUZIQU, Yann, « Des fidélités paradoxales: recomposition des appartenances et militantisme institutionnel dans une institution en crise », in Jacques LAGROYE, Michel OFFERLE (dir.) *Sociologie de l'institution*, Paris : Belin, 2011, p. 276-289.



- RAMAUX, Christophe, « L'État social à l'épreuve de la politique économique et du risque », in Jean-Marc DUPUIS (dir.) *Politiques sociales et croissance économique*, Paris : L'Harmattan, 2002, p. 55-70.
- RAVOUX, Françoise et OFFREDI, Claudine, *La notion d'utilité sociale au défi de son identité dans l'évaluation des politiques publiques*, Paris : L'Harmattan, 2010, 272 p.
- RENAUDAT, Evelyne, « La transformation des métiers du travail social », *Recherches et prévisions*, vol. 63 / 1, 2001, p. 47-59.
- RENAUDAT, Evelyne, « Un clivage entre deux dimensions du travail social. Le diagnostic sociologique de la Caf de Lille », *Recherches et prévisions*, vol. 24 / 1, 1991, p. 33-37.
- RENAUDAT, Evelyne et GRIGNON, Michel, « Un outil de mesure de la satisfaction des allocataires », *Recherches et prévisions*, vol. 24 / 1, 1991, p. 59-65.
- RESEAU PERSPICAF, "Actes du séminaire des chargés d'études des Caf", *Dossier d'études CNAF*, n°142, 2011, 131p.
- RESTIER-MELLERAY, Christiane, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *Revue française de science politique*, vol. 40 / 4, 1990, p. 546-585.
- ROSANVALLON, Pierre, *La nouvelle question sociale, Repenser l'Etat-providence*, Paris : Seuil, 1995, 223p.
- ROSANVALLON, Pierre, *Le modèle politique français: la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris : Seuil, 2006, 445 p.
- ROUBAN, Luc, *L'État et la science: La politique publique de la science et de la technologie*, Paris : Editions du CNRS, 1988, 248 p.
- ROUBAN, Luc, « L'évaluation, nouvel avatar de la rationalisation administrative ? Les limites de l'import-export », *Revue Française d'Administration Publique*, vol. 66, 1993, p. 197-208.
- ROUBAN, Luc, *La fin des technocrates ?*, Paris : Presses de Sciences Po, 1998.
- RUELLAN, Rolande, « La Sécurité sociale du contrôle à l'évaluation », *DREES, Echanges santé-social*, n°103, 2001, p. 65-70.
- RUELLAN, Rolande, « La sécurité sociale : gouvernement par l'Etat-puissance publique », in Michel BORGETTO, Michel CHAUVIERE (dir.) *Qui gouverne le social?* Paris : Dalloz, 2008, p. 193-199.
- RUFFIOT, Amédine et MARTIN, Gérard, « La commande d'évaluation de politiques sociales territoriales, entre mythes et apprentissages », *Politiques et management public*, vol. 19 / 19-2, 2001, p. 1-23.
- RULLAC, Stéphane (dir), « Le travail social est-il de gauche ? », *Le sociographe*, vol. 30 / 3, 2009.



- SABATIER, Paul A., « Top-Down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis », *Journal of Public Policy*, vol. 6 / 1, 1986, p. 21-48.
- SABATIER, Paul A. et JENKINS-SMITH, Hank, *Policy change and learning. An advocacy Coalition approach*, Boulder : Westview Press, 1993, 290 p.
- SAINSAULIEU, Renaud, *Sociologie de l'organisation et de l'entreprise*, Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Dalloz, 1987, 390 p.
- SALAI, Robert, « Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance », *Revue française des affaires sociales*, n° 1-2, 2010, p. 129-147.
- SCHWART, Christine et STRUHKAMP, Gerlinde, « Does evaluation build or destroy trust? insights from case studies on evaluation in higher education reform », *Evaluation*, vol. 13 / 3, 2007, p. 323-339.
- SCOLARO, Julien, « De la reconnaissance à l'influence? heurts et enjeux d'une tentative d'empowerment en France », *Géographie, économie, société*, vol. 8 / 1, mars 2006, p. 87-106, [En ligne : <http://ges.revuesonline.com/article.jsp?articleId=7864>].
- SIMON, Herbert, « A Behavioral Model of Rational Choice », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 69 / 1, 1955, p. 99-118.
- SIMON, Herbert, *The Science of the Artificial*, Cambridge : MIT Press, 1969.
- SOBOUL, Albert, « Girondins et Montagnards », *Actes du colloque Sorbonne, 14 décembre 1975*, Paris : Société des études robespierristes, Bibliothèque d'histoire révolutionnaire, 1980.
- SOULET, Marc-Henry, « La vulnérabilité comme catégorie de l'action publique », *Pensée plurielle*, vol. 10 / 2, 2005, p. 49.
- SOULET, Marc-Henry, « Justice, justesse et justification. Les embarras de l'aide sociale », *Colloque 'inégalités et justice sociale'*, Bordeaux : Université Victor Segalen, 2013.
- SPENLEHAUER, Vincent, DEGEORGES, Olivier et MONNIER, Éric, « L'évaluation comme outil de légitimation: le cas des grandes organisations internationales », *Politiques et management public*, vol. 8 / 8-4, 1990, p. 1-23.
- SPENLEHAUER, Vincent, *L'évaluation de politique, usages sociaux : trois études de cas d'évaluation*, Paris : L'Harmattan, 1995.
- SPENLEHAUER, Vincent, *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*, Thèse : Université de Pierre Menes-France - Grenoble II, 1998, 356 p.
- SPENLEHAUER, Vincent, « Quel développement, quelle professionnalisation de l'évaluation ? », *Pouvoirs Locaux*, n°38, 1998, p. 48.
- SPENLEHAUER, Vincent, « Intelligence gouvernementale et sciences sociales », *Politix*, vol. 12 / 48, 1999, p. 95-128.



- SPENLEHAUER, Vincent et WARIN, Philippe, « L'évaluation au service des conseils régionaux », *Sociologie du Travail*, vol. 42 / 2, avril 2000, p. 245-262.
- SPENLEHAUER, Vincent, « Steve Jacob : Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques. Etude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas », *Politiques et management public*, vol. 24 / 2, 2006, p. 162-165.
- SPIRE, Alexis, « L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 169 / 4, 2007, p. 4-21.
- STÉBÉ, Jean-Marc, *Evaluation de la politique publique de rehabilitation du logement social. Prolegomenes a une sociologie de l'evaluation*, Paris 10, 1993.
- SUPIOT, Alain, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris : Seuil, 2010, 184 p.
- SUREL, Yves, « Le poids des organisations internationales dans les réformes des politiques sociales », *Informations sociales*, n° 157, 2010, p. 36-43.
- TAYLOR, Rosemary C.R. et HALL, Peter, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, 1997, p. 469-496.
- TENZER, Nicolas, « L'évaluation : de la modernisation de l'administration à la réforme de l'action publique », *Revue française des affaires sociales*, vol.54, n°1, 2000
- TENZER, Nicolas, « Une politique peut-elle être évaluée ? Libres réflexions sur une question occultée », *Informations sociales*, vol. 110, 2003.
- THELEN, Kathleen, « Comment les institutions évoluent: perspective de l'analyse comparative historique », in *L'année de la régulation. Economie, institutions, pouvoirs*, Paris : Presses de Sciences Po, 2003, p. 13-43.
- THELEN, Kathleen et STEINMO, « Historical institutionalism in Comparative Analysis », in Sven STEINMO, Kathleen THELEN et Frank LONGSTRETH (dir.) *Structuring politics. Historical institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge : Cambridge University Press, 1992, p. 1-32.
- THELEN, Kathleen, *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, Cambridge : Cambridge University Press, 2004, 333 p.
- THOENIG, Jean-Claude et DURAN, Patrice, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46 / 4, 1996, p. 580-623.
- THOENIG, Jean-Claude, « L'évaluation, sources de connaissances applicables aux réformes de la gestion publique », *Revue Française d'Administration Publique*, n°92, 1999, p.684
- THOENIG, Jean-Claude, « L'évaluation en actes : leçons et perspectives », *Politiques et management public*, vol. 20 / 4, 2002, p. 33-50.



- THOENIG, Jean-Claude, « L'évaluation. Un cycle de vie à la française », in F. LACASSE, P.E. VERRIER, (dir.). *30 ans de réforme de l'Etat. Expériences françaises et étrangères. Stratégies et bilans*, Paris : Dunod, 2005, p. 117-127.
- TOULEMONDE Jacques et ROCHAIX, Lise, « La prise de décision rationnelle à travers l'évaluation de projets : une présentation des tentatives françaises », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 60, 1994, p. 45-66.
- TOURÉ, El Hadj, « Réflexion épistémologique sur l'usage des focus groups : fondements scientifiques et problèmes de scientificité », *Recherches qualitatives*, vol. 29 / 1, 2010, p. 5-27.
- TOURMEN, Claire, *Les compétences des évaluateurs : le cas des évaluateurs de politiques publiques*, Thèse : Grenoble, Ecole Doctorale Sciences de l'Homme, du Politique et du Territoire, 2007.
- TOURMEN, Claire, « Les compétences des évaluateurs de politiques publiques », *Formation emploi*, vol. 104, 2008, p. 53-65.
- TOURMEN, Claire et BASLÉ, Maurice, « Éléments pour la construction d'un référentiel des métiers de l'évaluation des politiques publiques », 2005.
- TURREL, Denis, « Le travail social. Engagement politique ou prestataire d'ordre public », *Empan*, vol. 68 / 4, 2007, p. 84-89.
- VALAT, Bruno, *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967) ; L'État, l'institution et la santé*, Paris : Economica, 2001, 544p.
- VALOVIRTA, Ville, « Evaluation utilization as argumentation », *Evaluation*, vol. 8, 2002, p. 60-80.
- VARONE, Frédéric, « De la performance publique : concilier évaluation des politiques et budget par programme ? », *Politiques et management public*, 26/3, 2008, p. 78-89.
- VARONE, Frédéric et JACOB, Steve, « Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11 / 2, 2004.
- VÉRÉTOU, Antoine, « Trappes d'inactivité et stratégies des acteurs », *Dossier d'études CNAF*, vol. 16, 2001, 74p.
- VILLETTE, Michel, *Sociologie du conseil en management*, Paris : La Découverte, Paris, 2003, 128 p.
- TOULEMONDE Jacques *Voisinages : de la confusion à la complémentarité; Évaluation, audit de performance, pilotage de la performance, management par la qualité*, Paris : Cahier de la Société Française d'Evaluation, n°4, 2009, 56 p.
- WACQUANT, Loïc J D, « Corps et âme. Notes ethnographiques d'un apprenti-boxeur », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1989, p. 33-67.
- WARIN, Philippe, *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Etude des relations de services*, Paris : L'Harmattan, 1993, 320 p.



- WARIN, Philippe, « L'évaluation : vecteur d'autonomisation des régions », *Pouvoirs Locaux*, vol. 31, 1996, p. 31-37.
- WARIN Paris (dir.) *Quelle modernisation des services publics? les usagers au coeur des réformes*, Paris : La découverte, 1997, 355 p.
- WARIN, Philippe, « Une approche de la pauvreté par le non-recours aux droits sociaux », *Liens social et politique*, vol. 61, 2009, p. 137-146.
- WARIN, Philippe, « Le non-recours : définition et typologies », *Document de travail*, n°1, Grenoble : ODENORE, 2010, 8 p.
- WARIN, Philippe, « Qu'est-ce que le non-recours au droits sociaux », [en ligne] *laviedesidees.fr*, 2010, 12 p.
- WARIN, Philippe, « Le non-recours s'accroît avec le cumul des précarités », *Actualités Sociales Hebdomadaires*, n°2664, 2010, p.38-39
- WARIN, Philippe, « Le non-recours aux droits comme question publique : innovations dans la production des politiques sociales » *Document de travail*, n°12, Grenoble : ODENORE, 2011, 9p.
- WEBER, Max, « Le savant et le politique », Paris : Union Générale d'Édition, 1919, 186 p.
- WEBER, Max, « La domination légale à direction administrative bureaucratique », *Économie et Société*, Paris : Plon, 1921, 374 p.
- WEBER, Max, *Sociologie du droit*, Paris : Presses Universitaires de France, 1986, 242 p.
- WEBER, Max, « La transformation du charisme et le charisme de fonction », *Revue française de science politique*, Vol.63, 2013, p. 463-486.
- WEISS, Carol H., « Have we learned anything new about the use of evaluation ? », *American Journal of Evaluation*, vol. 19, 1998, p.21-33.
- WEISS, Carol H., « Utilization of evaluation: Toward comparative study », in Carol H. WEISS (dir.) *Evaluating action programs: Readings in social action and education*, Boston : Allyn and Bacon, 1972, 365 p.
- WILDAVSKY, Aaron, « The self-evaluating organization », *Public Administration Review*, vol. 32 / 5, 1972, p. 509-520.
- ZILBER, Tammar, « Stories and the discursive dynamics of institutional entrepreneurship: The case of Israeli high-tech after the Bubble », *Organization Studies*, vol. 28 / 7, 2007, p. 1035-1054.



## Documentation diverses

### Documentation et rapports publics

COMITÉ NATIONAL D'ÉVALUATION DU RSA, « Comité national d'évaluation du RSA, Rapport final », 2011, p. 150.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES, GUEDJ Jérôme, *Conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur le financement de la branche famille*, Rapport d'information, n°1918, 30 Avril 2014.

COMMUNICATION A LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE, « Dossier d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale. Le financement de la branche famille », , Paris, 2012, 77 p.

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION, *Petit Guide de l'évaluation des politiques publiques*, Paris : La documentation française, 1996, 123 p.

COUR DES COMPTES, *Le financement de la Branche famille*, Rapport d'étape, Communication à la commission des affaires sociale de l'assemblée nationale, Paris, 2012, 77 p.

DELEAU, Michel, *Evaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, organisation : rapport du Groupe de travail « Méthodes d'évaluation des politiques publiques »*, Paris: La Documentation Française, 1986, 181 p.

FRAGONARD, Bertrand, PELTIER, Michel et RIVARD, Antonin, *Rapport du Groupe de travail « Accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux »*, Paris, 2012, 72 p.

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES, *La dynamisation de la gestion des agents de direction du régime général de Sécurité sociale*, Rapport n°2007-069P, 2007, 130 p.

JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE, *Décret du 15 novembre 1999 portant promotion et nomination*, JOFR n°265, texte n°7, 16 novembre 1999, p.16982.

MINISTERE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS, MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALE ET DE LA SANTE, *Les chiffres clés de la Sécurité sociale 2013*, Paris : Direction de la Sécurité Sociale, 2013, 45 p.

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES, *Projet de loi de financement de la Sécurité sociale - PLFSS, Annexe 1, Programmes de qualité et d'effcience Famille*, Paris : Sécurité sociale, 110 p.



MINISTERE DE L'INTERIEUR, *Code la sécurité sociale*, [en ligne], accessible sur légifrance, le service public de la diffusion du droit : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006073189>

SOCIETE FRANCAISE D'EVALUATION, *Charte de l'évaluation : Témoignages, débats et mise en œuvre des standards*, Cahier de la SFE, n°1, septembre 2005, p.12.

VANLERENBERGHE, Pierre, « RMI, le pari de l'insertion », *Rapport de la commission nationale d'évaluation du RMI*, Paris : La documentation française, 1992.

VIVERET, Patrick, "L'évaluation des politiques et des actions publiques, propositions en vue de l'évaluation du revenu minimum d'insertion", *Rapport au premier ministre*, Paris : La documentation française, 1989.

## **Documentation de la sécurité sociale**

BAUER Michel, « Les compétences des agents de direction des organismes de Sécurité sociale, horizon 2000-2005 », Paris, France, 1996, 88 p.

BAUER, Michel, « Quelle ressource dirigeante pour le régime général de sécurité sociale de demain? », Paris : UCANSS, 2010, 131 p.

BAUER, Michel, « Quelle ressource dirigeante pour quel cœur de métier », Paris : UCANSS, 2014, 135 p.

DEMESSE, Nicolas, FOURNIER, Manon, GALLET, Pierre [et al.], « La place et le rôle des directeurs locaux au sein des nouvelles organisations des organismes de sécurité sociale », Saint- Etienne : EN3S, 2012, 116 p.

DISERVI, Luc, « La gouvernances des organismes de sécurité sociale », *Revue Regards de l'EN3S*, vol. 36, 2009, p. 218-222.

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DE LA SECURITE SOCIALE, *Les métiers de dirigeants au sein de la protection sociale*, Saint-Etienne : EN3S, 2014, 12 p.

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DE LA SECURITE SOCIALE, UNION DES CAISSES NATIONALES DE LA SECURITE SOCIALE, SECURITE SOCIALE, « Référentiel compétences : Manager stratégique », *document de référence, Projet promotion des métiers de dirigeants au sein de la Protection sociale* », Novembre 2013, 3 p.

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DE LA SECURITE SOCIALE, *Catalogue de formation continue*, EN3S, 2014, p.23

PERRIEN, Christian, « Évaluer des directeurs d'organismes : quelles conditions d'un regard «juste» sur la production dirigeante? », *Revue Regards de l'EN3S*, vol. 44, 2013, p. 117-125.

UNION DES CAISSES NATIONALES DE SECURITE SOCIALE, *Le personnel des organismes de Sécurité sociale, Situation au 31/12/2013*, Paris : UCANSS, 2013, 42 p.



## **Documentation de la Caisse Nationale des Allocations Familiales**

CIRESE (Cabinet d'ingénierie sociale) / CNAF, *Un outil d'évaluation des centres sociaux : le référentiel d'évaluation*, Document interne, 2004, 68 p.

CNAF, *Rapport du groupe prospective, les constats et les perspectives*, Document interne, 1991, 91 p.

CNAF, *Complémentarité PF/AS*, Document interne : Commission consultative sociale des directeurs, 1995, 111 p.

CNAF, *Les orientations de l'action sociale familiale des CAF 1997-2000*, Document interne, 1997

CNAF, Convention d'Objectif et de Gestion ETAT/CNAF, 1997, 43p.

CNAF, *De l'évaluation des politiques publiques. Contribution méthodologique*, Document interne, 1999, 91 p.

CNAF, Compte-rendu de la journée Recherche/Perspicaf, Sur l'évaluation des politiques (30/01/01) p.5

CNAF, *L'évaluation des politiques. Note de doctrine*, Chantier institutionnel n°9, 2002, 7 p.

CNAF, Convention d'Objectif et de Gestion, 2005-2008, 43p.

CNAF, Convention d'Objectif et de Gestion, 2009-2012, 45p

CNAF, *Guide d'accueil du chargé d'études*, Document interne, décembre 2012, 91 p.

CNAF, DIRECTION DES POLITIQUES FAMILIALES ET SOCIALES, *Circulaire relative à l'animation de la vie sociale*, circulaire n°2012-013, 20 juin 2012, 24 p.

CNAF, DIRECTION DES STATISTIQUES DES ETUDES ET DE LA RECHERCHE, *Premiers résultats de l'enquête sur l'organisation des expertises d'études socio-économiques et de gestion dans le réseau des Caf*, Paris, 2012, 54 p.

CNAF, Convention d'Objectif et de Gestion entre l'Etat et la CNAF, 2013-2017, 216 p.

## **Documentation de la CAF de la Gironde**

*Entreprise publique, économie sociale: innover oui... mais comment?*, Acte du séminaire des 11 et 12 octobre 1995 à Ainhoa, 110 p.

CAF DE LA GIRONDE, *Analyse de la structuration GDR/DIAPASON*, Document interne, 1998, p.10

CAF DE LA GIRONDE, *Comprendre le territoire pour agir, bilans et perspectives*, Document interne, Diapason, 1998, 24 p.

CAF DE LA GIRONDE, contrat pluriannuel de gestion caisse nationale des allocations familiales / caisse d'allocations familiales de la Gironde, 1997-2000, 9 p.



CAF DE LA GIRONDE, Plan de développement 1997-2000, 108 p.

CAF DE LA GIRONDE, *La fonction gestion du risque DIAPASON et ses outils*, 1999, p.2

CAF DE LA GIRONDE, *La fonction gestion du risque / Diapason, Document de synthèse et d'illustration*, 2000, p.2

CAF DE LA GIRONDE, *bilan du plan de développement de la CAF 1998-2001*, Document interne, 2001, 108 p.

CAF DE LA GIRONDE, Contrat de gestion pluriannuel CNAF / CAF de la Gironde, 2001-2004, 9 p.

CAF DE LA GIRONDE, Plan de développement 2001-2004, 11 p.

CAF DE LA GIRONDE, *Rapport d'évaluation du CTL de la commune d'Eysines*, Document interne GDR/ DIAPASON, 2002, 55 p.

CAF DE LA GIRONDE, *Rapport d'étude sur les ludothèques en Gironde*, Document interne, GDR/ DIAPASON, 2003, 119 p.

CAF DE LA GIRONDE et CIRESE (cabinet d'ingénierie), *Préparer la déclinaison stratégique du SDAS*, Document interne du Comité de pilotage et d'évaluation Action Sociale, CIRESE, 2004, 45 p.

CAF DE LA GIRONDE et CREDOC, *Évaluer un contrat temps libre, guide méthodologique*, Document interne du Département Ingénierie des Politiques de la Caisse d'Allocation Familiale de la Gironde et du Département Évaluation des Politiques Sociales du CRÉDOC, 2004, 58 p.

CAF DE LA GIRONDE, Contrat Pluriannuel de Gestion caisse nationale des allocations familiales / caisse d'allocations familiales de la Gironde, 2005-2008, 9 p.

CAF DE LA GIRONDE et CREDOC, *Compte rendu de la Formation-Action: construction d'indicateurs pour l'évaluation des contrats territoriaux*, Document interne CREDOC-CES, 2006, 6 p.

CAF DE LA GIRONDE, *L'action CAF et les familles monoparentales: une action à renforcer*, Contribution à l'évaluation intermédiaire de l'axe 1 du SDAS, 2008, p.68.

CAF DE LA GIRONDE, *L'action CAF et le « mal vivre logement » : un enjeu de cohérence*, Contribution à l'évaluation de l'axe 2 du SDAS, 2008, 49 p.

CAF DE LA GIRONDE, *Référentiel de participation des habitants*, Document interne, 2008, 42 p.

CAF DE LA GIRONDE, *Mesure des impacts du relogement des familles « Gens du Voyage »*, évaluation longitudinale de la MOUS Départementale, 2009, 35p.

CAF DE LA GIRONDE, Contrat Pluriannuel d'Objectif et de Gestion, 2009-2012, 73 p.

CAF DE LA GIRONDE, Plan de développement 2009-2012, 143 p.

CAF DE LA GIRONDE, *Évaluation du CAFST de la Ville de Bordeaux*, 2011, 26p.



CAF DE LA GIRONDE, *Les familles monoparentales en Gironde: une réalité invisible ? Les familles au centre des politiques d'Action Sociale ? Interroger la place des familles dans les dispositifs et offres de services de soutien à la parentalité*, 2012, 38p.

CAF DE LA GIRONDE, *Évaluation des effets de la territorialisation de l'Action Sociale de la CAF de la Gironde*, 2013, 23p.

CAF DE LA GIRONDE, *contrat pluriannuel d'objectif et de gestion entre la Cnaf et la Caf de la Gironde*, 2013-2017, 73 p.

CAF DE LA GIRONDE, *Plan de développement 2013-2017*, 87 p.







# ***Table des illustrations***

## **Table des figures**

Figure 1: La lessiveuse, le bouillonnement organisationnel de l'évaluation.....	229
Figure 2: Composition des Unités territoriales.....	322
Figure 3 : Mécanismes d'influence des acteurs politiques dans la Branche famille.....	470

## **Table des tableaux**

Tableau 1: Récapitulatif des entretiens de recherche conduits .....	42
Tableau 2 : Missions, normes et outils des directions de la CNAF .....	68
Tableau 3: La place des indicateurs dans les COG .....	70
Tableau 4: Répertoire des évaluations de la CNAF au fil des COG .....	158
Tableau 5 : Intérêts des acteurs pour l'évaluation des centres sociaux.....	219
Tableau 6: Répertoire des diagnostics conduits en Gironde de 1995 à 2001.....	263
Tableau 7: Formations préliminaires de Danielle Coutant à l'évaluation des politiques .....	281
Tableau 8: Politique de formation à l'évaluation des CES de la CAF.....	283
Tableau 9: Répertoire des évaluations de la CAF de la Gironde (2002-2007) .....	285
Tableau 10: Répertoire des évaluations de politique de la CAF de 2008-2014 .....	306
Tableau 11 : Classification des différentes évaluations conduites par la CAF .....	307
Tableau 12 : Ressources, rôles et intérêts d'acteurs dans l'évaluation .....	356
Tableau 13: Normes d'attribution et de pilotage en fonction du type d'évaluation .....	364
Tableau 14 : Exemples de questions évaluatives.....	370
Tableau 15: Les logiques d'action et les ressources des ADOSS pour conduire des activités d'intermédiaires .....	468



## Table des encadrés

Encadré 1 : Quelques repères sur l'institutionnalisation de l'évaluation de politique en France .....	10
Encadré 2 : Le nouveau management public : de l'idéologie à la pratique.....	58
Encadré 3 : Les politiques de la Branche Famille en bref.....	64
Encadré 4 : Le profil des agents du service de gestion des prestations.....	78
Encadré 5 : Exemples de stratégies de l'indicateur .....	79
Encadré 6: Le profil des agents du service de l'action sociale .....	81
Encadré 7 : Les relations partenariales locales de la CAF .....	85
Encadré 8 : L'association ADIRCAF : corporatisme et lobby politique .....	108
Encadré 9 : Un directeur acteur politique et critique .....	123
Encadré 10 : De l'initiative locale à la politique nationale : les acteurs politiques dans des activités d'intermédiaires courtiers.....	124
Encadré 11: Le PQE de la Branche famille.....	141
Encadré 12: Préambule de la note de doctrine.....	147
Encadré 13 : Stratégie d'acteur de la DSER face à la tension entre évaluation de la performance et évaluation des politiques .....	154
Encadré 14 : Des chargés d'études en mal de reconnaissance.....	173
Encadré 15: Propos de Martin Ackermann sur l'enquête de satisfaction (1988-1990)..	210
Encadré 16 : Les objectifs de l'évaluation des centres sociaux .....	214
Encadré 17: Note méthodologique de l'évaluation des centres sociaux par J.-M. Dutrénit .....	215
Encadré 18: L'expérience d'évaluation des centres sociaux pour Henri Labeyrie .....	221
Encadré 19: La mise à l'agenda d'une politique publique.....	225
Encadré 20: Le discours légitimant l'évaluation de l'action sociale des CAF.....	233
Encadré 21: Les reconfigurations de l'action sociale locale .....	242
Encadré 22: La logique managériale de Martin Ackermann .....	257
Encadré 23: L'expertise comme ressource stratégique de positionnement .....	271
Encadré 24: La création et les missions de l'OGIAPE.....	289
Encadré 25: La définition de normes par les CES : le guide d'évaluation des CTL.....	292
Encadré 26 : L'imposition de l'évaluation des centres sociaux .....	315
Encadré 27: Précisions sur le fonctionnement du CAFST .....	317
Encadré 28: Instances de pilotage d'évaluations partenariales .....	366
Encadré 29 : Quand la CAF évalue l'action d'une association.....	383



Encadré 30: Expérience d'écriture d'un rapport d'évaluation de CAFST .....	393
Encadré 31: Une posture déviante de détournement de l'évaluation .....	398
Encadré 32: Exemple de négociations autour de la restitution d'une évaluation: le cas de l'évaluation mi-parcours de la CTG de la Teste.....	405
Encadré 33: Quand le processus évaluatif conduit au changement avant la décision : le cas de l'évaluation de la politique parentalité.....	420
Encadré 34 : L'évaluation investie à des fins de reconfiguration organisationnelle : le cas de l'évaluation des effets de la territorialisation de l'action sociale .....	430
Encadré 35 : La posture centralisatrice de la CNAF concernant l'évaluation.....	453
Encadré 36: Les cadres cognitifs d'acteur politique .....	472
Encadré 37 : La première rencontre avec Denis Champenois : vers une remise en question de l'évaluation ? .....	500
Encadré 38 : Les instances d'élaboration du SDE .....	515
Encadré 39: La négociation d'une nouvelle norme de suivi des préconisations : intérêts et jeux d'acteurs.....	536
Encadré 40: Le maintien du positionnement organisationnel des CES dans le cadre du SDE .....	563
Encadré 41 : Henri Labeyrie face aux difficultés d'institutionnalisation de l'évaluation dans la CAF X.....	573







## **Table des sigles**

AAH	Allocation Adulte Handicapé
ACOSS	Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale
ADCAM	Association des Directeurs de Caisses d'Assurance Maladie
ADIRCAF	Association des DIRecteurs de CAF
ADOSS	Agents de Direction d'Organismes de Sécurité Sociale
AEMO	Action Educative en Milieux Ouverts
AEN3S	Association des anciens élèves et élèves de l'EN3S
AFOM	Avantages, Faiblesses, Opportunités, Menaces
ANDAC	Association Nationale des Dirigeants d'Agence Comptables
ARS	Agence Régionale de Santé
CAF (33)	Caisse d'Allocations Familiales (de la Gironde)
CAFST	Contrat d'Action Familiale et Sociale Territorial
CAS	Commission d'Action Sociale
CCAS	Centres Communaux d'Action Sociale
CE	Contrats Enfance
CEJ	Contrat Enfance-Jeunesse
CEPEL	Centre d'Études Politiques de l'Europe Latine
CERTIA	CENTres Régionaux de Traitement Informatique d'Aquitaine
CERC	Centre d'Étude et de Recherche des Coûts
CES	Chargé.e d'Études Sociales
CESF	Conseil en Economie Sociale et Familiale
CG	Conseil Général
CIFRE	Convention Industrielle de Formation par la REcherche
CIME	Comité InterMinistériel de l'Évaluation
CLCA	Complément de libre choix d'activité
CNAF	Caisse Nationale d'Allocations Familiales
CNAV	Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse
CNAMTS	Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés
CNAVTS	Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Travailleurs Salariés
CNESSS	Centre national d'Études Supérieures de Sécurité Sociale
COG	Conventions d'Objectifs et de Gestion
COPIL	COMité de PILotage
COTECH	Comité TECHnique
CPAM	Caisse Primaire d'Assurance Maladie
CPOG ou CPG	Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Gestion
CRDS	Contribution pour le Remboursement de la Dette Sociale
CREDOC	Centre de Recherche pour l'ÉtuDe et l'Observation des Conditions de vie
CSE	Conseil Scientifique de l'Évaluation
CTG	Conventions Territoriales Globales
CTL(J)	Contrats Temps Libres (Jeunes)
CUCS	Contrats Urbains de Cohésion Sociale
DAP	Département d'Appuis aux Politiques
DASS	Direction des Affaires Sanitaires et Sociales
DATAR	Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
DDCS	Direction Départementale de la Cohésion Sociale
DES	Direction de l'Évaluation et de la Stratégie
DGFIP	Direction Générale des Finances Publiques
DIAPASON	DIAGnostic et Projets d'Action SOciale Négociée
DIP	Département d'Ingénierie des Politiques
DIRECCTE et de l'Emploi	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail
DPFAS	Direction des Politiques FAMiliales et Sociales
DPT	Département des Politiques Territoriales
DR	Direction du Réseau
DRI	Direction des Relations Internationales
DRASS	Direction Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement



DREES	Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques
DRJSCS	Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale
DSER	Direction des Statistiques de l'Etude et de la Recherche
DSL	Développement Social Local
EAJE	Etablissements d'Accueil de Jeunes Enfants
EN3S	Ecole Nationale Supérieure de la Sécurité Sociale
ETP	Equivalent Temps Plein
FNAS	Fond National d'Action Sociale
GDR	Gestion Des Risques
GRH	Gestion des Ressource Humaines
HCF	Haut Conseil à la Famille
HCSP	Haut Conseil de la Santé Publique
IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales
IRTS	Institut Régional de Travail Social
LFSS	Loi de Financement de la Sécurité Sociale
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finance
LOLFSS	Loi Organique, relative aux Lois de Financement de la Sécurité Sociale
MAP	Modernisation de l'Action Publique
MARS	Modélisation mathématique pour l'Anticipation des Risques Sociaux
MEC	Mission d'Evaluation et de Contrôle
MECSS	Mission d'Evaluation et de Contrôle des lois de financement de la Sécurité Sociale
MOUS	Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale
MSA	Mutuelle Sociale Agricole
NGP	Nouvelle Gestion Publique
NMP	Nouveau Management Public
ODAS	Observatoire Décentralisé de l'Action Sociale
OGIAPE	Observatoire Girondin Interinstitutionnel de l'Accueil de la Petite Enfance
OSS	Organismes de Sécurité Sociale
PAJE	Prestation d'Accueil du Jeune Enfant
PDALPD	Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
PDD	Plan De Développement
Perspicaf	Réseau des chargés d'études de la Branche famille
PLFSS	Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale
PQE	Programmes de Qualité et d'Efficiencie
PRISME	Prospective du RIisque Social par la Mobilisation des Experts
PRU	Projet de Rénovation Urbaine
PSAL	Prestation Sociale d'Animation Locale
PSU	Prestation de Service Unique
RAM	Relais Assistantes Maternelles
RCB	Rationalisation des Choix Budgétaires
RCEPP	Réseau des Chercheurs en Évaluation des Politiques Publiques
REAAP	Réseaux d'Ecoute, d'Appuis et d'Accompagnement des Parents
RGPP	Révision Générale des Politiques Publiques
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
RNDC	Recueil National des Données des Caisses
RSA	Revenu de Solidarité Active
RUT	Responsable d'Unité Territoriale
SDAJE	Schéma Directeur d'Accueil du Jeune Enfant
SDAPE	Schéma Départemental d'Accueil de la Petite Enfance
SDAS	Schéma Directeur d'Action Sociale
SDE	Schéma Directeur de l'Evaluation
SENACS	Système d'Echanges National des Centres Sociaux
SFE	Société Française de l'Evaluation
SGMAP	Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique
TSA	Technicien Socio-Administratif
UCANSS	Union des CAisses Nationales de Sécurité Sociale
URSSAF	Union de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales
UT	Unité Territoriale



# Table des matières

SOMMAIRE .....	- 1 -
REMERCIEMENTS .....	5
<b>Prologue</b> .....	7
INTRODUCTION .....	9
1. L'INSTITUTIONNALISATION DE L'EVALUATION : QUELLES CONTROVERSES SCIENTIFIQUES ? .....	9
<i>Des analyses de l'institutionnalisation de l'évaluation centrées sur l'État, substantialistes, légalistes ou descendantes</i> .....	11
<i>Des recherches sur l'évaluation qui éclairent le phénomène d'institutionnalisation</i> .....	17
<i>Peu de travaux sur l'institutionnalisation de l'évaluation au sein d'une organisation</i> .....	20
2. ÉTUDIER L'INSTITUTIONNALISATION DE L'EVALUATION DANS UNE CAF .....	22
<i>Comprendre l'institutionnalisation à travers les acteurs, l'organisation, les politiques publiques</i> .....	22
Le choix d'une non-définition: l'évaluation comme institution, une approche par la sociologie de l'institution .....	25
Une approche néo-institutionnaliste historique et sociologique .....	26
De l'entrepreneur institutionnel au travail institutionnel des acteurs .....	28
Une approche de l'évaluation comme instrument d'action publique .....	30
L'approche empirique, inductive et cognitive d'un processus permanent .....	31
<i>Analyser l'institutionnalisation de l'évaluation dans une organisation comme la CAF</i> .....	32
Pourquoi étudier l'institutionnalisation de l'évaluation au sein d'une organisation ? .....	33
Pourquoi travailler sur un organisme de Sécurité sociale ? .....	34
Pourquoi s'intéresser à une Caisse d'Allocations Familiales? .....	35
Pourquoi analyser le cas de la CAF de la Gironde ? .....	36
3. UNE POSTURE METHODOLOGIQUE : ENTRE SOCIOLOGIE DE L'ACTION PUBLIQUE ET ETHNOGRAPHIE INSTITUTIONNELLE .....	38
<i>L'imbrication de la recherche et des missions professionnelles : être au plus près de l'objet</i> .....	38
Être chercheure « sur » l'institutionnalisation de l'évaluation dans l'organisation .....	40
Être chargée d'étude et de recherche : travailler « avec » l'institutionnalisation de l'évaluation .....	44
Être cheffe de projet et travailler « pour » l'institutionnalisation de l'évaluation : une quasi-expérience .....	46
<i>Structure de la thèse</i> .....	48



**PARTIE I : L'ÉVALUATION DE POLITIQUES : UN INSTRUMENT  
CONSUBSTANTIEL DU NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC ? UNE ANALYSE  
MULTINIVEAUX.....51**

CHAPITRE 1 : UNE APPROCHE TECHNIQUE ET GESTIONNAIRE DES POLITIQUES SOCIALES  
53

<i>1.1. L'entrée du nouveau management public dans la bureaucratie de la Sécurité sociale.....</i>	<i>53</i>
1.1.1. De la démocratie sociale à la prégnance des « techniciens » et de la bureaucratie .....	54
1.1.2. La convention d'objectifs et de gestion : le management par la performance.....	57
<i>1.2. Le management par les objectifs de gestion dans la Branche famille.....</i>	<i>62</i>
1.2.1. Des politiques sociales et familiales sous tensions .....	63
1.2.2. La CNAF vecteur du nouveau management des CAF.....	67
1.2.2.1. Le CNAF et la production de normes et d'outils de gestion .....	67
1.2.2.2. La centralisation et centralité des indicateurs de gestion .....	69
1.2.2.3. L'évaluation des CAF par des « Directeurs évaluateurs » .....	71
1.2.3. Vers une « entreprise-réseau » .....	71
<i>1.3. Les CAF en tension entre gestion technique et ajustements locaux de l'action publique.....</i>	<i>73</i>
1.3.1. Des marges d'autonomie dans la mise en œuvre de l'action publique..	74
1.3.2. La bureaucratie et le système industriel de gestion des prestations .....	76
1.3.3. L'action sociale locale dans l'adaptation, le partenariat et l'influence politique	81
Conclusion du Chapitre 1 .....	91

CHAPITRE 2 : LES DIRIGEANTS D'ORGANISME DE SECURITE SOCIALE : ENTRE  
OPERATEURS PUBLICS ET ACTEURS POLITIQUES .....

93	
<i>2.1. Un corps professionnel de dirigeants d'organismes de Sécurité sociale .....</i>	<i>94</i>
2.1.1. Des élites du <i>Welfare</i> aux élites des organismes de Sécurité sociale....	94
2.1.2. La formation à l'EN3S .....	97
2.1.3. Dynamique de carrière.....	103
2.1.4. Des réseaux de socialisation professionnelle .....	105
2.1.5. Une position sociale et ressources de multipositionnalité.....	108
<i>2.2. Entre culture partagée et divergences sur le rôle politique .....</i>	<i>111</i>
2.2.1. Une culture professionnelle technique et gestionnaire.....	112
2.2.2. L'absence de cadres cognitifs partagés sur l'évaluation de politiques.	115
2.2.3. Des identités professionnelles plus ou moins tournées vers le politique	119
2.2.3.1. Les opérateurs publics : des gestionnaires du social.....	122
2.2.3.2. Les acteurs politiques : des experts du social.....	122
2.2.4. Des positionnements liés à une diversité de variables .....	125
<i>2.3. L'absence de portage et d'incitation à la conduite d'évaluation.....</i>	<i>128</i>
2.3.1. Les ADOSS face aux élites du <i>Welfare</i> : entre alignement et défiance	128



2.3.2.	L'absence d'incitation et l'existence de freins structurants .....	132
	Conclusion du Chapitre 2 .....	137
<b>CHAPITRE 3 : L'EVALUATION DES POLITIQUES A LA CAF: NORME FLOUE ET</b>		
<b>INVESTISSEMENT STRATEGIQUE .....</b>		
	<i>3.1. Les démarches « objectifs-résultats » de la Sécurité sociale .....</i>	<i>139</i>
3.1.1.	Les programmes de qualité et d'efficience .....	140
3.1.2.	Les hauts conseils et les organismes de contrôle.....	143
3.2.	<i>L'évaluation des politiques au sein de la Branche famille .....</i>	<i>144</i>
3.2.1.	L'émergence et l'affirmation de l'évaluation au sein de la Branche famille	145
3.2.2.	De la recherche à l'évaluation .....	151
3.2.3.	La conduite d'évaluation de politiques par la CNAF .....	155
3.2.4.	L'évaluation entre exigences gestionnaires et instrument d'influence politique	160
3.3.	<i>Le (non) développement de la compétence d'évaluation dans les CAF.....</i>	<i>165</i>
3.3.1.	Des tensions structurelles entre évaluation et gestion dans les CAF ..	166
3.3.2.	Des sollicitations et de potentiels moyens à disposition .....	169
3.3.3.	<b>Des chargés d'études de CAF peu mobilisés et mobilisables sur l'évaluation .....</b>	<b>171</b>
3.3.4.	L'absence de priorité donnée à l'évaluation de politique et d'acteurs porteurs	177
	Conclusion du Chapitre 3 .....	183
<b>CONCLUSION DE LA PARTIE I .....</b>		
<b>185</b>		
<b>PARTIE II : LE TRAVAIL INSTITUTIONNEL COMME CONSTRUCTION DE</b>		
<b>SENS ET DE PRATIQUES .....</b>		
<b>189</b>		
<b>CHAPITRE 4 : ENTREPRENEURS INSTITUTIONNELS ET LEGITIMATION D'INSTRUMENTS DE</b>		
<b>CHANGEMENT 191</b>		
4.1.	<i>Des acteurs politiques et entrepreneurs institutionnels dans la durée.....</i>	<i>191</i>
4.1.1.	Un directeur porté sur la gestion et le management.....	193
4.1.2.	Un directeur investi dans l'action sociale et la stratégie d'influence politique	198
4.1.3.	Une stratégie de changement d'entrepreneurs institutionnels .....	203
4.2.	<i>Les prémices de l'évaluation dans l'organisation.....</i>	<i>207</i>
4.2.1.	Des recherches appliquées qui conduisent à l'évaluation .....	207
4.2.2.	L'attribution d'objectifs et l'élaboration d'une méthodologie d'évaluation des centres sociaux .....	211
4.2.3.	Des intérêts instrumentaux .....	216
4.3.	<i>La légitimation par la production d'un discours sur l'évaluation .....</i>	<i>221</i>
4.3.1.	Les enjeux de l'élaboration d'un discours sur l'évaluation pour cette organisation .....	222
4.3.2.	L'évaluation comme instrument managérial .....	226
4.3.3.	L'évaluation comme stratégie de positionnement de la CAF et de ses politiques.....	230



4.3.4.	Un devoir d'évaluation lié aux missions politiques des CAF et à l'action sociale locale .....	232
4.3.5.	Positionner la Branche famille comme acteur politique face au ministère	234
4.4.	<i>Une fenêtre d'opportunité pour s'approprier l'évaluation à la CAF</i> .....	238
4.4.1.	Le courant des problèmes : vers une remise en question des CAF ?...	240
4.4.2.	Le courant des solutions : la production d'une expertise .....	243
4.4.3.	Le courant politique : des opportunités organisationnelles et stratégiques.....	245
4.5.	<i>La création d'un métier porteur de la compétence d'évaluation</i> .....	251
4.5.1.	Le service DIAPASON dans un projet global d'action sociale.....	251
4.5.2.	L'élaboration et la légitimation des chargés d'études sociales .....	254
4.5.3.	La reconversion professionnelle et la formation.....	255
	Conclusion du Chapitre 4.....	258
<b>CHAPITRE 5 : L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE D'EVALUATION, L'APPROPRIATION D'UNE COMPETENCE ET SA ROUTINISATION .....</b>		
		261
5.1.	<i>Le développement du diagnostic territorial (1995-2001)</i> .....	261
5.1.1.	Positionner la CAF sur le territoire et redéfinir sa politique d'action sociale	262
5.1.2.	Les normes de la production de connaissance et la légitimation d'une fonction	266
5.1.2.1.	La négociation de normes dans la pratique .....	266
5.1.2.2.	L'appui de chercheurs : enjeux de méthodes et de légitimation de la fonction	269
5.1.3.	Une diversification des compétences.....	272
5.2.	<i>Une politique d'évaluation (2002-2008)</i> .....	277
5.2.1.	La légitimation et la structuration de la politique d'évaluation .....	277
5.2.2.	La politique de formation à l'évaluation .....	282
5.2.3.	Des expériences d'évaluation de politiques .....	284
5.3.	<i>Appropriation, socialisation et élaboration de normes par les CES</i> .....	290
5.3.1.	Les normes issues des expériences et de formations-actions .....	290
5.3.2.	Socialisation professionnelles et recherche de légitimité auprès de la SFE	295
5.3.2.1.	L'appartenance à une communauté professionnelle et l'appropriation de normes.....	297
5.3.2.2.	Un vecteur de légitimation de la compétence d'évaluation .....	301
5.4.	<i>Vers une appropriation et une routinisation de l'évaluation à la CAF ?</i> ...	304
5.4.1.	Intégration pratique de l'évaluation aux enjeux politiques de l'organisation .....	305
5.4.2.	Interroger la politique d'action sociale de la CAF .....	308
5.4.2.1.	L'évaluation du SDAS, une expérience collective pour repenser l'action sociale de la CAF .....	308
5.4.2.2.	Des évaluations de politiques thématiques.....	311
5.4.2.3.	L'évaluation des centres sociaux .....	312



5.4.3.	Des évaluations territoriales globales, ressource pour la routinisation	316
5.4.3.1.	L'instrumentation de l'évaluation pour légitimer un dispositif expérimental : le cas du CAFST.....	316
5.4.3.2.	L'intégration de l'évaluation à l'offre de service globale : la territorialisation de l'action sociale .....	320
5.4.3.3.	La généralisation des CTG et la routinisation de leur évaluation .....	323
	Conclusion du Chapitre 5.....	327
	CONCLUSION DE LA PARTIE II.....	329
<b>PARTIE III : LE TRAVAIL INSTITUTIONNEL COMME CONSTRUCTION STRATEGIQUE D'UN ESPACE DE NEGOCIATION DES INTERETS, DES NORMES ET DES USAGES .....</b>		
<b>333</b>		
CHAPITRE 6	: ROLES ET INTERETS D'ACTEURS DANS LA NEGOCIATION DES NORMES DE L'EVALUATION .....	335
6.1.	<i>Les intérêts d'acteurs, moteur d'engagement et d'appropriation.....</i>	335
6.1.1.	L'évaluation, source de pouvoir dans l'organisation et instrument d'influence politique.....	336
6.1.1.1.	L'évaluation, source de pouvoir dans l'organisation et jeux d'acteurs	337
6.1.1.2.	Les intérêts professionnels et politiques des acteurs organisationnels	339
6.1.2.	Les rôles et intérêts d'acteurs autour de l'évaluation à la CAF .....	344
6.1.2.1.	La direction, porteuse de l'instrument de savoir et de pouvoir .....	344
6.1.2.2.	Les administrateurs à la recherche d'information pour prendre des décisions	345
6.1.2.3.	Les cadres : entre opportunité stratégique et volonté de maîtrise...	347
6.1.2.4.	Les Conseillers techniques : entre contrainte et opportunité d'influence .....	349
6.1.2.5.	Les Chargés d'Études Sociales au centre du jeu .....	351
6.1.2.6.	Les travailleurs sociaux, de la maîtrise des situations des usagers à l'influence des politiques.....	354
6.1.2.7.	Antagonismes d'intérêts, variation des rôles dans la négociation de l'évaluation .....	355
6.2.	<i>La négociation des normes au fil du processus d'évaluation .....</i>	356
6.2.1.	Définition et cadrage des objets d'évaluation .....	357
6.2.1.1.	Des évaluations circonscrites à l'action sociale partenariale .....	357
6.2.1.2.	Stabilisation des normes de pilotage des évaluations routinisées, effets d'apprentissage et rapports de pouvoir.....	363
6.2.1.3.	Le cadrage de la remise en question : normes, consensus et intérêts instrumentaux de la CAF .....	368
6.2.2.	La récolte d'informations : stratégies, marchandages et ressources d'acteurs	375
6.2.2.1.	Travail institutionnel d'accès aux données de la CAF : mandat de la direction et tactiques relationnelles .....	375



6.2.2.2.	Travail institutionnel d'accès aux données en dehors de la CAF : la relation partenariale en jeu .....	380
6.2.2.3.	La participation des usagers : du discours à la pratique, loin d'être systématique .....	384
6.2.3.	Restitution et diffusion des résultats : intérêts d'acteurs et maintien de l'ordre institutionnel .....	389
6.2.3.1.	Le transcodage : produire une connaissance stratégiquement consensuelle.....	390
6.2.3.2.	La relecture et les corrections : conformation et déviations .....	396
6.2.3.3.	La restitution des résultats : arène de positionnement de la CAF et d'influence de l'action sociale locale .....	403
6.2.3.4.	Normes et bricolages de la diffusion des résultats et des décisions	406
	Conclusion du Chapitre 6.....	411
CHAPITRE 7 : LES CHANGEMENTS INTRODUIITS PAR L'ÉVALUATION : USAGES ET EFFETS		415
7.1.	<i>Les changements dans l'organisation : diffusion du savoir et réaménagement des rapports sociaux.....</i>	416
7.1.1.	Production de connaissances, consensus et dynamiques ascendantes.	416
7.1.1.1.	Convergence cognitive et coalitions d'acteurs dans la conduite du changement .....	416
7.1.1.2.	Production de sens et logiques d'action <i>bottom-up</i> dans le management de l'organisation .....	421
7.1.2.	Vers une reconfiguration des rapports sociaux dans l'organisation ....	424
7.1.2.1.	Un processus d'apprentissage et d' <i>empowerment</i> .....	424
7.1.2.2.	Se positionner et faire passer des idées.....	427
7.2.	<i>Usages stratégiques et changements incrémentaux dans l'élaboration de politique et la conduite de l'action publique.....</i>	431
7.2.1.	Le cadre contraint de la remise en question des politiques : un changement incrémental.....	432
7.2.2.	Une reconfiguration de l'élaboration et de la conduite de l'action publique partenariale.....	435
7.2.2.1.	Des types d'évaluation en fonction des usages projetés : repenser l'action et influencer par des normes.....	435
7.2.2.2.	S'insérer dans le jeu politique local pour influencer l'action publique et conduire le changement .....	438
7.2.3.	Réaménagement de la relation avec la CNAF et influence des politiques de la Branche famille .....	444
7.2.3.1.	L'affirmation d'une expertise sociale et de propositions au sein de la Branche famille .....	445
7.2.3.2.	Expérimentation et évaluation des CTG: stratégie de légitimation et de généralisation .....	448
7.2.3.3.	Une relation ambivalente entre la CAF et la CNAF .....	450
7.3.	<i>L'instrumentation stratégique de l'évaluation pour conduire des activités d'intermédiaires et influencer les politiques .....</i>	456



7.3.1.	Une (re)connaissance d'acteur politique .....	456
7.3.2.	L'évaluation, une ressource pour conduire des activités d'intermédiaire 459	
7.3.2.1.	L'instrument d'évaluation, une ressource politique.....	460
7.3.2.2.	Les différentes ressources de la direction pour conduire des activités d'intermédiaires .....	464
7.3.3.	L'évaluation, un instrument porté par une coalition d'ADOSS pour affirmer un rôle d'acteur politique .....	469
7.3.3.1.	L'évaluation dans les logiques d'action et les mécanismes d'influence d'une coalition d'acteur au sein de la Branche.....	469
7.3.3.2.	L'instrumentation de l'évaluation par des acteurs politiques face à l'État : l'exemplarité de la CAF de la Gironde .....	474
	Conclusion du Chapitre 7 .....	479
	CONCLUSION DE LA PARTIE III.....	483
<b>PARTIE IV : LE SCHEMA DIRECTEUR DE L'EVALUATION COMME ANALYSEUR DU PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION A LA CAF.....</b>		<b>487</b>
CHAPITRE 8	: LA STRUCTURATION D'UNE POLITIQUE D'EVALUATION AU RISQUE DE SA DESINSTITUTIONNALISATION.....	489
8.1.	<i>La production stratégique d'un instrument d'institutionnalisation de l'évaluation à la CAF et dans la Branche famille .....</i>	489
8.1.1.	Institutionnaliser formellement l'évaluation au sein de la CAF.....	490
8.1.2.	Porter une politique d'évaluation au sein de la Branche famille par l'exemplarité .....	493
8.2.	<i>Le processus institutionnel face à une logique d'action d'opérateur public 495</i>	
8.2.1.	Des mutations et des résistances.....	495
8.2.2.	Des interrogations autour de la fonction et des missions des chargés d'études 500	
8.3.	<i>L'absence d'intérêt et de priorité pour la conduite d'évaluation.....</i>	504
8.3.1.	La distance avec les jeux politiques et l'absence d'intérêt pour ses instruments .....	504
8.3.2.	Les registres de légitimation de la désinstitutionnalisation de l'évaluation .....	507
	Conclusion du Chapitre 8.....	511
CHAPITRE 9	: LE TRAVAIL INSTITUTIONNEL DE DEFENSE DU PROJET ET LES STRATEGIES DE MAINTIEN DE L'EVALUATION.....	513
9.1.	<i>Les acteurs politiques de la direction face aux stratégies de déstabilisation du SDE.....</i>	513
9.1.1.	La démarche d'élaboration du SDE .....	513
9.1.2.	Le travail institutionnel des ADOSS pour lancer le projet.....	517
9.1.3.	Les petits aléas du pilotage .....	522
9.2.	<i>Le processus d'investissement et de défense du SDE pour le maintien de l'institution.....</i>	526



9.2.1.	La structuration d'une coalition d'acteurs.....	527
9.2.1.1.	D'un diagnostic de la pratique à l'expression d'intérêts partagés ....	527
9.2.1.2.	Une coalition de cadres autour d'un <i>principe supérieur commun</i> : le maintien de l'institution .....	531
9.2.2.	Stratégie de maintien et de renforcement de l'évaluation.....	533
9.2.2.1.	De la pratique à l'institutionnalisation formelle et à l'instauration de nouvelles normes.....	534
9.2.2.2.	Une stratégie de pilotage pour pérenniser le SDE et la pratique évaluative.....	538
9.2.2.3.	Créer les conditions organisationnelles autour d'ambitions légitimes pour la direction .....	540
9.2.2.4.	Le travail institutionnel et les tactiques des acteurs en dehors du groupe	545
	Conclusion du Chapitre 9.....	549
<b>CHAPITRE 10 : LA CONDUITE DU CHANGEMENT DANS LE TEMPS ET LA STABILITE DE L'INSTITUTION</b>		<b>553</b>
10.1.	<i>La naissance de l'évaluation : l'importation et la pratique</i> .....	553
10.2.	<i>Le parcours institutionnel incrémental: réorganisations, routinisation, imbrication aux logiques organisationnelles</i> .....	557
10.2.1.	Les différentes configurations organisationnelles de l'évaluation .....	557
10.2.2.	Explications, implications et légitimation.....	559
10.3.	<i>L'intérêt et le temps de la conduite du changement</i> .....	565
10.3.1.	Les acteurs, l'institué et l'instituant : force de maintien de l'institution	567
10.3.2.	La dépendance au sentier, la durée et l'intérêt pour le changement : la force du processus institutionnel .....	571
	Conclusion du Chapitre 10.....	575
<b>CONCLUSION DE LA PARTIE IV</b> .....		<b>579</b>
<b>CONCLUSION GENERALE</b> .....		<b>583</b>
	Le travail institutionnel des acteurs dans le processus d'institutionnalisation de l'évaluation à la CAF .....	583
	L'évaluation, un instrument d'influence politique, de contre-pouvoir, de régulation et de changements incrémentaux .....	587
	L'évaluation face aux logiques administratives et au nouveau management public dans les politiques sociales .....	591
	L'analyse du travail des acteurs de l'organisation dans l'institutionnalisation de l'évaluation.....	596
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....		<b>601</b>
	Documentation diverses .....	633
<b>TABLE DES ILLUSTRATIONS</b> .....		<b>639</b>
<b>TABLE DES SIGLES</b> .....		<b>643</b>



<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>645</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>655</b>
<b>TABLE DES ANNEXES .....</b>	<b>655</b>







# **ANNEXES**

## ***Table des annexes***

<b>ANNEXE 1: REPERTOIRE DES ENTRETIENS DE RECHERCHE CONDUITS</b> .....	<b>656</b>
<b>ANNEXE 2: REFERENTIEL D'EVALUATION DES ADOSS</b> .....	<b>659</b>
<b>ANNEXE 3: RESUME DU RAPPORT DE PROSPECTIVE</b> .....	<b>661</b>
<b>ANNEXE 4 : DIVERGENCES ENTRE ACTEUR POLITIQUE ET OPERATEUR PUBLIC : LE CAS DU NON-RECOURS AU RSA</b> .....	<b>665</b>
<b>ANNEXE 5 : REPERTOIRE DES ACTEURS DE LA CAF DE LA GIRONDE</b> ....	<b>667</b>
<b>ANNEXE 6 : RECITS D'ETHNOGRAPHIE INSTITUTIONNELLE</b> .....	<b>669</b>
<b>ANNEXE 7 : PERCEPTION DE L'EVALUATION PAR LES ACTEURS DE LA CAF</b> .....	<b>674</b>
<b>ANNEXE 8 : LE SCHEMA DIRECTEUR DE L'EVALUATION DE LA CAF DE LA GIRONDE</b> .....	<b>677</b>



## **Annexe 1: Répertoire des entretiens de recherche conduits**

	Nom	Fonction	Date	durée	
<b>Caisses d'Allocations Familiales</b>					
<b>CAF de la Gironde</b>	Martin Ackermann	Ancien directeur	11/09/2013	4h07	
	Fabrice Bernac	Responsable du service contrôle de gestion et performance	28/12/2011	1h38	
	Denis Champenois	Directeur	06/06/2012	57mn	
		Statisticien	19/12/2011	1h15	
	Danielle Coutant	Consultante interne en retraite	16/04/2012 27/04/2012	1h11 3h17	
		Responsable ligne politique insertion animation de la vie locale	22/02/2012	1h44	
		Adjointe à la sous-direction de l'action sociale	27/02/2012 22/03/2012	1h05 1h	
	Simon Edin	Responsable des politiques et des territoires	30/05/2013	1h40	
		Directrice du cabinet du directeur	19/12/2011	1h10	
		Responsable du système d'information	13/12/2011	1h41	
		Chargée d'études et de mission	02/05/2012	1h50	
		Responsable de département action sociale	16/04/2012	1h06	
		Responsable de la ligne politique enfance -jeunesse	23/02/2012	2h02	
		Responsable d'Unité Territoriale	28/12/2011	1h53	
		Patrick Partinico	Directeur adjoint	30/03/2012 03/05/2012 03/07/2014 18/06/2014	1h 1h32 1h25 53mn
		Grégoire Perron	Responsable du pôle étude	24/02/2012 29/02/2012	1h39 1h28
			Deux responsables du pôle audit et qualité	20/12/2011	1h33
			Agent comptable	19/11/2013 17/12/2013	2h46 1h05
			Président du Conseil d'Administration	16/05/2012	1h44
			Deux adjoints à la direction des prestations	03/05/2012	1h18
		Animatrice de la communauté de pratique des Chargés d'études sociales	20/12/2011	44mn	
<b>CNAF</b>		Direction de l'évaluation et de la performance	15/04/2013	2h05	
		Directrice DSER	12/12/2012	3h34	
		Directrice du département recherche de la DSER	16/03/2012	2h25	
		Directrice du département recherche de la DSER	15/04/2013 16/05/2013	4h45 1h13	
		Responsable du réseau Perspicaf	23/05/2012	3h07	
		Président	31/10/2013 24/11/2013	1h21 1h09	
		Chargé d'études Statistiques	12/12/2012	3h23	
		Ancien directeur de la CNAF	29/10/2013	1h59	
		Adjointe à la direction des politiques Familiales et sociales	11/12/12	3h28	



	Deux responsables à la direction des politiques Familiales et sociales		18/12/2011	1h30
	Directeur adjoint à la à la direction des politiques Familiales et sociales		30/10/2013	1h28
	Rédacteur en chef de la revue <i>Informations sociales</i>		19/02/2013 04/03/2013	2h20 3h08
	Adjoint à la direction des politiques Familiales et sociales		14/03/2013	1h
	Directrice évaluatrice		20/02/2014	2h37
	Directeur évaluateur		19/02/2014	1h32
	Direction des relations interationales		20/02/2014	1h47
	Directeur du Réseau		11/03/2014	1h08
	Président du Haut conseil de la Famille, Ancien directeur de la CNAF		09/07/2014	1h22
	Ancien directeur de la recherche		09/10/2013	1h38
EN3S	Directeur adjoint		30/04/2014 04/06/2014	1h23 1h03
	Directrice de la Formation initiale		30/04/2014	1h51
	Directeur		30/04/2014	1h30
	Direction des études formation et continue		30/04/2014	2h25
CAF X	Henri Labeyrie	Directeur	05/12/2011 25/02/2014 10/03/2014 08/01/2016 18/01/2016	1h10 3h11 3h05 1h24 2h32
	Florence Michelet	Sous-directrice à l'action sociale	19/03/2012 11/03/2014 13/03/2014	1h18 1h02 1h34
	ADOSS H	Directrice du développement	22/02/2012	1h16
CAF de l'Isère	Directrice adjointe Sous directeur Responsable du Pôle régional mutualisé Rhône Alpes		10/06/2013	3h06
CAF de Loire Atlantique	Directrice		11/12/2013	1h09
	Chargée d'études		11/12/2013	1h51
CAF de Haute-Garonne	Directeur		31/03/2014	2h38
CAF du Rhône	Directeur		26/05/2014	1h52
CAF de la Loire	Directrice		20/04/2014	2h09
CAF des Hauts-de-Seine	Caroline Gugenheim		03/12/2014	2h20
CAF de Seine-Saint Denis	Directeur		03/12/2014	1h35



<b>Autres organisations</b>				
<b>Universitaire</b>	Jean-Claude Barbier	Centre d'Economie de La Sorbonne	30/10/2013	2h15
<b>SFE</b>	Guy Cauquil	Ancien président	29/10/2013	2h18
	Pierre Savignat	Président	30/04/2014	1h38
<b>SGMAP</b>	Olivier de Picavet	Chargé de mission évaluation et modernisation des politiques publiques	14/03/2014	1h05
<b>MBC Consultants</b>	Michel BAUER	Consultant	09/07/2014	3h15
<b>ACSE</b>	Michel Villac	Directeur général	12/03/2014	1h50
<b>Paris-Planète publique</b>	Clément Lacouette Fougère	Consultant	17/12/2014	1h05

<b>Rencontres</b>			
<b>Universitaires</b>	Vincent Spenlehauer	Ecole des ponts et chaussée	04/06/2012 26/09/2012 22/03/2013
	Steve Jacob	Université de Laval	06/03/2013
	Philippe Warin	PACTE - ODENORE	22/03/2013
	Andy Smith	CED	10/09/2013
	Jean-Claude Thoenig	Paris Dauphine	17/04/2013
	Jean Leca	Science po Paris	05/09/2014



## ***Annexe 2: Référentiel d'évaluation des ADOSS***

Source: « L'évaluation des agents de direction dans l'institution », document de référence EN3S, UCANSS, Sécurité sociale



Compétences et savoir-faire	Principaux éléments d'analyse permettant d'apprécier la compétence	Principales qualités sollicitées
<p><b>1/ Compétences entrepreneuriales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Promeut et concrétise en continu les objectifs de progrès dans son secteur de responsabilité,</b></li> <li>• <b>Initie et traduit dans les faits les changements nécessaires,</b></li> <li>• <b>Innove ou favorise l'innovation, diffuse les bonnes pratiques,</b></li> <li>• <b>Sait décider et prend des risques calculés dans le cadre de ses délégations.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribution au CPG</li> <li>• Coopération, participation à l'élaboration de bonnes pratiques, à leur partage, à leur diffusion et à leur mise en œuvre</li> <li>• Contribution à la vie de l'organisme et du réseau</li> <li>• Adaptation de l'organisation de ses secteurs en fonction des politiques de l'organisme</li> </ul>	<p><b>Ascendant :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assurance et persuasion dans ses relations avec les autres</li> <li>• A l'aise dans la communication avec ses collaborateurs et les partenaires</li> </ul> <p><b>Équilibre :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maîtrise de soi – stabilité émotionnelle</li> <li>• Confiance en soi</li> <li>• Ouverture à autrui (équilibre relationnel)</li> <li>• Résistance aux tensions, aux pressions</li> <li>• Capacité d'adaptation</li> <li>• Capacité d'écoute et de remise en cause</li> </ul> <p><b>Dynamisme :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Investissement professionnel</li> <li>• Capacité à relever des défis</li> <li>• Détermination, volonté</li> </ul> <p><b>Créativité et opérationnalité :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ouverture à l'environnement</li> <li>• Capacités à fournir des idées nouvelles sur un sujet</li> <li>• Vision globale et synthétique, approche stratégique</li> <li>• Capacité de passer de l'idée à l'action</li> </ul> <p><b>Pragmatisme</b></p> <p><b>Éthique :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sens du service public</li> <li>• Dimension humaine/respect des personnes</li> <li>• Sens de l'exemple</li> <li>• Sens des responsabilités</li> </ul>
<p><b>2/ Compétences stratégiques</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sait adapter à son secteur de responsabilité les politiques de la Branche et de l'organisme</li> <li>• Contribue à l'adaptation des politiques nationales et à leur évaluation</li> <li>• Participe à l'élaboration et au pilotage du plan de développement de l'organisme</li> <li>• Prend en compte les exigences du Conseil d'Administration et de la tutelle dans son domaine de responsabilité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribution à l'équipe de direction</li> <li>• Respect des engagements</li> </ul>	
<p><b>3/ Compétences de gestion</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribue activement à la progression des performances de l'organisme et au développement de sa productivité,</li> <li>• Diffuse auprès de ses collaborateurs une culture de maîtrise des coûts et de progression de la qualité,</li> <li>• Maîtrise les règles de gestion et le contexte technique particulier des métiers dont il a la charge</li> <li>• Optimise régulièrement les processus, l'organisation et l'utilisation des outils</li> <li>• Gère attentivement les risques dont il a la charge et met en œuvre les politiques concernant ses responsabilités.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La maîtrise des risques (contrôle et sécurité)</li> <li>• Démarche objectifs/résultats</li> <li>• Maîtrise et optimisation des ressources disponibles (financières, humaines, ...)</li> <li>• Outils de suivi et de reporting</li> <li>• Utilisation des nouvelles technologies</li> <li>• Garant des référentiels « qualité »</li> <li>• Analyse des résultats des secteurs d'activité</li> </ul>	
<p><b>4/ Compétences managériales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promeut les valeurs et l'éthique adaptées aux missions de service public,</li> <li>• Sait écouter et a l'intelligence des situations,</li> <li>• Donne du sens à l'activité, définit les priorités et centre l'action sur les buts à atteindre,</li> <li>• Délégue, favorise les initiatives et la prise de responsabilité, développe les compétences de ses collaborateurs,</li> <li>• Contribue à la mise en œuvre d'une politique RH lisible et dynamique : communication interne, processus de recrutement, gestion anticipée des emplois, évaluation formation, ...</li> <li>• Participe au développement de relations constructives</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communication interne et transversalité (comité de direction, réunions de service, ...)</li> <li>• Relations de travail</li> <li>• Capacité à évaluer ses collaborateurs</li> <li>• Application de la politique RH</li> <li>• Pratique de la délégation et du reporting</li> <li>• Pertinence des objectifs et qualités des évaluations</li> </ul>	
<p><b>5/ Compétences partenariales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Développe dans son domaine de responsabilité des relations partenariales reposant sur une bonne communication et un contrat clair,</li> <li>• Sait représenter son institution et la positionner auprès des interlocuteurs ou des instances externes,</li> <li>• Contribue au bon fonctionnement en réseau de sa Branche : solidarité, mutualisation de certaines activités, participation utile aux instances de concertation et de production au plan régional ou national...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le positionnement de l'organisme dans son champ d'activité</li> <li>• L'évaluation des projets et actions de partenariat</li> </ul>	



## **Annexe 3: Résumé du rapport de prospective**

Document interne CNAF, *Rapport du groupe prospective, les constats et les perspectives*, 1991, 91p.

*En 1990, dans le cadre de réflexion de la CNAF, Henri Labeyrie dirige un groupe de travail d'ADOSS sur la prospective pour questionner l'avenir des CAF. Il interroge la reconfiguration du rôle des CAF du fait de leur nouvelle mission de lutte contre la pauvreté (gestion du RMI) et de la mutation de l'environnement de l'action sociale familiale locale liée à la décentralisation. Il rédige ce rapport qui est révélateur de son positionnement d'acteur politique et de ses ambitions pour l'élargissement du rôle politique des CAF<sup>1767</sup>. Le document dresse une analyse de l'environnement stratégique des CAF à l'horizon 2000, il identifie ses forces et de ses faiblesses. Puis, il explicite les changements majeurs de la Branche à prévoir dans les prochaines années et formule un certain nombre de propositions. Nous reprenons ici que les principaux éléments qui annonce ce qu'il mettra en œuvre quelques années plus tard à la CAF de la Gironde.*

En introduction et en conclusion le rapport reprend des citations assez révélatrices de sa stratégie d'institutionnalisation d'instruments de diagnostic et d'évaluation.

- « *Celui qui excelle à résoudre les difficultés les résout avant qu'elles ne surgissent. Celui qui excelle à vaincre ses ennemis triomphe avant que les menaces ne se concrétisent* » Sun Tsu
- « *Pour progresser, il ne suffit pas de vouloir agir, il faut d'abord savoir dans quel sens agir* » Jean Le bon

### La nécessité de développer des instruments de connaissance

#### **L'affirmation des caisses au niveau local par le biais de l'expertise sociale, d'observatoires sociaux et de la recherche**

Dans le contexte de décentralisation les acteurs locaux sont amenés à « *affirmer localement leur domaine de compétence et de pouvoir* ». Le rapport met en évidence que les CAF pourraient développer des observatoires sociaux pour « *valoriser les domaines d'intervention et de compétence propre* ». Ainsi, le développement de cette capacité d'expertise sociale et la connaissance des populations visent à constituer un « *moyen supplémentaire de contribuer à la définition d'une politique d'action sociale locale* » (p.11). Une valorisation de cette expertise sociale locale est alors proposée dans le cadre de la relation partenariale.

Pour adapter la politique à l'évolution des attentes des publics, il propose des dispositifs pour analyser les besoins sociaux à travers des observatoires sociaux. Il met en évidence l'intérêt de conduire des travaux de recherche au sein des CAF et de développer une expertise propre par des études locales. En questionnant l'évolution des métiers de la Branche il souligne « *dans tous les cas, si le recours à des professionnels formés à*

---

<sup>1767</sup> Lors d'un du dernier entretien conduit avec Henri Labeyrie (janvier 2016) je lui présente mes analyses concernant les différents type d'identité professionnelle de directeur pour observer ses réactions. Il est en accord avec mes propos et me parle de ce travail de prospective, document qu'il me fait parvenir par la suite, sans que je ne le sollicite. Alors que la rédaction est déjà bien avancée, je constate la clarté de son positionnement critique et politique mais aussi sa volonté de conduire le changement par le biais de la recherche et de l'évaluation dès 1991.



*l'extérieur de l'institution ne peut être fait par l'intermédiaire d'embauches, il conviendra de développer une politique de formation active en la matière »* (p.47). Il insiste sur l'opérationnalisation d'un secteur de recherche, afin de valoriser les travaux, de les diffuser et qu'ils soient appropriés par les acteurs de terrain.

### **La nécessité d'évaluer les politiques sociales et familiales**

Dans un contexte économique incertain, le rapport interroge le financement potentiellement limité de la Branche famille. Il risque de conduire au ciblage des populations, à une prépondérance de l'État dans le financement et la définition de la politique familiale. Face à cela il défend la « **nécessité d'évaluer les politiques sociales et familiales** ». « *Le contexte économique difficile fait de plus en plus apparaître la nécessité d'évaluer les politiques sociales et familiales et ce, d'autant plus qu'elles apparaissent ciblées ou déterminées par un tiers décideur. Dès lors, ce devoir d'évaluation de la politique familiale va induire la mise en œuvre d'outils statistiques ou prospectifs ainsi que l'analyse des populations allocataires beaucoup plus riches que ceux actuellement mis en œuvre et ceci tant au niveau national que local. C'est ici la capacité de l'institution à expertiser pour conseiller et à évaluer pour contrôler qui est induite par les contraintes de la politique familiale.* » (p.15). Le rapport propose alors que les caisses développent l'évaluation tant sur la gestion que sur les politiques sociales, afin d'accroître leur réactivité et leur adaptabilité ainsi que leur capacité de négociation avec les décideurs.

### **L'affirmation de la Caisse Nationale par rapport aux tutelles par l'expertise**

L'État prenant de plus en plus de poids dans la définition des politiques familiales, il souligne que la Caisse Nationale doit « *s'efforcer de clarifier (ou de peser sur la clarification) des relations avec les tutelles* » pour éviter les dysfonctionnements et la complexité dans la gestion des prestations. Il s'agit d'éviter l'élaboration de politique « *à courte vue* » alors que la politique familiale « *doit s'inscrire sur le long terme* ». Il en va de « *la capacité de l'institution à conseiller, et à réagir en expert de la politique familiale, voire à peser sur la définition du produit distribué : les prestations* » (p.16). Il propose ainsi de développer la capacité de l'Institution à peser sur la définition des « *produits distribués* » et à se poser en expert ainsi qu'à conseiller des décideurs.

### La volonté d'affirmation d'une posture d'acteur politique

#### **Travailler sur la relation de service public et l'évaluation des politiques face à une révolution culturelle qui tend vers la culture d'entreprise privée**

Le rapport souligne que les CAF interviennent dans un environnement de plus en plus concurrentiel où le « *« marché » des prestations n'est pas définitivement acquis* ». Les CAF sont tout à la fois « *imprégnées d'une culture de service public mais mettent en œuvre les méthodes de gestion en honneur dans le secteur privé* ». Pour autant, le « *service public est contesté dans son efficacité par le constat d'une « maladministration* » ». Il insiste donc sur la nécessité de travailler la relation avec l'utilisateur et reprend alors les éléments d'une circulaire de février 1989 sur le renouveau du service public qui articule ses propositions autour de : « *une politique de relation de travail renforcée ; une politique de développement des responsabilités ; un devoir d'évaluation des politiques publiques ; une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers* » (p.19).



Le rapport dresse une analyse critique de la tendance gestionnaire marquée par le « *culte de l'entreprise privée* » au sein des CAF. Alors même que les employés d'OSS ont une « *image d'eux-mêmes fortement dévalorisée* », « *les dirigeants des caisses éprouvent pour les méthodes issues des entreprises privées, la même fascination que celle qui anime les décideurs de tous milieux impliqués dans le culte de l'entreprise* ». Il parle alors de « *révolution culturelle* » où le recours à des organismes privés extérieurs n'a jamais été aussi présent du fait de la tendance à « *l'autodévalorisation dans l'institution* ». Il expose des craintes en termes de « *perte d'identité ou d'autonomie* » et insiste sur la nécessité d'un renforcement de l'acquis culturel managérial tout en proposant « *le retour à la logique de la mission de service public qui reste le ciment et le fondement de notre institution et, en fait, la véritable culture de l'entreprise « Allocations Familiales »* » (p.21). Il propose ainsi d'afficher les compétences des CAF pour « *tenir les « marchés »* », de valoriser leur image et de s'appuyer sur la spécificité du service public et de la culture « *Allocations Familiales* ». Il insiste sur la nécessité de travailler sur le sens de l'action et l'éthique institutionnelle tout en déployant une politique d'image fondée sur la légitimité de l'action conduite.

### **Une analyse critique du positionnement de certains ADOSS et des problèmes de culture institutionnelle**

Le rapport dresse une analyse critique de « *problèmes de culture institutionnelle* » et met en évidence un « *ethnocentrisme institutionnel* » lié à un repli sur soi qui tend à cantonner la CAF « *dans une image d'exécutant - réduisant sa sphère de compétence (et celle de ses directions) au micro management de ses prestations* ». Les CAF sont ainsi peu tournées vers l'extérieur et ne valorisent pas leur savoir-faire, cela a pour conséquence d'instaurer une forme de « *pessimisme ambiant* » mais aussi une « *tendance des dirigeants à l'auto-dévalorisation* » (p.62). Il souligne une insuffisante culture de l'innovation alors qu'il considère qu'« *une politique de produit (prestation) est possible, que l'institution peut créer (comme une entreprise du secteur marchand) un « produit » et un marché tests mais aussi qu'il y a une forte cohérence institutionnelle interne entre l'action sociale et le secteur prestation* » (p.64). Il évoque « *le poids du conformisme institutionnel qui se fait sentir tout à la fois dans les modes de choix des dirigeants [...] et l'existence d'un mandarinat de fait favorisant la recherche du consensus formel et ne permettant pas un réel débat contradictoire* » (p.67). Il propose ainsi d'accentuer l'autonomie des caisses et des directions afin de favoriser l'innovation et la créativité en matière d'action sociale et dans l'interaction avec les prestations.

### **La CAF comme acteur politique stratégique**

Face à des produits de plus en plus complexes, diversifiés, hétérogènes dans leur financement faisant intervenir de multiples commanditaires de poids, « *l'institution doit donc développer une stratégie qui lui permette de retrouver (ou de trouver) la maîtrise de sa distribution* ». Il donne quelques pistes « *mener une action du type partenarial, négocier ses marchés (un exécutant n'est pas en effet un partenaire) ; peser sur la définition des produits et anticiper sur leur mise en œuvre ; développer ses capacités à l'expertise et au conseil, à la production de statistiques ; valoriser cette capacité à l'expertise et à la recherche en favorisant la diffusion de ce type de produits (recherche) ; constituer un lobby de pression ; redonner un rôle aux partenaires sociaux (Conseils d'Administration) dans la définition de la politique familiale* » (p.34-35).

### **Les CAF dans la représentation des intérêts des usagers auprès des pouvoirs publics**



### **Assurer un service de qualité adapté aux besoins des usagers**

Le rapport prend acte de l'évolution des publics (devenus très hétérogènes) et des exigences des bénéficiaires de prestations qui souhaitent un paiement exact et rapide de leurs allocations, sollicitent des services et des conseils, un accueil de qualité et de proximité. Il insiste sur la nécessité de définir la qualité du service rendu aux allocataires et explique de manière critique, voire quelque peu subversive au sein de la Branche, que « *la définition de la qualité n'a jusqu'à présent pas été faite par l'institution en fonction de la qualité du produit ou du service attendu par l'usager mais a été imposée par la tutelle (qui se situe dans ses indicateurs dans une logique plus productiviste que de service)* » (p.29). Il propose de se rapprocher des usagers et de définir la qualité de service en fonction des attentes de la clientèle. Le rapport insiste sur l'importance de donner les moyens aux agents et aux caisses d'avoir une relation correcte et efficace mais aussi sur la nécessité de « *peser sur la définition du produit (prestation) de façon à en éviter la complexité et à mener une politique spécifique à ce produit* ». Il souligne qu'il faut travailler sur une politique de « *marketing institutionnel* » et conduire des enquêtes, des sondages pour porter le discours des allocataires et l'intégrer à la réflexion sur les politiques.

### **Une CAF qui défend les besoins des allocataires**

Le rapport souligne le manque d'investissement de la Branche dans la connaissance de ses publics. Il pose la question de l'évaluation des politiques et met en évidence la nécessité de s'intéresser aux besoins des usages pour adapter l'action sociale : « *les caisses peuvent être un des vecteurs forts de relais des préoccupations des usagers auprès des décideurs institutionnels. [...] Le gisement d'informations que recèlent les fichiers des Caisses d'Allocations familiales, les études et les recherches menées dans l'institution, autorisent tout à fait à la fois l'affichage de cette connaissance privilégiée de leurs allocataires par les caisses et de leur capacité à l'expertise en matière de politiques familiales, mais aussi et surtout leur participation à l'élaboration des produits (prestations, services...). Dès lors, les Caisses d'Allocations Familiales auront atteint une nouvelle (et sans doute leur véritable) légitimité : la représentation de leurs allocataires.* » (p.82).



## **Annexe 4 : Divergences entre acteur politique et opérateur public : le cas du non-recours au RSA**

La manière d'aborder la problématique du non-recours au RSA et d'y répondre concrètement illustre les différences de positionnement d'acteur liées à des cadres cognitifs et des logiques d'action divergentes. Rappelons que le non-recours aux droits sociaux est appréhendé comme une des causes d'aggravation des situations de pauvreté<sup>1768</sup>.

### **La posture d'acteur politique, du directeur-adjoint face au non-recours :**

Face à la problématique du non-recours au RSA, le directeur-adjoint et Henri Labeyrie lancent une recherche action pour tenter de comprendre les causes de ce phénomène et de trouver des solutions. Ils considèrent que l'information et la facilitation de l'accès au droit constituent une des missions de la CAF, et que, si elle s'investit sur le déploiement d'instruments techniques de lutte contre la fraude, elle a aussi le devoir de le faire pour la lutte contre le non-recours. Cette recherche-action mettra en évidence des facteurs explicatifs du non-recours liés à la construction du RSA, à sa mise en application, et au comportement des usagers, notamment leur méconnaissance du dispositif et de leur éligibilité<sup>1769</sup>. A l'issue de cette démarche, ils déploieront une campagne de communication personnalisée auprès de bénéficiaires potentiels de RSA identifiés au sein des fichiers de la CAF<sup>1770</sup>. Bien que cette initiative constitue un risque d'accroissement de la charge de travail impliquant une dégradation des indicateurs de suivi de gestion, ils partent du principe que la CAF doit investir les ressources dont elle dispose pour l'atteinte ses objectifs politiques, notamment la lutte contre la pauvreté. Pour autant, ils déploient des aménagements techniques et stratégiques en lançant cette action en fin d'année, peu avant la réévaluation de leurs budgets de gestion administrative. Ceux-ci se basent sur le nombre et la nature des prestations délivrés, sachant que le RSA est une prestation «lourde». Ainsi une augmentation du nombre d'allocataires du RSA peut permettre l'obtention de moyens de gestion supplémentaires. Par ailleurs, ils chercheront à publiciser ce travail auprès de différentes arènes politiques en vue de conduire des activités d'intermédiaires, de faire passer des idées, de proposer des actions par l'exemplarité ou des ajustements du RSA.

### **La posture d'opérateur public de Denis Champenois face au non-recours :**

Face au non-recours, il s'agit de fournir un service de qualité et de faire en sorte de ne plus avoir à fermer les accueils pour faire face aux retards dans le traitement des dossiers et améliorer les indicateurs de gestion. Pour la plupart des opérateurs publics il s'agit tout d'abord d'atteindre un service de qualité et de répondre aux exigences de la CNAF (indicateurs rarement atteints en totalité) pour éventuellement lancer des actions de communication dans la mesure où l'on est techniquement en capacité de répondre aux

---

<sup>1768</sup> L'analyse du non-recours induit non seulement un enjeu gestionnaire de l'effectivité de l'offre de prestations financières (impacts prévus/ impacts réels), mais également une question politique aussi bien quand il signale un désintérêt ou un désaccord, que lorsqu'il est l'effet d'impossibilités. Philippe Warin, *op. cit.*

<sup>1769</sup> Nadia Okbani, *op. cit.*

<sup>1770</sup> Ces allocataires sont connus des CAF au titre d'une autre prestation et une requête dans le système informatique permet d'identifier des bénéficiaires potentiels. Ceux-ci sont contactés par la CAF, par email ou par courrier, qui les informe de leurs droits potentiels et leur fournit un formulaire de demande de RSA.



demandes de RSA dans de bonnes conditions. Denis Champenois, ayant pris connaissance de la recherche action conduite en Gironde, considère qu'elle soulève une «*vision culpabilisante tant pour les CAF (qui n'iraient pas assez au devant des allocataires) que pour les publics (qui ne connaissent pas, qui se sentent dépassés, ne veulent pas être stigmatisés...)* : le RSA est une prestation de nature quérable. Les publics ont donc le libre choix d'y recourir ou non pour des raisons qui leurs sont propres»<sup>1771</sup>. Dans cette manière de regarder le problème, la CAF n'a pas à conduire d'action spécifique pour favoriser l'accès au droit. Elle doit mettre en œuvre un service de qualité et déployer les actions demandées par la CNAF comme le fait de mettre en place un certain nombre de rendez-vous des droits (objectif et indicateur de la CNAF déployés par CAF)<sup>1772</sup>.

---

<sup>1771</sup> Il s'agit de la prise de position de Denis Champenois sur la question. Document interne CAF de la Gironde, Procès Verbal du conseil d'administration CA du 21/09/15, n°4/2015, 7p.

<sup>1772</sup> Pour le directeur adjoint de la CAF cet objectif de nombre de rendez-vous des droits organisés se fait indépendamment de l'attention portée à l'effective ouverture de droit à l'issus de ces rendez-vous sur lesquels il n'y a pas d'indicateur de suivi de la CNAF. L'objectif est alors l'organisation d'un certain nombre de rendez-vous (objectif de gestion observé), sans que l'on sache effectivement si cela abouti à l'ouverture de droits (objectif politique non observé).



## **Annexe 5 : Répertoire des acteurs de la CAF de la Gironde**

*Cette annexe répertorie les différents acteurs qui ont été renommés dans le cadre de cette recherche et qui ont joué un rôle dans l'institutionnalisation de l'évaluation au sein de cette organisation.*

**Martin Ackermann** est directeur de la Gironde 1981 à 2006. Il est ADOSS dans cette organisation depuis 1972. S'il est très investi dans le domaine de la gestion et du management, il se positionne dans des logiques d'acteur politique. Il impulse la première expérience d'évaluation des centres sociaux. Il est favorable au développement de cette pratique.

**Henri Labeyrie** est directeur adjoint de la CAF de la Gironde de 1993 à 2005, puis directeur de 2007 à 2011. Il se positionne résolument dans une logique d'acteur politique et contribue à l'élaboration de cadres cognitifs dans ce sens au sein de la Branche famille. Il impulse la mise à l'agenda d'une politique d'évaluation à la CAF et porte cette démarche au sein de la CNAF. Il est à l'origine du recrutement d'une doctorante travaillant sur l'institutionnalisation de l'évaluation et du schéma directeur de l'évaluation.

**Denis Champenois** est directeur de la CAF de la Gironde à partir de 2011. Il s'inscrit dans une logique d'opérateur public et considère que l'évaluation ne constitue pas une priorité au sein des CAF. Il remet en question la présence des chargés d'études sociales, de la conduite d'évaluation et du projet de schéma directeur. Il s'inscrit dans un travail de désinstitutionnalisation de l'évaluation. Il est néanmoins directeur du projet de SDE pendant presque un an.

**Florence Michelet** est sous-directrice à l'action sociale de la CAF de la Gironde de 1994 à 2013. Elle s'inscrit dans une logique d'acteur politique et porte le développement et la conduite d'évaluation à la CAF aux côtés de Henri Labeyrie. Elle se saisit du service de Chargés d'études sociales en 2009 et défend l'élaboration du schéma directeur jusqu'à son départ.

**Patrick Partinico** est directeur-adjoint à la CAF de la Gironde depuis 2008. Il s'inscrit dans une logique d'acteur politique. S'il n'a pas participé à la genèse de l'évaluation à la CAF, il s'en saisit dès son arrivée. Il défend la conduite d'évaluation et porte le schéma directeur de l'évaluation à la CAF, notamment face aux tentatives de désinstitutionnalisation.



**Danielle Coutant** est cadre de l'action sociale et responsable de la conduite de la première évaluation menée à la CAF sur les centres sociaux. Cheville ouvrière de l'institutionnalisation de l'évaluation à la CAF, elle est responsable du service des chargés d'études sociales (DIAPASON) de 1994 à 1998, elle participe à la création du métier et à l'élaboration des normes de l'évaluation. Puis, elle devient consultante interne et appui méthodologiques des CES. Elle est responsable de la relation avec la SFE, contributrice à divers groupe et chargée de la formation des CES en la matière. Elle a réalisé un premier projet de schéma directeur de l'évaluation.

**Grégoire Perron** est responsable du service de CES de 1998 à 2009, puis responsable du pôle études (statisticiens). Il participe à la définition du métier de CES depuis sa création et au processus institutionnel de l'évaluation. Il défend cette pratique au sein de la CAF et dans le cadre du SDE. Il propose de prévoir des modalités précises de pilotage du SDE afin de s'assurer de sa pérennité et s'investi pour le porter.

**Simon Edin** est responsable du département des politiques territoriales au sein du service d'action sociale de la CAF depuis 2012. Ce cadre défend la pratique évaluative à la CAF. Il conduit un travail institutionnel de maintien de l'évaluation à la CAF et participe à l'élaboration du schéma directeur.

**Damien Edinger** est responsable d'unité territoriale au sein du département des politiques territoriales du service d'action sociale jusqu'en 2013, puis responsable du département d'appuis aux politiques dans le même service. Il porte la conduite d'évaluation, le maintien de l'institution et est favorable au SDE. Il tend cependant à s'inscrire dans des comportements déviants. Il considère que cette pratique doit être conduite par un acteur extérieur à la CAF et que sinon elle doit servir les intérêts de la CAF.

**Fabrice Bernac** est responsable du pôle de contrôle de gestion de la performance. Il n'a pas participé au développement de la pratique évaluative et reste assez éloigné de ces démarches. Il s'intéresse néanmoins à l'évaluation, s'investi dans l'élaboration du SDE et travaille à sa conformation aux normes des domaines sur lequel il intervient. Il déploie des stratégies pour que le SDE soit accepté et adopté.



## **Annexe 6 : Récits d'ethnographie institutionnelle**

### **TRAVAILLER « AVEC » L'INSTITUTIONNALISATION DE L'ÉVALUATION**

#### **Se faire former au métier de Chargés d'études sociales : se laisser agir par l'institution**

En fonction des modalités d'élaboration de mon contrat de collaboration (CIFRE) ainsi que pour pouvoir observer la pratique de l'évaluation, je décide, dans le cadre de cette recherche, d'être impliquée comme chargée d'études et de recherches au sein de la CAF. Je suis donc amenée à conduire des évaluations et à travailler «avec» l'institution. Du fait de leur parcours universitaire et de leurs fonctions d'études, j'ai une certaine proximité culturelle avec les CES, ce qui facilite mon adaptation à leur «milieu» et à leurs missions. Cependant, il existe un certain nombre de normes professionnelles que je dois apprendre à maîtriser pour être conforme aux attentes du métier mais aussi pour mieux l'analyser. Il s'agit de mieux saisir mon objet par l'apprentissage de ce métier en observant comment ils conduisent des évaluations, ils négocient ses normes, à quelles difficultés ils font face et quels intérêts ils défendent. L'idée étant de comprendre ces normes professionnelles, de les incorporer pour faire l'expérience du métier de CES tout en me mettant en condition «*d'être affecté*»<sup>1773</sup>. J'essaie donc de faire partie du jeu en me «*laissant agir par l'institution*», en me faisant former à conduire des évaluations en demandant conseils aux CES sur la conduite d'évaluation, sur «*comment il faut faire*», en posant des questions, en me faisant relire pour saisir les codes tacites et subjectifs de «*ce qui se fait*» et «*ce qui ne se fait pas*». Il s'agit de tenter de capter les mécanismes incorporés par les acteurs. Je participe également avec eux à des formations collectives sur l'évaluation, ce qui me permet aussi de mieux saisir comment ils s'y investissent et en quoi elles constituent des appuis dans la formalisation de normes. Comme les autres CES, je suis amenée à conduire des évaluations et à représenter la CAF auprès des partenaires. Je saisis au fil du temps les normes du métier sur les étapes de la conduite d'une évaluation, sur le cadrage de l'objet d'évaluation, sur les phases de validation auprès de la direction, sur la présentation de la démarche aux partenaires, sur les types d'acteurs impliqués, les méthodologies mobilisées, la manière dont on traite les données, l'écriture du rapport, la restitution aux acteurs et sa diffusion, etc. J'observe également la manière dont la conduite de cette évaluation est vécue par les acteurs impliqués, dont les préconisations sont prises en compte ou non, etc. Au cours de cette expérience d'actrice, j'essaie de «*me regarder faire*», d'analyser mes frustrations, mes blocages, mes renoncements, mes pertes de patience, mes relations avec les acteurs, pour tenter de comprendre ce qui se cache derrière. Je m'aperçois que certaines réactions sont

---

<sup>1773</sup> J. Favret-Saada, « Etre affecté », *Gradhiva*, vol. 8, 1990, p. 3-10.



partagées par les CES. Cela facilite mon intégration d'un côté et confirme mes observations par incorporation des normes d'un autre côté.

## La communauté de pratiques

Il existe une « communauté de pratiques » des CES<sup>1774</sup> qui constitue une forme de communauté épistémique. Elle vise à permettre un temps d'échange entre les professionnels du même métier pour échanger sur l'actualité des activités (chantiers, colloques, restitutions), sur les problèmes rencontrés (au niveau de l'interne comme de l'externe) dans le cadre d'études ou sur des questions méthodologiques. Ces rencontres sont aussi l'occasion de discuter de la posture du métier au sein de l'organisation, notamment dans le cadre d'évaluation. Cela me permet notamment d'observer comment les CES pensent leur métier et leur positionnement dans l'organisation et réagissent en fonction des différentes situations. Je peux alors me faire expliquer comment la posture actuelle des CES est issue d'une histoire spécifique, d'un héritage de négociations et de positionnements entre différents acteurs et qu'elle évolue dans le temps, en fonction du contexte et de leur place dans l'organigramme. J'observe comment ils sont eux-mêmes vigilants et stratégiques pour conserver la nature de leur métier et leur légitimité. Je perçois une forme de hiérarchisation de l'intérêt des « chantiers » qui leur sont confiés dans laquelle l'évaluation de politique transversale est considérée comme « la plus intéressante ». Ils m'assimilent assez rapidement au groupe, ce qui me permet « d'entrer dans l'intimité » des débats internes au métier, à l'évocation de leur expérience, à leur réaction par rapport à mes expériences au sein de la CAF, à leurs doutes, à leurs craintes, à l'élaboration de stratégies discursives, de positionnements collectifs ou individuels par rapport à la direction, aux partenaires, aux autres professionnels<sup>1775</sup>.

Cette intimité<sup>1776</sup> avec les enquêtés me permet de mieux saisir comment les acteurs expliquent certaines situations, parfois d'anticiper certains de leur propos ou réactions, d'identifier le fonctionnement des circuits de diffusion de l'information et notamment « radio couloir »<sup>1777</sup> pour être tenue informée des actualités informelles de l'organisation. Elle permet également d'observer comment les problèmes émergent et se règlent, de constater des comportements de fuite ou des stratégies de diversions destinées à tromper la hiérarchie. Pour donner un exemple, il m'est plusieurs fois arrivé d'entendre à la volée « *il faut que l'on évalue pour dire que ça marche* » ce qui implique, dans les faits, un positionnement particulier des CES qu'ils ne revendiquent pas lorsqu'ils parlent de leur

<sup>1774</sup> Elle se matérialise par des réunions de deux à trois heures par mois entre CES, sur la base du volontariat.

<sup>1775</sup> Daniel Bizeul, « Des loyautés incompatibles. Aspects moraux d'une immersion au Front National », *SociologieS (revue en ligne)*, 2007, p. 87.

<sup>1776</sup> Comme le souligne D. Bizeul « *C'est en devenant suffisamment proches d'eux, en les apprivoisant au fil des rencontres et des engagements communs, qu'il est possible de les amener à raconter leurs parcours, à faire état de certaines expériences et situations, à indiquer leurs façons de faire dans telles circonstances, au delà des signalements de soi convenus. Se retrouver « dans le même bateau », fût-ce provisoirement et dans un rôle à part, c'est être confronté en même temps que les autres à des problèmes de diverses sortes, et c'est devoir y faire face en lien avec eux ou en se préoccupant d'eux. Il en résulte quasi mécaniquement un engagement mutuel, aussi bref et tenu soit-il, qui institue comme une « fenêtre de confiance » dont le chercheur peut profiter pour obtenir des informations.* » Daniel Bizeul, « Que faire des expériences d'enquête ? Apports et fragilité de l'observation directe », *Revue française de science politique*, vol. 57 / 1, 2007, p. 69-89, p. 83.

<sup>1777</sup> Terme utilisé par les acteurs pour parler des bruits de couloirs, ils peuvent alors donner une information sans avoir à en préciser la source.



métier et se légitiment par leur méthodologie, leur positionnement extérieur (supposé objectif) et leur déontologie.

## **TRAVAILLER « POUR » L'INSTITUTIONNALISATION DE L'ÉVALUATION**

### **Etre cheffe de projet de l'institutionnalisation formelle de l'évaluation: d'une implication nécessaire à de nécessaires implications**

Face aux aléas du pilotage et des conflits internes à la direction, j'ai, en tant que cheffe de projet comme en tant que chercheuse, l'impression de marcher sur des œufs<sup>1778</sup>. Je perçois, d'un côté, que les membres de la direction intéressés par le projet attendent un positionnement de ma part, qu'ils finissent par me formuler tel quel tout en me proposant des stratégies à suivre pour que projet ait lieu. D'un autre côté, je perçois les inquiétudes des CES qui s'interrogent sur ce qu'il va advenir de leurs missions et de leur métier. Je me trouve dans une posture complexe sur le plan professionnel et sur le plan de la recherche et il m'est délicat de rester attentiste face aux attentes des différents acteurs. Je perçois une certaine tension qui me laisse penser que toute prise de position «radicale» pour le projet pourrait le compromettre (notamment du fait des réticences du directeur à mon égard), et par-là, interroger la légitimité du métier de CES. J'opte alors dans un premier temps pour une posture d'exécutante qui attend une commande de la direction pour éviter d'être davantage instrumentalisée entre les acteurs en conflit. Puis, par la suite, les inquiétudes et les injonctions (cordiales) des CES à défendre le projet de SDE sont telles qu'il me semble nécessaire de m'impliquer et de devenir actrice dans ce jeu. Pour éviter de faire des «faux pas» dans ce rôle de «défenseuse de l'évaluation» je décide de me faire «prescrire une posture à tenir» par les CES en leur demandant conseil pour savoir ce qu'ils feraient à ma place, étant donné que ce sont les premiers concernés. Ils me décrivent alors assez précisément le rôle que je dois tenir pour éviter de froisser le directeur tout en défendant leur posture. Au final, sans grand intérêt le directeur décide de poursuivre le projet.

### **L'animation du groupe de travail**

Cette mission de cheffe de projet m'oblige à être actrice de mon objet en travaillant *pour* et *sur* l'institutionnalisation de l'évaluation. Cette mission m'apporte la légitimité institutionnelle de pouvoir interroger les acteurs qui me semblaient pertinents et de les faire travailler sur des questions qui sont à la fois liées à ce projet et à la fois au cœur de ma recherche. En tant que chercheuse, je décide d'observer l'élaboration du SDE comme une forme de «quasi expérience» me donnant la possibilité de faire travailler des

---

<sup>1778</sup> Un agent de direction précisera par la suite qu'il est «désolé que cette mission se soit déroulée dans de telles conditions, ça n'aurait pas dû se passer comme ça».



groupes sur des questions qui m'intéressent et les concerne, et d'observer comment ils réagissent et interagissent.

J'essaie autant que possible de rester dans une position de neutralité en faisant travailler les professionnels, comme un chef d'orchestre ne fait pas de musique mais fait en sorte que les différents instruments «s'accordent». Tout l'intérêt est d'analyser la manière dont les différents «instruments» s'accordent ou non, comment, et quel en est le résultat. Cela permet d'observer les négociations, l'expression des intérêts et des stratégies d'acteurs.

Je me positionne comme animatrice du groupe de travail, comme aurait pu le faire une intervenante extérieure, en leur apportant de la documentation de référence<sup>1779</sup> et en les mettant au travail. Je fixe l'ordre du jour, prends des notes, projetées au mur au fil des discussions pour leur permettre de corriger leur propos, distribue la parole et prépare le compte rendu. Face à plusieurs remarques du type *«je parle sous le contrôle de Nadia», «mais toi qui fait ta thèse là-dessus qu'est ce que tu en penses ?»* j'ai précisé à plusieurs reprises *«ce n'est pas moi qui fait le Schéma directeur de l'évaluation, c'est vous les acteurs de la CAF, c'est à vous de voir ce que vous en attendez»*.

### ***Personae non grata: la décrédibilisation d'une chercheuse perçue comme porteuse de l'évaluation***

Si la conduite de la recherche s'est plutôt faite dans de bonnes conditions et que les ADOSS et les cadres intermédiaires étaient bienveillants concernant ma démarche, la relation avec le directeur est restée assez complexes voire tendue. En dehors d'une «sensation» d'inimitié d'ordre interpersonnelle, il me semble important de revenir sur des éléments tangibles contextuels et des propos rapportés par des agents de l'organisation afin de tenter d'expliquer avec distanciation la nature de la situation d'interaction et ses implications sur le travail institutionnel de déstabilisation de l'évaluation.

Dans les faits, j'ai été recrutée par le précédent directeur dont il cherche à se démarquer<sup>1780</sup>, un mois avant son départ, et sur la base d'une mission qu'il désapprouve. Ma fonction de «chargée d'études et de recherche»,- associée aux CES (conduisant des évaluations), de cheffe de projet sur le SDE (travaillant pour l'institutionnalisation de l'évaluation) et de chercheuse sur l'institutionnalisation de l'évaluation au sein de la CAF, s'inscrit en contradiction avec ses ambitions pour l'organisation. Cette condition de salariée de la CAF n'a pas d'utilité fonctionnelle et est antinomique avec sa posture d'opérateur public, les cadres cognitifs et les logiques d'action qui la sous-tendent. Il est plus tourné vers une approche légaliste et technique d'amélioration de la productivité du service de paiement des prestations et la gestion de la performance, que vers le service d'action sociale (dans lequel je suis positionnée). Le travail institutionnel de

<sup>1779</sup> Comme par exemple des documents de formation à l'évaluation diffusés aux CES, la liste des évaluations de politiques conduites au sein de la caisse, des exemples de chartes de l'évaluation, etc.

<sup>1780</sup> Notons aussi que l'on m'a rapporté que la prise de fonction de Denis Champenois n'a pas été accompagnée par Henri Labeyrie qui l'a «un peu laissé se débrouiller tout seul».



déstabilisation de l'évaluation passe par une décrédibilisation du SDE, par des petits sabotages du pilotage et des porteurs de projet auprès des acteurs de l'organisation.

Ainsi plusieurs professionnels m'ont rapporté des propos me concernant *«je ne comprends rien à ce qu'elle me raconte, je ne vois pas de quoi elle parle»*, *«ce n'est pas moi qui l'ai recrutée»*. On m'explique *«je vous avouerais qu'il ne vous apprécie pas, il a une dent contre vous»*, *«il ne peut pas te saquer»* on me renvoie *«t'es tout ce qu'il n'aime pas»* en substance: une potentielle source de contradiction, une forme de concurrence intellectuelle liée à mon statut académique et universitaire, une jeune, une femme<sup>1781</sup> et, en plus, issue de l'immigration<sup>1782</sup>. Notons par ailleurs que ma présence au sein de la CAF a facilité son intervention au sein de formations de préparation aux concours de Science Po Bordeaux, elle ne lui a pas pour autant permis d'avoir le statut de professeur associé comme au sein de Science Po Rennes. On m'explique qu'il était *«furieux»* que je sois invitée à intervenir au sein de la CAF de Henri Labeyrie sur la question du non-recours.

Par ailleurs, j'ai essuyé plusieurs refus de sa part quant à des demandes d'entretien ou de participation à des instances stratégiques auxquelles le directeur-adjoint ne voyait aucun inconvénient. Il a pour autant accepté que j'assiste à quelques Conseils d'Administration tout en me présentant comme *«une étudiante stagiaire»*. La relation avec le directeur s'est d'autant plus tendue suite à un entretien de recherche<sup>1783</sup>, où il s'est trouvé face à des questions (posées par une «salariée») auxquelles il ne savait pas ou ne voulait pas répondre. Pour les besoins de ma recherche, j'ai notamment tenté de différencier les divers types d'études conduites au sein de la CAF (contrôle de gestion, audit, évaluation,...) qu'il avait tendance à confondre, ce qui n'a sans doute pas été apprécié venant d'une salariée et a pu avoir tendance à l'agacer<sup>1784</sup>.

---

<sup>1781</sup> En référence à l'absence de femmes au sein de la direction

<sup>1782</sup> Je ne me prononce pas sur la question mais c'est un élément identitaire que l'on m'a renvoyé et qu'il me semble opportun de préciser.

<sup>1783</sup> La prise de rendez-vous a été assez laborieuse et repoussée par trois fois, elle a finalement été possible un an après son arrivée à la CAF.

<sup>1784</sup> Ce que l'on peut percevoir en réécoutant l'entretien enregistré.



## **Annexe 7 : Perception de l'évaluation par les acteurs de la CAF**

*Ces éléments illustrent comment les acteurs de la CAF appréhendent l'institution d'évaluation, ses atouts, faiblesses, opportunités, menaces et ce qu'ils en attendent. Ils sont issus du compte rendu de la 1ère réunion du groupe de travail d'élaboration du SDE (février 2013).*

### **L'évaluation de politique à la CAF, pourquoi faire ?**

<b>Opportunités</b>	<b>Menaces</b>
<p><b>L'évaluation comme base de travail pour l'élaboration des politiques</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Base de travail d'un CPOG à l'autre : comparaison, évolution</li> <li>- Faire remonter des résultats au national : contribuer à l'évolution des politiques, être force de propositions</li> <li>- Intégrer et alimenter des évaluations nationales</li> <li>- Évaluation peut servir à mettre en avant la valeur ajoutée des actions</li> <li>- Pertinence de nos actions et de nos organisations</li> <li>- Vague de culture d'évaluation en ce moment et volonté affirmée d'évaluation de politiques publiques</li> </ul> <p><b>L'évaluation comme management de l'action</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Partager les enjeux des politiques : associer largement car c'est l'affaire des experts mais aussi de chacun</li> <li>- Donner du sens à l'action</li> </ul> <p><b>Approfondir les relations partenariales autour de l'évaluation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Soutien aux territoires surtout lorsqu'ils n'ont pas les moyens de réaliser des études</li> <li>- Aujourd'hui conseil et partenariat fort sur les statistiques avec des partenaires qui pourraient être ouvert aux pratiques évaluatives</li> </ul>	<p><b>Un risque d'éparpillement</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Champ d'investigation trop large et mal maîtrisé</li> <li>- Manque de priorisation</li> <li>- Risque que ce ne soit qu'un effet de mode (d'où le SDE)</li> </ul> <p><b>Un risque de manque de prise en compte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Risque d'écart entre analyse des résultats et décisions</li> <li>- Déséquilibre dans les choix d'objets à étudier, pas mettre en avant toujours les mêmes : pas représentatif de l'activité</li> </ul> <p><b>Un risque d'incompréhension</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vécu comme une charge en plus</li> <li>- Peut créer de la frustration : sentir exclu car pas interrogé, pas associé à des études évaluatives (pas acteur d'une démarche d'évaluation sur les activités de la CAF)</li> <li>- Attention à ce que l'évaluation ne soit pas vécue comme un contrôle</li> </ul> <p><b>Un risque en termes de moyens</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contrainte budgétaire et contrainte de moyens humains</li> <li>- Rien faire en termes d'évaluation et ne pas questionner les politiques pour les faire évoluer</li> <li>- Ne pas se perdre sur son cœur de métier : « identité métier » des chargés d'études sociales</li> </ul>



Atouts	Faiblesses
<p><b>Une expertise de l'évaluation au sein de la CAF</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Expérience d'évaluation de politiques au sein de la CAF</li> <li>- Des métiers dédiés : ce ne sont pas les mêmes métiers qui évaluent et qui décident de l'action</li> <li>- Possibilité d'appui du réseau de chargé d'études et de la DSER</li> </ul> <p><b>Une compréhension collective</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rendre compte et mieux comprendre nos actions</li> <li>- Approche pluridisciplinaire, plurielle et participative</li> <li>- Volonté de mieux comprendre et de partager les objectifs de la caisse (démarche participative) pour mieux les évaluer</li> </ul> <p><b>Une aide à la décision pour l'adaptation des politiques</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aide à la décision pour la Direction de la CAF</li> <li>- Meilleure programmation des améliorations à mener dans nos politiques : mieux connaître nos objectifs, nous rapprocher de nos allocataires</li> <li>- Dynamique de progrès et de qualité</li> </ul> <p><b>Une expertise dans les relations partenariales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Valorise l'expertise de la CAF de la Gironde</li> <li>- Apporte une reconnaissance de cette capacité d'expertise par les partenaires</li> <li>- <b>Donne de l'assise avec les partenaires sur les négociations et les décisions à prendre</b></li> </ul> <p><b>Une image positive de la CAF auprès des allocataires</b></p>	<p><b>Un manque de connaissance interne des travaux d'évaluation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- On ne connaît pas assez ce qui est fait en terme d'évaluation en interne ni leurs impacts</li> <li>- Manque de communication interne</li> </ul> <p><b>Un manque de lisibilité de l'apport des évaluations</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pas assez de lisibilité sur l'impact des évaluations par rapport aux actions et politiques</li> <li>- pas de lisibilité sur les effets de ces travaux au niveau du travail de chacun</li> <li>- Professionnels sollicités au moment de la démarche d'évaluation mais pas toujours de décision prise suite à une évaluation (pas de lisibilité sur le lien avec les évaluations)</li> </ul> <p><b>Un manque de culture de l'évaluation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- manque de culture partagée de l'évaluation aujourd'hui</li> </ul> <p><b>Une difficulté de positionnement des évaluateurs</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Évaluation menée par des professionnels en interne pose la question de la posture indépendante entre les acteurs et les évaluateurs</li> </ul>



## Pour vous que peut-on attendre de l'évaluation de politique au sein de la CAF ?

### Contribuer à l'élaboration des politiques nationales

- Contribuer à l'élaboration des politiques familiales et sociales
- Permettre au national(CNAF/ tutelle) de modifier et d'améliorer
- Apporter des éléments de positionnement voire de négociation

### Améliorer le service rendu

- Aux partenaires : valeur ajoutée des actions communes et connaissance de la CAF
- Amélioration du service rendu aux allocataires et aux partenaires
- Amélioration des conditions de mise en œuvre des politiques pour les partenaires et les allocataires
- Adapter les politiques aux besoins des usagers
- Aux allocataires améliorer la qualité de service globale et ciblée

### Sur la base d'un référentiel d'évaluation

- une approche participative
- une mise en commun des compétences : évaluation globale
- des méthodologies quantitatives et qualitatives
- un portage politique clair
- un schéma pluriannuel
- des préconisations et identifications

### Contribuer au pilotage des politiques de la CAF

- Dégager les priorités
- Optimiser nos moyens en ciblant sur les dispositifs efficaces
- Améliorer l'efficacité de nos actions
- Aide à la décision
- Mesurer les impacts et les effets de nos politiques
- Décisions suite aux préconisations

### Donner du sens et valoriser l'action

- outils de management et de communication pour les acteurs internes et externes
- valoriser l'action publique et le rôle de chacun
- valoriser en interne les effets de notre action
- partage d'une ligne de conduite pour le personnel
- donner de la visibilité sur la place de chacun dans la mise en œuvre des politiques
- donner du sens et de la visibilité à l'action de la CAF
- fédérer les équipes sur un projet d'entreprise
- personnel en interne – sens des actions et transversalité

### En externe

- légitimité de nos actions
- améliorer la connaissance et la compréhension de la CAF



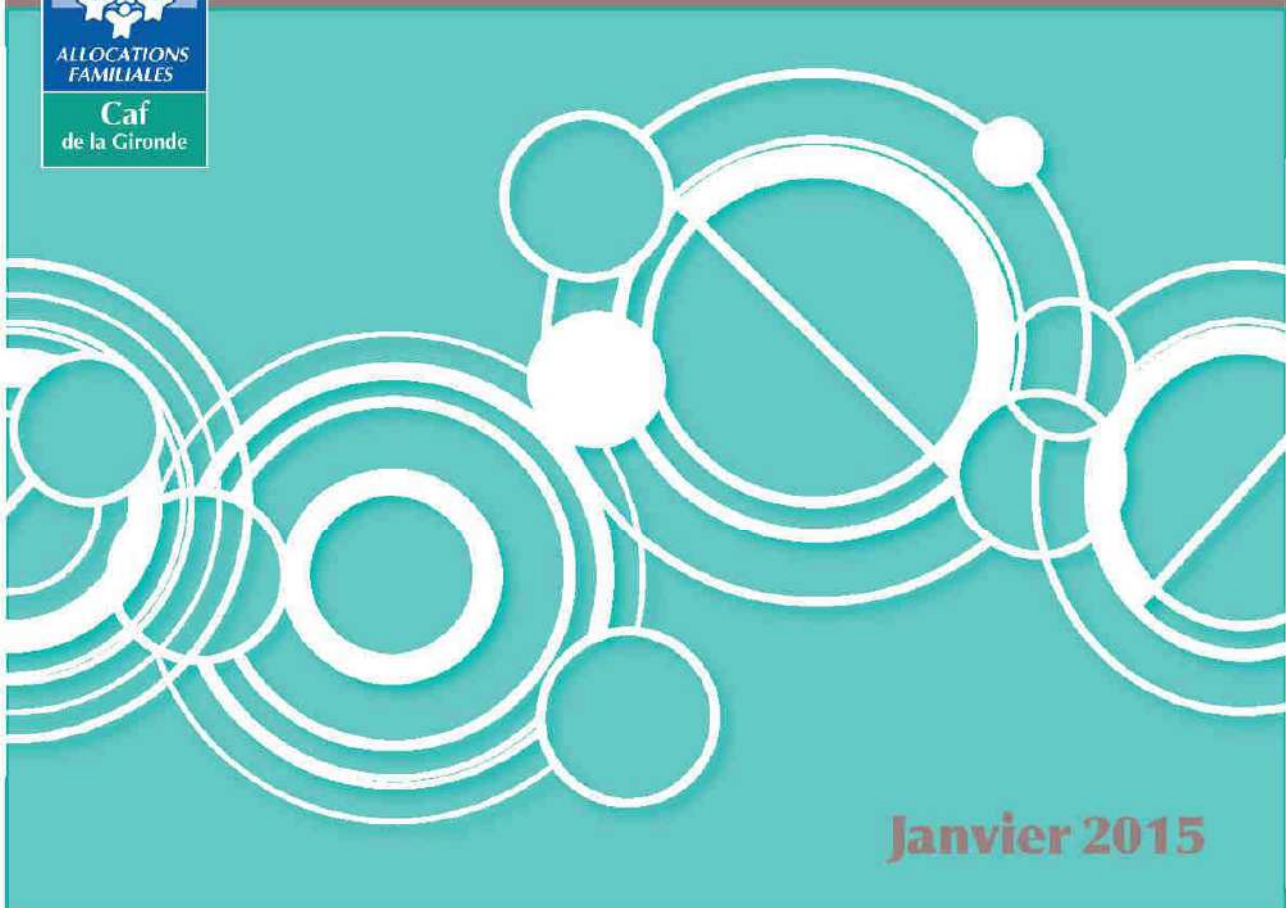
***Annexe 8 : Le Schéma directeur de  
l'évaluation de la CAF de la Gironde***



# SCHÉMA DIRECTEUR DE L'ÉVALUATION

## DES POLITIQUES FAMILIALES ET DE SOLIDARITÉ

### À LA CAF DE LA GIRONDE



**Janvier 2015**



## SOMMAIRE

### 1 La définition et l'objet de l'évaluation

### 2 Le sens de l'évaluation des politiques familiales et de solidarité

#### LES ENJEUX COMMUNS À L'ACTION PUBLIQUE

#### LA DÉCLINAISON LOCALE

- a. Le schéma directeur et sa gouvernance
- b. Les enjeux propres à l'évaluation au plan local

### 3 La mise en œuvre de l'évaluation à la Caf de la Gironde

#### LE RÉFÉRENTIEL DE L'ÉVALUATION : PRINCIPES, EXIGENCES ET CONDITIONS

#### LES ÉTAPES CLEFS DU PROCESSUS D'ÉVALUATION

#### LES ACTEURS DU PROCESSUS ET LES INSTANCES DE L'ÉVALUATION

## PRÉAMBULE

L'évaluation est un enjeu central dans la conduite des politiques publiques.

Dans un environnement devenu incertain et dans un contexte de raréfaction des ressources, il est impératif pour un service public comme celui des Caf de savoir évaluer les effets des politiques mises en œuvre au bénéfice des allocataires.

Plus qu'une méthode, l'évaluation est un regard porté sur l'action.

A la Caf de la Gironde, les pratiques évaluatives gravitent autour des projets depuis plusieurs années. La Caf a su se doter des ressources et des compétences pour recueillir les faits et les chiffres, obtenir des données comparatives, proposer des analyses, simuler les impacts financiers, apprécier les risques.

Elle a démontré sa capacité à inspirer et éclairer les politiques locales et nationales.

La démarche d'évaluation nécessite aujourd'hui une gouvernance et une structuration pluriannuelle sur la période de la Cog avec une programmation annuelle des évaluations à réaliser.

Dans cette période du « plus de qualité à moindre coût », les latitudes d'actions se sont réduites. La logique objectifs / résultats domine ; elle doit maintenant s'enrichir du questionnement de notre Caf sur la finalité des projets à conduire, la pertinence des actions à réaliser, la plus-value et le sens du résultat. L'enjeu étant de fournir aux décideurs une vision globale et cohérente des besoins, des offres et des modes d'intervention les plus efficaces.



## 1 LA DÉFINITION ET L'OBJET DE L'ÉVALUATION

« L'évaluation est une démarche qui vise, à partir d'objectifs préalablement définis, à comprendre, de la manière la plus objective possible, les résultats obtenus pour permettre de les apprécier, d'en rendre compte et d'aider en cela aux décisions à venir. »<sup>1</sup>

Concrètement il s'agit de répondre aux questions suivantes :

### Que s'est-il passé ?

- L'évaluation a d'abord pour ambition de mesurer, - ou du moins d'apprécier le plus objectivement possible - en se conformant aux exigences d'une méthodologie rigoureuse et en prenant la distance nécessaire vis-à-vis de celui qui conduit la politique - les effets d'une politique publique en s'attachant également à en comprendre les logiques de fonctionnement.

### A-t-on bien fait ?

- L'évaluation doit aider le commanditaire et, au-delà, l'ensemble des lecteurs du rapport d'évaluation, à porter un jugement sur la valeur de la politique.

### Comment mieux faire ?

- L'évaluation doit contribuer pratiquement à l'amélioration de la politique évaluée en éclairant ses différents protagonistes sur le sens, les conditions et les conséquences de leurs actions et décisions.

## 2 LE SENS DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES FAMILIALES ET DE SOLIDARITÉ

### LES ENJEUX COMMUNS À L'ACTION PUBLIQUE

Tous les décideurs publics sont confrontés à trois enjeux fondamentaux auxquels peut répondre l'évaluation :

**Des enjeux de transparence : une exigence croissante de rationalité et de transparence des politiques menées.** Les pouvoirs publics doivent connaître les conséquences des décisions prises et de l'action mise en œuvre.

**Des enjeux d'efficience : une exigence de maîtrise budgétaire et de justification de la légitimité des interventions et des dépenses publiques.** L'évaluation cherche à mettre en relation les objectifs atteints et les moyens engagés pour y répondre.

**Des enjeux de transversalité : une exigence de concertation et de pilotage interinstitutionnel.** L'évaluation constitue un moyen d'apprécier la pertinence des contrats passés entre les différents partenaires, sur la base d'une expertise partagée.

<sup>1</sup> Définition issue de la note de doctrine Cnaf sur l'évaluation des politiques, chantier institutionnel n°9, 2002



## LA DÉCLINAISON LOCALE

### a. Le schéma directeur et sa gouvernance

La Direction de la Caf a souhaité que soit élaboré un schéma directeur de l'évaluation dans le cadre d'une logique globale de Caisse (Pf, As et toutes branches...). Il doit constituer un cadre stratégique cohérent permettant de structurer et de piloter cette expertise en évaluation.

Le schéma directeur de l'évaluation est un **axe stratégique et technique**. Il est stratégique parce qu'il exprime la volonté d'inscrire l'évaluation dans le projet de développement global de la Caf (Cpog). Il est technique parce qu'il constitue le cadre de cohérence et d'organisation de la démarche.

Le Schéma Directeur doit permettre d'institutionnaliser l'évaluation au sein de la Caf. Il s'agit du portage politique de l'évaluation par la direction pour favoriser une meilleure adéquation des politiques aux besoins :

- ▶ En suscitant l'adhésion du personnel, des partenaires et de la tutelle
- ▶ En créant les conditions de la concertation, de la réflexion collective et de l'innovation

### La mise en place de ce schéma directeur de l'évaluation implique de :

- Définir les enjeux et objectifs de la démarche d'évaluation au sein de la caisse,
- Elaborer un référentiel d'évaluation sur la base de l'expertise partagée pour structurer les modalités de fonctionnement de l'évaluation,
- Elaborer une programmation pour faire coïncider le rythme de la réflexion stratégique et de la prise de décision avec celui des évaluations et des études,
- Mettre en place le pilotage, le suivi et l'organisation,
- Rendre lisible les orientations générales d'évaluation de la Caf en communiquant et en favorisant leur appropriation par les différents professionnels concernés.

### b. Les enjeux propres à l'évaluation au plan local

Il existe depuis plus d'une dizaine d'années une expertise de l'évaluation au sein de la Caf.

Celle-ci favorise une compréhension collective de l'action de la caisse et de ses effets pour aider à la décision et adapter les politiques. Cette expertise est reconnue auprès des partenaires et donne une image positive de la caisse. Pour autant il convient de la mettre au service des enjeux et défis de la Caisse dans une approche transversale sur la période du Cpog.

### Les enjeux de l'évaluation pour la Caf :

- En matière de prestations légales, la volonté de l'institution d'agir sur les politiques et d'être force de propositions vis-à-vis des pouvoirs publics suppose de s'appuyer sur un ensemble de données fiables. L'évaluation permet notamment de contribuer à la mise en place de la réglementation et d'en mesurer les impacts.
- En matière d'action sociale, il s'agit d'appréhender la mise en œuvre et l'impact des politiques, afin de permettre à l'institution de progresser dans la lisibilité et l'aide à la décision. L'évaluation accompagne le pilotage stratégique local.
- En terme d'accès aux droits et aux services, l'évaluation permet de connaître finement et de manière évolutive les attentes des allocataires ou partenaires en matière de prestations financières et des offres de services. Cela favorise l'adaptation des dispositifs et de leur mise en œuvre contribuant ainsi à améliorer l'accès aux droits.
- En terme de management, il s'agit d'associer les personnels au processus d'évaluation pour permettre une meilleure appropriation du sens des actions menées et des performances dans la perspective de la démarche objectifs/résultats et dans la dynamique de qualité de service.
- En terme de relations partenariales et de travail en réseau, l'évaluation vise à renforcer l'expertise, le positionnement de la Caf dans ses relations partenariales et la qualité de service aux allocataires. Elle permet d'apprécier la pertinence des contrats et conventions passées avec les différents partenaires. Elle donne de la lisibilité sur les politiques déployées et les compétences de la Caf à l'interne, auprès des administrateurs et de la Cnaf, et à l'externe auprès des collectivités territoriales et acteurs du social.





AU FINAL IL S'AGIT EN TERME D'ENJEUX DE :

Contribuer au pilotage des politiques de la Caf pour :  
 Améliorer le service rendu aux allocataires,  
 Améliorer les conditions de mise en œuvre des politiques avec les partenaires,  
 Donner du sens et de la visibilité à l'action et aux acteurs de la Caf, en externe comme en interne  
 (un outil de management),  
 Etre force de proposition sur l'évolution des politiques nationales.

## 3 LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉVALUATION À LA CAF DE LA GIRONDE

### LE RÉFÉRENTIEL DE L'ÉVALUATION : PRINCIPES, EXIGENCES ET CONDITIONS

#### Principes

Un **portage politique partagé de la démarche** pour intégrer l'évaluation dans la culture d'entreprise

Des **compétences, une expertise**, de la **rigueur méthodologique**, de l'**objectivité**, et de la **neutralité**

Une **pluralité des regards** (allocataires, partenaires, internes)

**Des décisions à l'issue de l'évaluation**

Une communication tout au long de la démarche d'évaluation

Un temps de travail sur l'évaluation intégré à l'activité des acteurs associés

#### Exigences de Pilotage du Schéma directeur de l'évaluation

**Le Comité de Direction (Codir) définit** les besoins d'évaluation et élabore les mandats

- Temps dédié à l'évaluation (exemple : la revue de direction)

**Le cabinet du Directeur anime le Sde**

(proposition de programmation, suivi annuel, mise en musique, suivi des recommandations...)

**Une programmation pluriannuelle d'évaluation validée par la direction**

#### Conditions de mise en oeuvre

Une **commande claire et précise** : enjeux de communication sur la commande et la fin

- Objectifs poursuivis : **qu'évalue-t-on et à quelles fins ?**
- Transparence des résultats

Un **binôme d'évaluateurs** pour favoriser l'objectivité et la complémentarité des regards

Un dispositif de **suivi des recommandations**





## LES ÉTAPES CLEFS DU PROCESSUS D'ÉVALUATION

<b>LA COMMANDE</b>	Le Comité de direction valide l'opportunité d'une démarche d'évaluation et l'inscrit dans une programmation annuelle
<b>L'AVANT-PROJET D'ÉVALUATION</b>	<p>L'avant projet d'évaluation doit être clair :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Qu'est-ce que l'on attend de l'évaluation ?</li> <li>• Les questions évaluatives doivent être formulées</li> <li>• L'évaluateur peut accompagner la direction dans la définition de son questionnement</li> </ul> <p>Une lettre de mission est formalisée et pourra être mobilisée pour interroger les acteurs et le public</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le statut de l'évaluateur doit être clairement identifié et reconnu (comme pour l'audit)</li> </ul>
<b>CAHIER DES CHARGES</b>	<p>Préciser les questions évaluatives</p> <p>Définir les moyens et un calendrier avec des étapes inscrites dans le temps</p> <p>Faire valider le cahier des charges et la démarche d'évaluation par le commanditaire</p>
<b>RÉALISATION DES TRAVAUX</b>	<p>La démarche d'évaluation doit être partagée et participative. La cible de la politique et ceux qui la mettent en œuvre doivent être intégrés à la démarche : interroger les allocataires, professionnels, partenaires</p> <p>Le travail en binôme favorise la neutralité de l'évaluateur (exemple de l'audit)</p>
<b>RAPPORT D'ÉVALUATION</b>	<p>La restitution des résultats doit être faite prioritairement auprès du commanditaire</p> <p>Les recommandations doivent être travaillées en commun avec les différents professionnels impliqués par cette évaluation</p>
<b>RECOMMANDATIONS</b>	<p>Elles doivent être claires et précises</p> <p>Les recommandations peuvent être travaillées avec le commanditaire en deux temps.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•1 - Présentation des résultats, échange autour des conclusions pour voir ce sur quoi on est d'accord</li> <li>•2 - Échanges autour des recommandations (temps de travail spécifique)</li> </ul>
<b>DÉCISION</b>	Valider les recommandations
<b>COMMUNICATION</b>	<p>Définir un plan de communication spécifique à l'interne et à l'externe à adapter en fonction des situations et des publics</p> <p>Intégrer le service de la communication en amont pour préparer une communication interne spécifique sur l'évaluation notamment pour préparer les acteurs à la démarche</p> <p>Prévoir un temps dédié pour communiquer sur les évaluations auprès des gens qui seront impactés par d'éventuelles réorientations. L'idée étant que l'évaluation soit investie comme un outil de management et soit notamment présentée aux cadres</p>
<b>SUIVI DES RECOMMANDATIONS</b>	Le cabinet prend en charge le suivi des recommandations retenues pour voir la plus-value de l'évaluation (par exemple un an après)





## LES ACTEURS DU PROCESSUS ET LES INSTANCES DE L'ÉVALUATION

INSTANCES/ACTEURS	RÔLES
Le référent du Sde au cabinet du Directeur	Centralise les différentes demandes en terme d'évaluation de politique Prévoit une réunion de programmation annuelle des évaluations avec le comité de direction
Le comité de direction	Définit et arrête les priorités en terme d'évaluation en fonction du contexte et des besoins
Le référent du Sde au cabinet du Directeur	Informe les commanditaires des évaluations qui seront conduites et le responsable des chargés d'études sociales
Le responsable des chargés d'études sociales	Définit un binôme de chargés d'études sociales qui sera missionné sur la conduite de cette évaluation
Le commanditaire de l'évaluation	Précise sa demande d'évaluation avec l'aide du binôme de chargés d'études sociales
Le binôme de chargés d'études sociales	Réalise l'évaluation en lien avec le commanditaire et sollicite les acteurs concernés (cf. les étapes du processus d'évaluation) puis présente ses résultats, conclusions et recommandations (rapport d'évaluation)
Le commanditaire et/ou la direction	Prendent des décisions en fonction des conclusions et des recommandations de l'évaluation
Le référent du Sde au cabinet du Directeur	S'assure de la conduite des évaluations programmées et réalise le suivi des recommandations et en tient informé le Comité de direction

