



HAL
open science

Quantifier et évaluer l'action publique décentralisée : les cas du Fonds Social Européen et du Conseil régional de Picardie

Thomas Bertrand

► **To cite this version:**

Thomas Bertrand. Quantifier et évaluer l'action publique décentralisée : les cas du Fonds Social Européen et du Conseil régional de Picardie. Science politique. Université de Picardie Jules Verne, 2018. Français. NNT : 2018AMIE0040 . tel-03647506

HAL Id: tel-03647506

<https://theses.hal.science/tel-03647506v1>

Submitted on 20 Apr 2022

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 Picardie Jules Verne

**Ecole doctorale SHS n°586
CURAPP-ESS UMR 7319**



Thèse pour le Doctorat de Science Politique

Par Thomas BERTRAND

**Quantifier et évaluer l'action publique
décentralisée**

**Les cas du Fonds Social Européen et du Conseil régional
de Picardie**

Présentée et soutenue publiquement le 17 octobre 2018

Directeur de thèse : Patrick LEHINGUE

Devant un jury composé de :

Pierre-Yves BAUDOT, Professeur de science politique, CURAPP-UPJV, examinateur.

Corine EYRAUD, Maître de conférences HDR, LEST-Université d'Aix-Marseille, rapporteur.

Patrick LEHINGUE, Professeur de science politique, CURAPP-UPJV, directeur.

Patrick LE LIDEC, Chargé de recherche CNRS, CEE, Sciences-Po, examinateur.

Jay ROWELL, Directeur de recherche CNRS, SAGE-Université de Strasbourg, rapporteur.

L'Université de Picardie Jules Verne n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse.
Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

A mes parents et grands-parents

Remerciements

Je remercie tout d'abord Pierre-Yves Baudot, Corine Eyraud, Patrick Le Lidec et Jay Rowell pour avoir accepté de discuter cette recherche. Ma gratitude s'adresse en particulier à Patrick Lehingue, pour m'avoir fait confiance dès le DEA. Il a ensuite dirigé cette thèse avec patience tout en me soutenant lors de circonstances délicates. Ses relectures approfondies et exigeantes ont permis de grandement améliorer le manuscrit. Je dois aussi beaucoup à Sylviane qui a accepté de m'accueillir en CIFRE à la Région Picardie, ma première expérience professionnelle significative. Je tiens également à remercier toutes les personnes qui ont accepté de me rencontrer pour un entretien. Le temps qu'elles m'ont consacré m'a permis de progresser dans mon questionnement.

En me faisant participer à des projets de recherche, François Buton, Rémy Caveng, Patrick Lehingue, Sabine Rozier, Claude Thiaudière et Sébastien Vignon m'ont permis de beaucoup apprendre. En m'aidant à stabiliser le plan et en relisant une première version du chapitre I, Rémy Caveng a contribué à l'achèvement de cette thèse. Il m'a aussi orienté vers une référence dont la lecture a été déterminante pour certaines analyses. Je remercie Julien Beaugé pour ses lectures constructives de plusieurs chapitres. Son accompagnement bienveillant a beaucoup compté lors du travail « architectural » effectué pendant l'été 2017. Elodie Lemaire m'a encouragé et consacré du temps en plusieurs occasions. Qu'elle en soit ici remerciée.

Dès le DEA et tout au long de mon doctorat, les personnels administratifs et de soutien à la recherche du CURAPP-ESS ont pris part à l'aboutissement de ce long chemin. Je tiens à remercier Diane Delacourt pour ses conseils avisés sur les méthodes et outils statistiques, Franck Krawczyk pour sa prévenance, Corinne Robinson pour son efficacité et Valérie Pacaud pour sa tolérance envers mes « emprunts à long-terme » d'ouvrages. Il fait bon travailler au CURAPP-ESS. Je salue Sandra Fontanaud et Eric Brun pour leur contribution à la concrétisation de ce travail.

Etre rattaché à une UMR permet de bénéficier de conditions de travail favorisant les échanges et parfois la mobilisation entre doctorants. Je salue chaleureusement les membres du « Collectif doctorants SHS » de l'UPJV entre 2009 et 2011. J'adresse tous mes encouragements à Nicolas Brusadelli, Clara Deville, Guillaume Grunewald, Sébastien Lehembre, Sophie Louey, Babak Taghavi, Marie-Pierre Wynands. Et toutes mes félicitations à Juliette Soissons !

Je veux remercier profondément Gaël Depoorter pour son soutien en certaines circonstances. Je garde un excellent souvenir des discussions que l'on a eues tout au long de ces années, en particulier durant la fin de l'hiver 2013. Ces journées de travail en tandem étaient à la fois productives et enjouées. Par ses encouragements et ses lectures toujours constructives, Yannick Martell m'a efficacement aidé. Emmanuel Monneau a eu la témérité de lire des versions antérieures des chapitres II et III. Nos échanges durant ce parcours initiatique ont beaucoup compté. J'en profite pour saluer et remercier Sonia Monneau pour la traduction du résumé. En me donnant un ordinateur portable, Mélanie Roussel m'a permis de travailler avec une régularité monastique dans la salle du patrimoine de la bibliothèque municipale.

Je voudrais saluer cordialement mes anciens collègues de la mission des services aux publics, Bénédicte, Emilie, Laurent et Sébastien, sans oublier David et Pierre de la direction

de la communication. Je conserve un excellent souvenir de la mission effectuée entre mai et septembre 2015 au service documentation de la Région Picardie. J'ai travaillé de façon efficace et détendue avec Aurélie, Catherine et Marie-Violaine que je salue chaleureusement.

Pour tous les moments de détente bénéfiques et les franches « rigolades - régalades » qui ont ponctué ces années doctorales, je tiens à remercier très chaleureusement Anne-Sophie et François, Aurélie et Aymeric, Coralie et Nassim, Julie et Nicolas, Julie et Stéphane, Laure et Cyril, Benoît, Quentin et Yannick.

Je dois énormément à Vincent, Florent et Clothilde, pour leurs encouragements constants et leur compagnie toujours agréable et bénéfique. En suscitant ma curiosité pour un domaine qui m'était jusque-là inconnu, ils m'ont permis d'apprendre énormément. Mille mercis !

J'ai une immense dette envers Marie et Pierre-Yves... Ils m'ont supporté, dans tous les sens du terme, pendant toutes ces années. Avec fidélité et humour, ils ont toujours été présents pour m'écouter parler de mon travail, me rassurer dans les moments de doute et se réjouir de mes progrès. Je n'ai pas fini de vous remercier !

Les mots manquent pour dire tout ce que je dois à mes parents, qui m'ont offert une chance qu'ils n'ont pas eue, celle de poursuivre des études. Ils m'ont transmis des dispositions que la conduite d'une thèse met à rude épreuve, comme l'autodiscipline et la capacité à s'investir dans une activité sans être immédiatement récompensé des efforts engagés. Leur secours matériel a été maintes fois déterminant. Malgré les périodes difficiles et la distance, leurs pensées positives ont fini par porter leurs fruits. Cette thèse leur est dédiée.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	10
PARTIE I	
La « nouvelle quantification publique » territoriale, un appareillage imposé mais guère approprié. Le cas du FSE (2007-2013)	64
INTRODUCTION DE LA PARTIE I	
Le meccano administratif du FSE et sa machinerie statistique	66
CHAPITRE I	
Une chaîne de quantification issue d'un assemblage de logiques hétérogènes	84
CHAPITRE II	
Le travail <i>de la</i> quantification, ou les logiques sociales du flou statistique généralisé	108
CHAPITRE III	
L'extériorité de la quantification dans l'économie sociale et symbolique du FSE	138
PARTIE II	
Gouverner par les indicateurs ? Le cas de la Région Picardie (2004-2015)	172
INTRODUCTION DE LA PARTIE II	
La Région Picardie et son instrumentation statistique	174
CHAPITRE IV	
La dépendance de l'appareil statistique régional à l'égard du droit	194
CHAPITRE V	
L'enracinement du contrôle de gestion et le dépérissement de la quantification évaluative	229
CHAPITRE VI	
Les usages de « l'évaluation », entre réaffirmation du pouvoir présidentiel et quête d'économies budgétaires	292
CHAPITRE VII	
La marginalisation du contrôle de gestion et l'extériorité cognitive de « l'évaluation »	319
CONCLUSION GENERALE	375

INTRODUCTION GENERALE

I : L' « évaluation » chiffrée de l'action publique, une préoccupation scientifique et politique

A en juger par le nombre de publications et de manifestations s'y rapportant, la sociologie de la quantification est incontestablement l'un des espaces de recherche les plus dynamiques de la dernière décennie.

On peut faire débuter cette activité éditoriale soutenue en 2008, année de la réédition en deux ouvrages des principaux travaux d'Alain Desrosières¹. Cette même année, Isabelle Bruno attire l'attention du monde universitaire en soumettant à l'analyse le « benchmarking² ». 2009 voit la première édition d'un ouvrage dirigé par François Vatin entièrement dédié à une « sociologie économique de la mesure » et la publication de la thèse d'Emmanuel Didier³. Puis les choses s'accroissent en 2010 et 2011, puisque quatre revues consacrent des numéros spéciaux aux activités d' « évaluation » par le chiffre⁴. Si l'attention des revues paraît fléchir en 2012⁵ et 2013⁶, cette dernière année est marquée par la parution de quatre ouvrages sur le sujet⁷.

Cette attention soutenue se manifeste aussi via la tenue de manifestations scientifiques. Un séminaire de sociologie de la quantification a été organisé durant cinq années universitaires consécutives⁸. 2013 constitue un record pour le nombre de colloques, puisque

¹ Alain Desrosières, *Pour une sociologie historique de la quantification. L'argument statistique I et Gouverner par les nombres. L'argument statistique II*, Presses de l'Ecole des Mines, Paris, 2008.

² Isabelle Bruno, *A vos marques®, prêts... Cherchez ! La stratégie européenne de Lisbonne, vers un marché de la recherche*, éd. du Croquant, Bellecombe-en-Bauges, 2008.

³ François Vatin (dir.), *Evaluer et valoriser. Une sociologie économique de la mesure*, PUM, Toulouse, 2013, nouvelle édition revue et augmentée [1^{ère} éd. 2009]. Emmanuel Didier, *En quoi consiste l'Amérique ? Les statistiques, le new deal et la démocratie*, La Découverte, Paris, 2009.

⁴ *Revue Française de Socio-Economie*, « Les politiques de quantification », n°5, 2010. *Revue Française des Affaires Sociales*, « Evaluation des politiques publiques sanitaires et sociales », n°1-2, 2010. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, « L'évaluation : contexte et pratiques », n°189, 2011. *Sociologie et sociétés*, « La statistique en action », vol. 43 (2), 2011. Les raisons de la présence systématique de guillemets au terme « évaluation » sont exposées dans la première partie de l'introduction générale (section 2 § 4).

⁵ *Mots. Les langages du politiques*, « Chiffres et nombres dans l'argumentation politique », n°100, 2012.

⁶ *Revue Française d'Administration Publique*, « L'évaluation des politiques publiques : état(s) de l'art et controverses », n°148, 2013.

⁷ Isabelle Bruno, Emmanuel Didier, *Benchmarking. L'Etat sous pression statistique*, Zones, La Découverte, Paris 2013. Corine Eyraud, *Le capitalisme au cœur de l'Etat. Comptabilité privée action publique*, Ed. du Croquant, Bellecombe-en-Bauge, 2013. Albert Ogien, *Désacraliser le chiffre dans l'évaluation du secteur public*, coll. Sciences en question, Quae, Paris, 2013. Eve Chiapello, Patrick Gilbert, *Sociologie des outils de gestion. Introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*, coll. Grands Repères, La Découverte, Paris, 2013.

⁸ Entre 2008-2009 et 2012-2013, à l'instigation d'Alain Desrosières, Isabelle Bruno et Emmanuel Didier. Le programme exhaustif est reproduit dans l'annexe n°5. On revient sur ce séminaire dans le § 1 de la troisième partie de cette introduction.

trois ont eu lieu au cours de cette seule année⁹. Et ce sont de nouveau quatre ouvrages qui ont été publiés en 2014¹⁰. Professeur au Collège de France, Alain Supiot a contribué à ce foisonnement éditorial en publiant en 2015 le cours qu'il a consacré à cette question¹¹. Mais comment expliquer cet investissement de la communauté savante ?

Section 1) Les raisons d'un engouement

Ce vif intérêt résulte d'un double processus de mise sur agenda. En adoptant un point de vue internaliste restreint au champ scientifique, il s'explique d'abord par l'institutionnalisation d'un nouvel espace de recherches sous l'égide d'Alain Desrosières (§ 1). On montrera ensuite que cette productivité est à mettre en relation avec le succès d'un nouvel impératif catégorique de l'action publique contemporaine, l'« évaluation » (§ 2), la « nouvelle quantification publique » constituant le point de rencontre de ces deux séries causales (§ 3).

§ 1) Alain Desrosières, entrepreneur de la cause de la quantification

Suite à sa disparition le 15 février 2013, des hommages furent rendus à Alain Desrosières dans la presse écrite¹². Mais il ne cessa pas pour autant d'occuper les esprits. Outre son ouvrage posthume publié en 2014, la revue *Statistique et société* lui a consacré un

⁹ « Construction et usage des indicateurs. Pauvreté, richesse, inégalités, bien-être, performance », UPJV, Amiens, 23-24 mai 2013. « Usage des chiffres dans l'action publique territoriale », Nantes, 16-18 octobre 2013. « Les politiques du chiffre – entre "managérialisation" du politique et politisation du management », colloque de la revue *Politiques et Management Public*, Paris, 25-26 octobre 2013.

¹⁰ Parmi lesquels le livre posthume d'Alain Desrosières, *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, La Découverte, Paris, 2014. Cf. aussi Yves Gingras, *Les dérives de l'évaluation de la recherche. Du bon usage de la bibliométrie*, Raisons d'Agir, Paris, 2014. Isabelle Bruno, Emmanuel Didier, Julien Prévieux, *Statactivisme. Comment lutter avec des nombres*, Zones, La Découverte, Paris 2014. Fabrice Bardet, *La contre-révolution comptable. Ces chiffres qui (nous) gouvernent*, Les Belles Lettres, Paris, 2014.

¹¹ Alain Supiot, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France 2013-2014*, Fayard, Paris, 2015. Cette productivité académique ne semble pas s'arrêter : en se concentrant uniquement sur les revues, voir *Entreprises et Histoire*, « La magie du chiffre », n°79, 2015. *Sociologie du Travail*, « Dossier-débat : le gouvernement par les indicateurs », vol. 58, 2016 (4). *Revue Française de Socio-Economie*, « Quantifier les qualités », n°19, 2017.

¹² Laurent Thévenot, Emmanuel Didier, Luc Boltanski, « Alain Desrosières, statisticien, sociologue et historien de la statistique », *Le Monde*, 18 février 2013, [http://www.lemonde.fr/disparitions/article/2013/02/18/alain-desrosieres-statisticien-sociologue-et-historien-de-la-statistique_1834225_3382.html]. Michel Armatte, Amy Dahan, Annie L. Cot, « Alain Desrosières, passeur d'idées », *Libération*, 24 février 2013, [http://www.liberation.fr/futurs/2013/02/24/alain-desrosieres-passeur-d-idees_884231].

numéro¹³ et ses documents de travail ont été versés aux archives nationales¹⁴. De 1990 jusqu'à 2015, son nom fait partie des 25 auteurs les plus fréquemment cités dans la revue *Genèses*. Pour les périodes 1990-1999 et 2000-2009, il se situe même « en haut du classement », puisqu'il figure parmi les 10 chercheurs les plus cités¹⁵. Et un prix scientifique portant son nom a été créé¹⁶.

Tous ces éléments permettent de considérer Alain Desrosières comme le fondateur en France de la « sociohistoire de la quantification¹⁷ ». L'importance du personnage mérite donc qu'on revienne sur les principaux jalons de sa trajectoire intellectuelle (A) puis sur son apport à ce domaine d'investigation (B).

A) De Bourdieu à Foucault en passant par Latour (années 70 – début du XXI^{ème} siècle)

Reconstituer rigoureusement le parcours d'Alain Desrosières nécessiterait presque une recherche en soi, ne serait-ce que pour resituer son cheminement singulier dans la transformation plus générale du champ sociologique français des années 1970 à nos jours. C'est pourquoi on s'appuiera sur la « précieuse introduction¹⁸ » écrite par Emmanuel Didier¹⁹ pour expliciter les déplacements de ses « intérêts de connaissance²⁰ ».

Bien qu'omniprésentes dans le travail statistique, les nomenclatures, outils austères et *a priori* inertes, n'avaient jusque-là guère suscitées l'intérêt de la part des statisticiens et sociologues. Mettant en pratique un aspect de l'enseignement de Pierre Bourdieu à l'ENSAE, qui invitait à sociologiser la genèse et les usages des instruments de classements ordinaires et savants du monde social, des travaux focalisant leur attention sur les nomenclatures

¹³ *Statistique et société*, vol. 2 (3), 2014.

¹⁴ Geneviève Profit, « Les archives d'Alain Desrosières, entre écrits et discussions », *Statistique et société*, vol. 3 (2), 2015, p. 39-43.

¹⁵ Julien Boelaert, Nicolas Mariot, Étienne Ollion, Julie Pagis, « Les aléas de l'interdisciplinarité. *Genèses* et l'espace des sciences sociales françaises (1990-2014) », *Genèses*, n°100, 2015, p. 20-49, en particulier p. 38-41. Aux côtés de Jean-Claude Passeron et Bernard Lepetit, Alain Desrosières est l'un des trois chercheurs mentionnés dans la version 2015 du manifeste de cette revue : cf. « Ce que veut *Genèses* aujourd'hui », *Genèses*, n°100, 2015, p. 4-8. Il fut membre du comité de rédaction de *Genèses* de 1995 à 2008 : voir Susanna Magri, Gérard Noiriel, Michel Offerlé, Christian Topalov, « Au départ », *Genèses*, n°100, 2015, p. 72-107, p. 80 et 98.

¹⁶ Remis pour la première fois en 2016 : [<https://www.economie.gouv.fr/igpde-seminaires-conferences/histoire-statistique-laureats-prix-alain-desrosieres>].

¹⁷ Emmanuel Didier, « Alain Desrosières, savant essentiel et homme de qualités », p. 5-29, in Alain Desrosières, *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, *op. cit.*, citation p. 5. Cf. aussi p. 21.

¹⁸ Jay Rowell, « De l'urne de Bernoulli au *big data*. Penser la quantification avec Alain Desrosières », *Genèses*, n°104, 2016, p. 163-168, citation p. 163.

¹⁹ Pour plus de détails, cf. Emmanuel Didier, « Alain Desrosières, savant essentiel et homme de qualités », *art. cité*. Cf. aussi Michel Armatte, « Introduction aux travaux d'Alain Desrosières : histoire et sociologie de la quantification », *Statistique et société*, vol. 2 (3), 2014, p. 17-23.

²⁰ Bernard Lahire, *Monde pluriel. Penser l'unité des sciences sociales*, Seuil, 2012, p. 10.

statistiques émergent dès le début des années 70²¹. A la suite de ces publications pionnières, Desrosières entame une enquête sur la genèse de la nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles²².

Dans un contexte où le constructivisme était alors dominant, le rôle joué par Bourdieu a été de faire apercevoir le caractère socio-historiquement construit de ces outils de classification que sont les nomenclatures. Dès lors, les élèves de l'ENSAE purent trouver dans l'analyse de celles utilisées par l'INSEE une occasion d'actualiser la thèse durkheimienne²³ de la cristallisation du social dans des formes cognitives. La proximité entre Alain Desrosières, Laurent Thévenot et Pierre Bourdieu aboutira à la publication à la fin des années 70 de deux articles dans les *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*²⁴.

Vers la fin des années 1980, Desrosières rejoint le Groupe de sociologie politique et morale (GSPM) fondé par Luc Boltanski, Laurent Thévenot et Michael Pollak. Il se rapproche de ces trois chercheurs qui eux s'éloignent de Bourdieu. Parallèlement, son statut d'administrateur de l'INSEE le fait continuer à côtoyer les fondateurs de l'économie des conventions, parmi lesquels Robert Salais, André Orléan et François Eymard-Duvernay. Son intérêt le porte enfin vers les travaux de Bruno Latour et Michel Callon, les importateurs hexagonaux d'une sociologie des sciences et des techniques d'origine anglo-saxonne.

C'est par la notion de « qualifications » qu'Emmanuel Didier baptise cette étape du cheminement intellectuel de Desrosières : « les travaux des chercheurs de ces trois groupes portaient ainsi autant sur les personnes ordinaires que sur les savants : ils observaient comment, ensemble, en situation d'incertitude, ils peuvent établir des épreuves de "qualification" des entités sociales constituant la société. De ce fait, contrairement aux propositions de Bourdieu, ils s'intéressaient aux processus explicites de production du réel, et ne les concevaient donc pas comme des pratiques de dévoilement d'un niveau insu de réalité²⁵. »

²¹ Luc Boltanski, « Taxinomies populaires, taxinomies savantes : les objets de consommation et leur classement », *Revue Française de Sociologie*, vol. 11 (1), 1970, p. 34-44. Bernard Guibert, Jean Laganier, Michel Volle, « Essai sur les nomenclatures industrielles », *Economie et statistique*, n°20, 1971, p. 23-36.

²² « Eléments pour l'histoire des nomenclatures socioprofessionnelles », p. 155-231, in *Pour une histoire de la statistique - Tome I : Contributions*, INSEE, Paris, 1977.

²³ Emile Durkheim, Marcel Mauss, « De quelques formes primitives de classification », in Marcel Mauss, *Essais de sociologie*, coll. Points, Seuil, Paris, 1971 [1^{ère} édition de l'article 1903], p. 162-230.

²⁴ Alain Desrosières, « Marché matrimonial et structure des classes sociales », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°20-21, 1978, 97-107. Laurent Thévenot, « Une jeunesse difficile. Les fonctions sociales du flou et de la rigueur dans les classements », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°26-27, 1979, p. 3-18. Sur cette première période de la trajectoire de Desrosières, cf. aussi Thomas Amossé, « La nomenclature socio-professionnelle : une histoire revisitée », *Annales HSS*, vol. 68 (4), 2013, p. 1039-1075, p. 1051-1056.

²⁵ Emmanuel Didier, « Alain Desrosières, savant essentiel et homme de qualités », *art. cité*, p. 12. Voir aussi Thomas Amossé, « La nomenclature socio-professionnelle : une histoire revisitée », *art. cité*, p. 1057-1063.

Identifié comme la « période Koyré : gouvernement et indicateurs²⁶ », le troisième jalon marque une inflexion par rapport aux deux précédents puisque « la dernière période des recherches d'Alain Desrosières portait plus directement sur la question du rapport entre statistique et gouvernement. (...) La politique dans sa signification gouvernementale a fait l'objet de ses analyses à partir des années 2000, quand le développement d'outils de benchmarking est devenu incontournable²⁷. » A ce changement empirique correspond une nouvelle inspiration théorique : les références à Michel Foucault se font plus nombreuses²⁸.

Cette nouvelle direction de recherches était une manière de raffiner sa typification historique des rapports entre les formes statistiques, les conceptions de la société et les types de politiques publiques²⁹. En effet, à l'heure de l'avènement de « l'Etat néo-libéral », « l'entrée par les statistiques promue par Alain Desrosières permet d'en faire une description matérielle beaucoup plus précise, autrement dit beaucoup plus sociologique, en ce qui concerne ses origines comme ses effets, que ce que l'on peut en lire dans les travaux de son prédécesseur [Foucault]³⁰. »

Ce regard historique sur ces trois moments de la carrière intellectuelle d'Alain Desrosières appelle une lecture qui en ferait une succession d'autant d'objets empiriques associés à une référence théorique dominante. Contre cette illusion rétrospective, Emmanuel Didier rappelle que Desrosières a « très vite renoué, à sa façon, c'est-à-dire en conservant une grande indépendance, avec ceux qui étaient restés proches de Bourdieu, en devenant, dès 1995 et jusqu'en 2008, membre du comité de rédaction de la revue *Genèses*. De même, il n'a jamais cessé de discuter avec ses amis du GSPM, du CSI et conventionnalistes³¹. » C'est dire que ces différents cadres conceptuels n'ont pas cessé de compter pour lui et de travailler (dans) son œuvre.

²⁶ Emmanuel Didier, « Alain Desrosières, savant essentiel et homme de qualités », *art. cité*, p. 17.

²⁷ *Ibid.*, p. 17-18.

²⁸ Cf. par exemple Alain Desrosières, « La statistique, outil de gouvernement et outil de preuve », in *Pour une sociologie historique de la quantification. L'argument statistique I*, *op. cit.*, p. 7-20, p. 7 et 8. Dans les deux cas est mentionné le cours donné au Collège de France par Michel Foucault en 1977-1978, *Sécurité, territoire, population. Etude sur l'exercice du pouvoir politique et du gouvernement depuis le début de l'ère chrétienne*. Coll. Hautes études, Gallimard, Paris, 2004.

²⁹ Voir Alain Desrosières, « Historiciser l'action publique : l'Etat, le marché et les statistiques », in *Pour une sociologie historique de la quantification. L'argument statistique I*, *op. cit.*, p. 39-56. Et « Les mots et les nombres : pour une sociologie de l'argument statistique », p. 7-35, in *Gouverner par les nombres. L'argument statistique II*, *op. cit.*, p. 9-14.

³⁰ Emmanuel Didier, « Alain Desrosières, savant essentiel et homme de qualités », *art. cité*, p. 17.

³¹ *Ibid.*, p. 21-22. A titre illustratif, la consultation de l'index nominatif de *La politique des grands nombres* contient les noms de Boltanski, Bourdieu, Foucault et Latour. Le nombre de renvois à chacun d'eux montre qu'aucun n'occupe une position prééminente : il y a 7 renvois à Boltanski, 6 à Bourdieu, 4 à Foucault et 5 à Latour. Voir aussi Alain Desrosières, « Histoires de formes : statistiques et sciences sociales avant 1940 », *Revue française de sociologie*, vol. 26 (2), 1985, p. 277-310, en particulier les notes 2, 3 et 4 p. 278-279 dans lesquelles sont successivement cités Pierre Bourdieu, Robert Salais et Laurent Thévenot, enfin Bruno Latour.

Et cette faculté à faire tenir ensemble des perspectives théoriques pouvant apparaître comme inconciliables est peut-être ce qui permet de rendre raison de son entreprise d'ouverture d'appareils statistiques « boîte-noirisés³² ». L'appropriation de son héritage ne fait en effet guère de doute, d'abord sur le plan sur des objets d'investigation. Ce qu'illustre le regain d'intérêt pour la nomenclature des PCS³³, pour la genèse de sa cousine européenne³⁴ ou encore pour les pratiques de classement³⁵. L'examen des travaux d'une nouvelle génération de chercheurs montre ensuite qu'il est effectivement devenu un « classique » : toutes les thèses récentes portant sur des processus de « rationalisation » de l'action publique par le chiffre en témoignent³⁶.

B) Quantifier et non simplement mesurer

Au risque de donner une vision simpliste d'une œuvre plurielle, l'ouvrage majeur d'Alain Desrosières est *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*³⁷, dont le concept central est celui de « convention d'équivalence ». Il présente « l'intérêt de combiner une notion sociale, la *convention*, et une notion logique, l'*équivalence* : il faut se réunir pour convenir de ce qui équivaut, car l'équivalence n'est jamais donnée d'avance. Cette idée introduit une véritable rupture dans la conception positiviste des sciences sociales

³² Alain Desrosières, « Les qualités des quantités », p. 119-141, in *Gouverner par les nombres. L'argument statistique II, op. cit.*, p. 124.

³³ Cf. Emmanuel Pierru, Alexis Spire, « Le crépuscule des catégories socio-professionnelles », *Revue Française de Science Politique*, vol. 58 (3), 2008, p. 457-481. Thomas Amossé, « Catégories socio-professionnelles : quand la réalité résiste ! Après le crépuscule, une aube nouvelle ? », *Revue Française de Socio-Economie*, n°10, 2012, p. 225-234. Thomas Amossé, « La nomenclature socio-professionnelle : une histoire revisitée », *art. cité*.

³⁴ Voir Etienne Pénissat, Jay Rowell, « Note de recherche sur la fabrique de la nomenclature socio-économique européenne Esec », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°191-192, 2012, p. 126-135. Cécile Brousse, « Réflexions sur la nomenclature socio-économique européenne en gestation », *Revue Française de Socio-Economie*, n°10, 2012, p. 241-250. Alexandra Filhon, Jérôme Deauvieu, Laure de Verdalle, Agnès Pelage, Tristan Poullaouec, Cécile Brousse, Martine Mespoulet, Karolina Sztandar-Sztanderska, « Un projet de nomenclature socioprofessionnelle européenne : une construction savante face aux variations nationales de représentation du monde social », *Sociologie*, vol. 4 (4), 2013, p. 373-393.

³⁵ Luc Boltanski, Laurent Thévenot, « Comment s'orienter dans le monde social », *Sociologie*, vol. 6 (1), 2015, p. 5-30. Etienne Pénissat, Cécile Brousse, Jérôme Deauvieu, « *Finding one's way in social space* : genèse, postérité et actualité d'une enquête originale », *Sociologie*, vol. 6 (1), 2015, p. 31-42. Jérôme Deauvieu, Etienne Pénissat, Cécile Brousse, Cyril Jayet, « Les catégorisations ordinaires de l'espace social français. Une analyse à partir d'un jeu de cartes », *Revue française de sociologie*, vol. 55 (3), 2014, p. 411-457.

³⁶ Cf. Pierre-André Juven, *Une santé qui compte ? Coûts et tarifs dans la politique hospitalière française*, Thèse de sociologie, sous la direction de Vololona Rabeharisoa, ENSMP, 2014, p. 45, 53, etc. Hugo Bertillot, *La rationalisation en douceur. Sociologie des indicateurs qualité à l'hôpital*, Thèse de sociologie, sous la direction de Christine Musselin, IEP de Paris, 2014, p. 36, 91, etc. Jean-Marie Pillon, *Les rendements du chômage. Mesures du travail et travail de mesure à Pôle Emploi*, Thèse de sociologie, sous la direction de François Vatin, Université Paris-Ouest Nanterre, 2014, p. 29, 30, etc. Agathe Devaux-Spatarakis, *La méthode expérimentale par assignation aléatoire : un instrument de recomposition de l'interaction entre sciences sociales et action publique en France ?*, Thèse de science politique, sous la direction de Thierry Berthet, Université de Bordeaux / IEP de Bordeaux, 2014, p. 15, 31, etc. Nadia Okbani, *Institutionnaliser l'évaluation au sein d'une organisation : enjeux, pratiques et usages au sein d'une Caisse d'Allocations Familiales*, Thèse de science politique, sous la direction de Thierry Berthet et Robert Lafore, Université de Bordeaux / IEP de Bordeaux, 2016, p. 142, 151, etc.

³⁷ La Découverte, Paris, 2010 [1^{ère} éd. 1993].

quantitatives, en dénaturalisant les catégories à l'œuvre. Une conséquence de cette idée est importante pour l'histoire quantitative, ou "sérielle", précisément fondée sur la construction et l'interprétation de séries longues. L'"équivalence" des objets ainsi suivis au cours du temps est en effet fondamentalement conventionnelle et peut donc être toujours remise en cause³⁸. »

C'est à partir de cette notion que Desrosières a donné un sens sociologique précis à un mot préexistant. La redéfinition de ce mot concrétise l'effort pour élaborer une sociologie des opérations de mise en chiffres, en le dépouillant de la conception implicite et ordinaire du terme « mesure » et de tous ses dérivés, qui présuppose que ce qui fait l'objet d'une traduction chiffrée préexiste à cette opération. Ce mot est celui de « quantification » : « le verbe quantifier, dans sa forme active (faire du nombre), suppose que soit élaborée et explicitée une série de conventions d'équivalence préalables, impliquant des comparaisons, des négociations, des compromis, des traductions, des inscriptions, des codages, des procédures codifiées et répliquables, et des calculs conduisant à la mise en nombre. La mesure proprement dite vient ensuite, comme mise en œuvre réglée de ces conventions. De ce point de vue, la quantification se décompose en deux moments : convenir et mesurer³⁹. »

C'est notamment via ce concept qu'a été transformée la représentation savante de ce en quoi consiste la statistique. Au lieu d'opposer les perspectives constructiviste et réaliste, Desrosières a ainsi mis en évidence la dimension à la fois construite des statistiques, parce que dépendantes de ces conventions d'équivalence, mais aussi réelle, parce qu'elles prennent appui sur toutes ces conventions (juridiques, sociales, etc.) préexistantes au travail de quantification.

Mais de même que la trajectoire intellectuelle de Desrosières se situe « à l'interface entre la statistique publique et le monde académique, entre l'action et la science⁴⁰ », un élargissement externaliste du regard vers l'extérieur du champ scientifique montre que cet engouement académique entretient un lien avec l'introduction des préceptes et outils du « new public management » (NPM) dans l'enseignement supérieur et la recherche. Ce qu'explique François Vatin : « En effet, quand notre ouvrage est sorti en 2009, la thématique de l'évaluation était omniprésente dans les débats universitaires. En cause, la critique du "*new public management*", dont les universitaires voyaient l'emprise s'étendre dans leur propre

³⁸ Alain Desrosières, « L'"économie des conventions" entre réflexivité et expertise », p. 212-233, in *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, op. cit., citation p. 223.

³⁹ « La statistique, outil de gouvernement et outil de preuve », art. cité, p. 10-11. Des expressions synonymes s'observent dans *La politique des grands nombres*, où il est question d'« espaces » et de « système d'équivalences » (p. 19) ou encore de « classe d'équivalence » (p. 301). Dans les pages qui suivent, on emploiera préférentiellement l'expression « convention(s) de quantification ». Pour des précisions, cf. « Entre réalisme métrologique et conventions d'équivalences : les ambiguïtés de la sociologie quantitative », p. 153-171, in *Pour une sociologie historique de la quantification. L'argument statistique I*, op. cit., spécifiquement p. 157-158, 159 et 162-163.

⁴⁰ Jay Rowell, « De l'urne de Bernoulli au *big data*. Penser la quantification avec Alain Desrosières », art. cité, p. 163.

champ d'activité. Rappelons que le long mouvement des universitaires de l'hiver et du printemps 2009 avait eu comme élément déclencheur le décret de la ministre Valérie Pécresse sur "la modulation" des services enseignants, (...) décret associé à la montée en puissance de l'Agence d'évaluation de l'enseignement supérieur et de la recherche (AERES) à laquelle nombre d'universitaires reprochaient les méthodes d'évaluation chiffrée⁴¹. »

§ 2) L' « évaluation », nouvelle ardente obligation de l'action publique

En réalité, l'enseignement supérieur et de la recherche est loin d'être l'unique secteur concerné par le déploiement de modalités chiffrées d' « évaluation » et de reddition de comptes. C'est aussi le cas de la police, de la santé, de la justice, des affaires étrangères, de l'éducation ou encore de la sylviculture⁴².

La généralité du phénomène s'explique d'abord par le fait qu'il résulte d'une sorte de « métapolitique » transversale, c'est-à-dire d' « activités administratives constituantes » (...) articulées à des dispositifs, des assemblages de règles, de savoirs, de techniques et de pratiques, dont la propriété est de constituer les administrations qu'elles régulent, d'en être des rouages cardinaux et de contribuer à structurer leurs fonctionnements⁴³. » Son ampleur réside ensuite dans la relative ancienneté historique de l'affirmation d'un « souci statistique de soi de l'Etat⁴⁴ ».

A) L' « évaluation des politiques publiques » et la LOLF (1983-2001)

Sans prétendre remonter aux origines, on peut inaugurer cette histoire au début des années 80, avec l'importation de l' « évaluation des politiques publiques » (EPP) suite à

⁴¹ François Vatin, « Avant-propos pour la deuxième édition », p. 13-16, in François Vatin (dir.), *Evaluer et valoriser. Une sociologie économique de la mesure*, op. cit., citation p. 13, souligné dans le texte.

⁴² Cf. respectivement Emmanuel Didier, « "Compstat" à Paris : initiative et mise en responsabilité policière », *Champ pénal/Penal field*, [En ligne], Vol. 8, 2011, [http://champpenal.revues.org/7971]. Emmanuel Didier, « L'Etat néo-libéral ment-il ? "Chanstique" et statistiques de police », *Terrain*, n°57, 2011, p. 66-81. Frédéric Pierru, « Le mandarin, le gestionnaire et le consultant. Le tournant néolibéral de la politique hospitalière », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°194, 2012, p. 32-51. Géraldine Bloy, Laurent Rigal, « Avec tact et mesure ? Les médecins généralistes français aux prises avec les évaluations chiffrées de leur pratique », *Sociologie du Travail*, vol. 54 (4), 2012, p. 433-456. Antoine Vauchez, « Le chiffre dans le "gouvernement" de la justice », *Revue Française d'Administration Publique*, n°125, 2008, p. 111-120. Valérie Boussard, Marc Lorient, « Les cadres du ministère des affaires étrangères et européennes face à la LOLF », *Revue Française d'Administration Publique*, n°128, 2008, p. 717-728. François Dubet, « Les instruments et l'institution : le cas de l'école », *Sociologie du Travail*, vol. 58, 2016 (4), p. 381-389. Benoît Bernard, « Les forestiers à la croisée des chemins, ou comment une profession s'approprie des indicateurs de performance », *Sociologies Pratiques*, n°10, 2005, p. 19-33.

⁴³ Philippe Bezès, Odile Join-Lambert, « Comment se font les administrations : analyser des activités administratives constituantes », *Sociologie du Travail*, vol. 52 (2), 2010, p. 133-150, citation p. 135.

⁴⁴ Philippe Bezès, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la V^{ème} République : la construction du "souci de soi de l'Etat" », *Revue Française d'Administration Publique*, n°102, 2002, p. 307-325.

l'échec de la « rationalisation des choix budgétaires » (RCB) durant la décennie précédente⁴⁵. L'acte fondateur a été un colloque organisé à l'ENA en décembre 1983, auquel ont notamment participé Jacques Delors, ministre de l'économie, des finances et du budget, et Anicet Le Pors, secrétaire d'État chargé de la fonction publique et des réformes administratives⁴⁶. A la suite de ce colloque est publié le premier rapport sur l'EPP en France⁴⁷.

Cette entreprise de « rationalisation » de l'action publique a été juridiquement consacrée environ 20 ans plus tard, par le vote en 2001 d'une nouvelle « loi organique relative aux lois de finances » (LOLF). Effectivement mise en œuvre à partir du budget 2006, cette réforme de la constitution financière de l'Etat impose et généralise l'élaboration d'indicateurs de « performance » dans les documents budgétaires pour « évaluer » les politiques de l'Etat⁴⁸.

Ce mouvement n'est pas resté confiné dans les « lieux neutres⁴⁹ » de la réforme de l'Etat qui mêlent hauts fonctionnaires, professionnels de la politique et universitaires⁵⁰. L'une des évolutions marquantes de la période récente en est son appropriation politique par le couple exécutif de l'Élysée et de Matignon, comme l'illustrent les exemples de la « révision générale des politiques publiques » (RGPP) et de la « modernisation de l'action publique » (MAP).

⁴⁵ On pourrait remonter plus loin dans le passé en évoquant le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics créé en 1946 : cf. *Revue Française d'Administration Publique*, « Le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. Soixante ans de dialogue au service de la réforme de l'Etat », hors-série, 2007.

⁴⁶ Pour plus de détails, cf. Vincent Spenlehauer, *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*, Thèse pour l'obtention du doctorat de science politique, sous la direction de François d'Arcy, UPMF, Grenoble, 1998, p. 276-283. Vincent Spenlehauer signale la présence d'une centaine d'universitaires parmi les 440 participants, dont Vincent De Gaulejac, Pierre Grémion, Jean-Claude Thoenig, François d'Arcy, Jacques Chevallier, Jacques Gerstlé, Albert Mabileau, Jean-Louis Quermonne et Luc Rouban (p. 279).

⁴⁷ Jean-Pierre Nioche, Robert Poinard, *L'évaluation des politiques publiques*, Economica, Paris, 1984.

⁴⁸ Parmi une littérature pléthorique, cf. Jean-René Brunetière, « Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF) : une occasion de débat démocratique ? », *Revue Française d'Administration Publique*, n°117, 2006, p. 95-111. Jean-René Brunetière, « Les objectifs et les indicateurs de la LOLF, quatre ans après... », *Revue Française d'Administration Publique*, n°135, 2010, p. 477-495. Corine Eyraud, Mustapha El Miri, Patrick Perez, « Les enjeux de quantification dans la LOLF. Le cas de l'enseignement supérieur », *Revue Française de Socio-Economie*, n°7, 2011, p. 147-168. Patrick Gibert, Manel Benzerafa-Alilat, « De quoi l'Etat rend-il compte dans ses rapports annuels de performance ? », *Revue Française d'Administration Publique*, n°160, 2016, p. 1041-1064.

⁴⁹ Pierre Bourdieu, Luc Boltanski, « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°2-3, 1976, p. 3-73.

⁵⁰ Julie Gervais, « Les sommets très privés de l'État. Le "Club des acteurs de la modernisation" et l'hybridation des élites », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°194, 2012, p. 4-21.

B) De la RGPP à la MAP, l'appropriation politique du « new public management » (2007-2017)

La hausse continue des contraintes financières sur le budget de l'Etat et la « crise économique » peu ou prou permanente ont puissamment contribué à l'intensification de cette entreprise de « modernisation » de l'action publique par le chiffre.

C'est ainsi dès juillet 2007 que Nicolas Sarkozy initia la RGPP. Inspirée notamment par les « programme reviews » d'outre-Manche⁵¹, son objectif était d'économiser 15 milliards d'euros à l'échéance 2013. La RGPP fut très contestée pendant son déroulement et une fois abandonnée : une des critiques récurrentes portait sur le chiffrage des économies effectivement réalisées⁵².

Le nouvel exécutif élu au printemps 2012 mit un terme à la RGPP mais sans pour autant délaisser l'objectif qu'elle poursuivait. Initialement lancée avec le souci de rompre avec l'orientation exclusivement financière de la RGPP, la « modernisation de l'action publique (MAP) fit rapidement elle aussi sienne la recherche d'économies comme fin majeure, sinon unique⁵³.

Introduite par Isabelle Bruno et Emmanuel Didier, l'expression « nouvelle quantification publique » (NQP) est le point de rencontre des séries causales qu'on vient de décrire. « Afin de distinguer l'appareil statistique dont la formation est coextensive à celle de l'Etat, du réseau de chiffres tissé par le *benchmarking*, nous pourrions parler d'une "nouvelle quantification publique", comme d'autres parlent d'une "nouvelle gestion publique"⁵⁴. » Comme expliqué plus haut, la « période Koyré » correspond chez Alain Desrosières à une focalisation sur les rapports entre la mise en chiffres par des indicateurs et la conduite de

⁵¹ Andrew Massey, « Les programme reviews au Royaume-Uni et la question de la mesure de la performance », *Revue Française d'Administration Publique*, n°136, 2010, p. 837-855.

⁵² Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la RGPP pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, Sénat, juin 2011, p. 48. Cf. aussi IGA, IGF, IGAS, Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat, septembre 2012, p. 40.

⁵³ « La MAP vise à évaluer les politiques publiques et à proposer des mesures de simplification et d'amélioration de la gestion publique. Il s'agissait initialement de rompre avec la logique budgétaire de la RGPP et du non-remplacement d'un fonctionnaire partant en retraite sur deux. Mais depuis quelques mois, la MAP a clairement pris un virage comptable : les mesures préconisées doivent aboutir à des économies. » Voir « La modernisation de l'action publique à la chasse aux économies », 18 décembre 2013, [<http://www.acteurspublics.com/2013/12/18/la-modernisation-de-l-action-publique-a-la-chasse-aux-economies>], consulté le 2 décembre 2015.

⁵⁴ Isabelle Bruno, Emmanuel Didier, *Benchmarking. L'Etat sous pression statistique*, Zones, La Découverte, Paris 2013, p. 28, souligné dans le texte. Les guillemets systématiquement accolés à cette formule tout au long de cette thèse n'ont pas pour seule fonction de signaler qu'elle ne nous appartient pas : ils permettront de garder à l'esprit certains des problèmes qu'elle pose. Dans la première partie de l'introduction générale, cf. le § 3 de la section 2.

l'action publique, phénomène qui touche de nombreuses politiques sectorielles. Mais de quoi s'agit-il précisément ?

§ 3) L'avènement de la « nouvelle quantification publique »

La NQP résume un double changement, concernant la division sociale du travail de production des statistiques et leurs fonctions.

Comme son étymologie en témoigne, la statistique a partie liée avec l'Etat et son histoire. Dans cette configuration, seuls les agents publics dénommés « statisticiens⁵⁵ » disposent de la compétence à la fois technique et statutaire pour produire et diffuser des biens statistiques d'Etat. Et la mise en œuvre de l'action publique (définition d'une politique publique, explicitation des objectifs, allocation des moyens, etc.) est distincte de sa mise en chiffres : ces tâches sont effectuées par des agents publics différents.

Cette division sociale du travail serait modifiée par l'introduction de l'impératif évaluatif dans tous les secteurs d'action publique⁵⁶. Pour être effectif, il nécessite en effet d'*intégrer* dans la conduite même de l'action publique la production et l'utilisation de chiffres. Dans cette seconde configuration, l'ensemble des opérations statistiques ne serait plus de ressort des statisticiens, mais deviendrait une composante de l'activité professionnelle d'agents publics qui ne sont pas des professionnels de la statistique.

Ces chaînes de quantification intégrées dans l'action publique accoucheraient d'une nouvelle division du travail statistique, dans laquelle le rôle des statisticiens serait bien moindre. Les tâches qui auparavant étaient de leur seule compétence seraient en quelque sorte « déléguées » ou « transférées » à d'autres agents publics, dont l'activité dans la première configuration excluait la mise en chiffres.

Les fins des instruments statistiques seraient aussi différentes. « Il ne s'agit plus seulement de manière "classique" d'appuyer l'action politique sur des justifications chiffrées *externes* à celle-ci. 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'action⁵⁷. »

⁵⁵ Qu'il s'agisse de « chargé d'études », de « gestionnaire de bases de données », d'« assistant d'études » ou encore de « gestionnaire d'enquête », on désigne ainsi les agents publics détenteurs d'un ou plusieurs titres scolaires certifiant un certain niveau de compétence technique dans le domaine statistique et qui, titulaires ou non de la fonction publique, occupent un poste dans une administration publique en rapport avec la mise à disposition de « biens statistiques » (bases de données, publications, etc.). On parlera indifféremment de « statisticiens » ou de « professionnels de la statistique ».

⁵⁶ L'emploi du conditionnel rappelle le statut d'épure stylisée du propos.

⁵⁷ 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, citation p. 132.

L'évolution de la première à la seconde configuration signifierait que les statistiques n'auraient plus pour fin exclusive d'objectiver une réalité extérieure, mais serviraient aussi dorénavant à quantifier la « performance » ou « l'efficacité » des politiques publiques. Cette seconde configuration « confère à la quantification un rôle politique très nouveau, non plus seulement de description ou de représentation, mais aussi d'incitation et de contrôle, comme dans les plans des anciens pays socialistes⁵⁸. »

Cette évolution a pu être décrite comme une « requalification des outils statistiques ». « Cet exemple [l'opérationnalisation des indicateurs de la LOLF] illustre comment ces réformes qui conduisent à développer les indicateurs contribuent aussi à transformer les outils fabriqués par les statisticiens en les soumettant à des logiques de management et de suivi à court-terme de dispositifs d'action publique et non plus dans l'optique de dresser un panorama du marché du travail, des conditions de travail ou de la précarité dans la société. Ainsi, certains statisticiens peuvent exprimer des réticences vis-à-vis de ces processus de production d'indicateurs qui contraignent aussi bien les temporalités dans lesquelles ils s'inscrivent que les formes légitimes de ce qu'ils considèrent être un bon usage de leur savoir⁵⁹. » Partiellement dépossédés d'un monopole professionnel, les statisticiens ne seraient donc plus les seuls « centres professionnels de vérité⁶⁰ » statistique : les chaînes de quantification internalisées à l'action publique les concurrenceraient, voire s'y substitueraient.

Section 2) Quatre questions pour une démonstration

Comme on vient de le résumer, l'avènement de la « nouvelle quantification publique » (NQP) est à l'origine d'une activité éditoriale soutenue de la part des sociologues, historiens et politistes de la quantification. Ces travaux très nombreux abordent une vaste palette de problèmes, qu'il serait vain d'énumérer. Les deux parties de cette thèse reposent sur la

⁵⁸ Alain Desrosières, « La quantification des sciences sociales : une comparaison historique », p. 234-261, in *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, op. cit., citation p. 257.

⁵⁹ Etienne Pénissat, *L'Etat des chiffres. Sociologie du service de statistique et des statisticiens du ministère du Travail et de l'Emploi (1945-2008)*, Thèse de science politique, sous la direction de Michel Offerlé, EHESS, 2009, p. 449 et 451. Voir aussi Alain Desrosières, « Les mots et les nombres : pour une sociologie de l'argument statistique », art. cité, p. 33. D'où le « mépris » des statisticiens professionnels vis-à-vis de la NQP : « Comme il se présente sous des atours statistiques, le fonctionnement du *benchmarking* paraît complexe. Pourtant (...), la tâche se réduit concrètement à "compter des bâtons", comme disent les policiers, c'est-à-dire à faire la somme d'un petit nombre d'actions réalisées. Tout le monde sait additionner 1 et 1. On comprend que les statisticiens publics, travaillant à l'Insee ou dans les services des ministères, conçoivent volontiers du mépris à l'égard de cette technique, qu'ils jugent indigne de leurs compétences. » Isabelle Bruno, Emmanuel Didier, *Benchmarking. L'Etat sous pression statistique*, op. cit., p. 27-28.

⁶⁰ Paul Veyne, *Les Grecs ont-ils cru à leurs mythes ?*, coll. Points, Seuil, Paris, 1992 [1^{ère} éd. 1983], p. 43.

discussion empiriquement informée de quatre d'entre eux via l'analyse d'une politique décentralisée dans la partie I, le Fonds Social Européen (FSE) pour la période 2007-2013, et d'une collectivité territoriale dans la partie II, le Conseil régional de Picardie (CRP) entre 2004 et 2015⁶¹. Ces quatre enjeux de discussion sont exposés dans cette section, sous forme d'arguments⁶² auxquels on oppose autant de contre-arguments.

On se penchera sur les relations entre le droit et la statistique (§ 1), puis sur la performativité des formes statistiques (§ 2) et la spécificité de la « nouvelle quantification publique » (§ 3). On se demandera enfin quels sont les chiffres et les acteurs légitimes pour « évaluer » l'action publique régionale (§ 4). Les deux premiers problèmes sont communs aux deux parties. Le troisième est traité dans la première partie consacrée au FSE et le quatrième dans la seconde, qui porte sur la Région Picardie⁶³.

§ 1) Quels sont les rapports entre le droit et la statistique ?

A) Une opposition inconditionnelle entre les régulations juridique et statistique

Le premier argument établit une opposition nécessaire et radicale entre le droit et la statistique, compris comme modes d'administration des hommes et des choses. En d'autres termes, en tant que principe fondateur et modalité dominante de conduite de l'action et des administrations publiques, la logique statistique serait radicalement opposée à la logique juridique.

« En prolongeant cette histoire [du management], il serait possible d'y inscrire le développement d'une nouvelle gestion publique, étiquetée *New Public Management* (NPM). Par des dispositifs d'autocontrôle, il s'agit d'insuffler aux fonctionnaires un esprit managérial dont le principe de rationalité métamorphose la raison d'Etat. Ce mode de penser et d'agir est tournée vers une efficacité organisationnelle étrangère aux valeurs classiques de l'Etat souverain ou de l'Etat social. (...) En ce qu'il [« l'esprit managérial »] leur apporte des motivations pour s'impliquer dans la "réforme de l'Etat", des raisons pour justifier leur engagement dans une culture du résultat, des principes d'action opposées à ceux, classiques, de la légalité et de la rationalité bureaucratiques, cet esprit managérial produit des changements radicaux dans la conduite même des agents⁶⁴. »

Les auteurs opposent les « valeurs classiques » des institutions d'Etat assimilées à « la légalité et la rationalité bureaucratiques » – c'est-à-dire le droit –, à « l'esprit managérial », tourné vers « l'efficacité organisationnelle » et la « culture du résultat ». Ils distinguent une

⁶¹ Les conditions d'enquête sur ces deux terrains sont détaillées dans la seconde partie de l'introduction générale.

⁶² Dans le souci que leur explicitation ne l'emporte pas sur ce qu'en disent les auteurs, on citera ces derniers longuement si besoin.

⁶³ L'architecture de la démonstration est présentée dans la troisième partie de l'introduction générale.

⁶⁴ Isabelle Bruno, Emmanuel Didier, *Benchmarking. L'Etat sous pression statistique*, op. cit., p. 40.

« rationalité juridique » (« classique ») et une « rationalité managériale⁶⁵ », faite chose dans et par la « nouvelle quantification publique », qui selon eux s'opposent dans l'orientation de l'action et des institutions publiques.

Dans cette perspective, non seulement il y a une antinomie entre le droit et la statistique, mais une sorte de prise de pouvoir de la seconde sur le premier. Via les chaînes de quantification internalisées à l'action publique comme celles de la LOLF, un ordre statistique se substituerait à un ordre juridique comme principe fondateur et modalité dominante de conduite de l'action et des administrations publiques. A une configuration dans laquelle le droit aurait été le mode d'administration des hommes et des choses dominant succéderait une seconde, où cette fonction serait assurée par la statistique.

« Le passage de la RCB à la LOLF illustre ainsi la manière dont, en l'espace d'une trentaine d'années, les outils de la statistique administrative se sont mués en instruments de gestion utilisés comme autant de "leviers" de la réforme de l'État [Arkwright *et al.*, 2007]. Et comment, au terme de cette mutation, l'évaluation de la performance, qui accompagne désormais *ex ante* et *ex post* la décision politique, s'est imposée comme technique d'imposition de l'efficacité en jouant, pour le secteur non-marchand, la fonction de substitut de ce qu'est le prix pour le marché. Ce passage spécifie donc la nature du phénomène identifié qui avait été postulé au début de l'analyse : dans le système du chiffre institué par la LOLF, la quantification est la source des règles qui déterminent la forme de l'activité de gouvernement⁶⁶. » C'est par l'expression de « numérisation du politique⁶⁷ » qu'Albert Ogien résume la substitution de la statistique au droit comme « source des règles qui déterminent la forme de l'activité de gouvernement » : « telle est la manière de gouverner, technique et un peu clandestine, dans laquelle nous entrons avec la mise en place des instruments qui instituent la *numérisation du politique*, c'est-à-dire cette façon de conduire les affaires publiques en assujettissant le plus étroitement possible la décision à une information statistique produite à partir de données intégrées et qui, parce qu'elles sont homogénéisées et

⁶⁵ *Droit et société*, « Rationalité juridique vs. Rationalité managériale ? », n°84, 2013.

⁶⁶ Albert Ogien, « La valeur sociale du chiffre. La quantification de l'action publique entre performance et démocratie », *Revue Française de Socio-Economie*, n°5, 2010, p. 19-40, p. 29-30.

⁶⁷ Qui peut être considérée comme la jumelle de la « judiciarisation du politique », élaborée pour rendre compte de la place de plus en plus importante du droit dans le champ politique, liée notamment en France à l'encadrement juridique du financement des campagnes électorales et des partis politiques mis en place durant les années 90. Voir par exemple Violaine Roussel, « La judiciarisation du politique, réalités et faux-semblants », *Mouvements*, n°29, 2003, p. 12-18. Jacques Commaille, Laurence Dumoulin, « Heurs et malheurs de la légalité dans les sociétés contemporaines. Une sociologie politique de la "judiciarisation", *L'Année sociologique*, vol. 59 (1), 2009, p. 63-107.

stockées dans des bases rendues compatibles, peuvent être traitées de façon particulière selon les requêtes et les circonstances, sans limite dans le temps⁶⁸. »

La cause serait donc entendue : les statistiques auraient remplacé le droit comme fondement et modalité principale de régulation de l'action publique. Un gouvernement par les chiffres (ou les nombres) succéderait à un gouvernement par le droit. On peut reformuler l'opposition entre ces deux formes de gouvernement au moyen de la distinction entre régularité et efficacité de l'action publique. Le gouvernement par les chiffres consisterait à « gouverner à l'efficacité », celle-ci étant statistiquement objectivée et garantie au moyen d'indicateurs internalisés aux politiques publiques. Alors que le gouvernement par le droit privilégierait la régularité de l'action publique, juridiquement établie et sanctionnée⁶⁹.

En tant que modes d'administration des hommes et des choses, la statistique s'opposerait d'une part radicalement et nécessairement au droit et, d'autre part, le remplacerait comme principe fondateur et modalité dominante de conduite de l'action et des administrations publiques⁷⁰.

B) Examiner les interactions et interdépendances entre droit et statistique

A l'encontre de ce premier argument, on propose d'orienter la recherche vers l'examen des modalités d'articulation entre ces deux modes d'administration des hommes et des choses. Sans exclure *a priori* l'hypothèse de leur pure et simple opposition, la démarche retenue consiste à dépasser cette position de départ. Il s'agit de défendre et d'illustrer la fécondité de l'idée selon laquelle le droit et la statistique occupent deux positions distinctes sur un continuum, plutôt que de les concevoir comme situés dans des espaces complètement isolés et étanches l'un par rapport à l'autre. Dans cette hypothèse, leur pure et simple contradiction n'est qu'une configuration parmi d'autres⁷¹ qui n'est pas exclusive de situations où ces deux formes de régulation peuvent entrer en tension, c'est-à-dire n'être que partiellement contradictoires, voire se compléter.

Cette piste de recherche consiste donc à investiguer empiriquement les contextes sociaux dans lesquels ces deux formes de régulation de l'action publique s'opposent

⁶⁸ Albert Ogien, « La valeur sociale du chiffre. La quantification de l'action publique entre performance et démocratie », *art. cité*, p. 36, souligné dans le texte. Cf. aussi Albert Ogien, *Désacraliser le chiffre dans l'évaluation du secteur public*, *op. cit.*, p. 49.

⁶⁹ On doit cette opposition à Jacques Chevallier in CURAPP, *L'évaluation dans l'administration*, Paris, PUF, 1993, p. 185, cité in Jacques Caillosse, « Droit et évaluation », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°1-2, 2010, p. 353-367, p. 362, souligné dans le texte.

⁷⁰ Cf. aussi les propos d'Alain Supiot dans Eve Chiapello, Corine Eyraud, Philippe Lorino, Alain Supiot, « A propos de l'emprise du chiffre », *Entreprises et histoire*, n°79, 2015, p. 174-187, spécifiquement p. 178 et 187.

⁷¹ Dépendante d'un ensemble de conditions à identifier et dont on peut supposer qu'elles ne sont pas systématiquement réunies.

effectivement, tout en envisageant aussi l'éventualité de mettre en évidence des modalités d'interaction et d'interdépendance entre elles.

Le socle conceptuel de ce premier argument est double. Il peut d'abord être utile de rappeler que Durkheim a fondé « la sociologie sur l'objectivation juridique et statistique ou, comme il disait, "sur les codes et les chiffres" » et qu'il « présentait tout ce que la sociologie doit à la statistique, tout ce que la statistique doit au droit (notamment à l'état civil), tout ce que le droit à son tour doit aux multiples formes de pré-droit, telles que les arrangements coutumiers, les traditions orales, les déclarations sur l'honneur, etc⁷². »

Une partie de son existence doit ensuite être recherchée chez les sociologues du droit et de l'action publique. Si Patrice Duran reconnaît par exemple que la volonté de « déjuridicisation de l'action publique s'est accélérée depuis une vingtaine d'années » en mentionnant l'exemple de la LOLF, il ajoute néanmoins que « l'hypothèse d'un "déclin du droit" ne se vérifie pas aisément et la réalité s'avère plus complexe⁷³. » De même, si le diagnostic selon lequel la « managérialisation de l'action publique (...) éprouve la rationalité juridique » n'est guère contestable, c'est loin d'être le cas de la thèse de l'effacement de la régulation de l'action publique par le droit au profit d'un gouvernement par les nombres. « Le passage qui s'opère ainsi de "l'Etat juriste" à "l'Etat *manager*" n'implique donc pas une rupture nécessaire avec la figure de l'Etat de droit. La mise en forme juridique reste un point de passage obligé de nombre de décisions publiques⁷⁴. »

§ 2) Qu'est-ce qui est au principe de l'action performative des appareils de quantification ?

A) Une performativité autoproduite dans et par les dispositifs

Dans certains travaux inspirés par Michel Foucault, un pouvoir intrinsèque de performativité est conféré aux outils statistiques⁷⁵. Résidant dans les instruments de la « nouvelle quantification publique » (NQP) appréhendés isolément, cette puissance s'exercerait sur les organisations publiques et ceux qui y travaillent. Elle consisterait en

⁷² François Héran, « L'assise statistique de la sociologie », *Economie et Statistique*, n°168, 1984, p. 23-35, citations p. 25 et 31.

⁷³ Patrice Duran, « Légitimité, droit et action publique », *L'Année sociologique*, vol. 59 (2), 2009, p. 303-344, citations p. 330 et 333.

⁷⁴ Thierry Delpuech, Laurence Dumoulin, Claire De Galembert, *Sociologie du droit et de la justice*, coll. U, Armand Colin, Paris, 2014, p. 149, souligné dans le texte.

⁷⁵ On emploiera l'expression « efficacité sociale » comme synonyme de « performativité » tout au long de cette thèse. C'est principalement autour de la revue britannique de sociologie de la comptabilité *Accounting, organizations and society* que le recours aux thèses foucauldienne s'est développé avant de devenir central : cf. Alain Desrosières, « Le gouvernement de la cité néo-libérale : quand la quantification rétroagit sur les acteurs », p. 33-59, in *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, op. cit., précisément p. 52-53. L'explication est confirmée par Eve Chiapello et Patrick Gilbert, *Sociologie des outils de gestion. Introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*, op. cit., p. 76.

l'imposition d'une « gouvernementalité » particulière, celle de la concurrence généralisée. Ce serait donc ces dispositifs statistiques qui mettraient d'eux-mêmes en concurrence les universités du monde entier, par exemple, pour attirer les meilleurs étudiants et chercheurs⁷⁶. Et leur pouvoir s'exercerait aussi sur les représentations sociales « subjectives » des individus, leurs visions du monde, manières de penser et d'agir. Les instruments statistiques de la NQP agiraient donc sur les structures sociales et mentales. Bien qu'inséparables dans les faits, un souci de clarté impose de distinguer ces deux plans analytiques.

S'agissant du premier niveau d'analyse, Isabelle Bruno écrit par exemple que « ce procédé d'évaluation comparative [le « benchmarking »] opère une mise en compétition des systèmes nationaux de recherche et d'éducation, de fiscalité ou de propriété intellectuelle, censée renforcer la compétitivité européenne⁷⁷. » La « mise en compétition » ressortirait bien de la technique statistique dénommée « benchmarking⁷⁸ » et d'elle seule. Son « pouvoir » lui serait endogène et ne serait pas conditionné même partiellement par son maniement par les agents sociaux. C'est de lui-même et à lui seul que le benchmarking « opère une mise en compétition des systèmes nationaux de recherche et d'éducation ».

Mais pour que la concurrence soit effective, les manières de penser et d'agir des individus doivent concorder avec cette configuration sociale. Or, la « nouvelle quantification publique » est aussi créditée de la faculté de transformer les schèmes de pensée des individus. « Si la machinerie de l'évaluation apparaît donc à ce point vulnérable à la critique et si facile à détourner, pourquoi exerce-t-elle une telle emprise sur nos vies ? (...) Là réside le principal pouvoir de la batterie d'indicateurs, d'outils et de protocoles qui constituent la machinerie de l'évaluation : elle transforme nos manières de sentir, de raisonner et de réagir même lorsque les dispositifs eux-mêmes sont peu opérants et peu légitimes. Quelles que soient les critiques raisonnables qui sont adressées à tel ou tel de ses rouages, la machinerie a acquis une autonomie suffisante pour survivre, produire des subjectivations et influencer durablement nos conduites. Par exemple, le fait que les critères de construction du palmarès de Shanghai (classement des universités au niveau mondial) aient été critiqués de façon très pertinente n'enlève pas grand-chose à l'impact de celui-ci sur les subjectivités et, par conséquent, sur les pratiques : il s'est d'une certaine façon affranchi des conditions qui ont présidé à son

⁷⁶ Fabien Eloire, « Le classement de Shanghai. Histoire, analyse et critique », *L'Homme et la société*, n°178, 2010, p. 17-37.

⁷⁷ Isabelle Bruno, *A vos marques®, prêts... Cherchez ! La stratégie européenne de Lisbonne, vers un marché de la recherche*, op. cit., p. 239.

⁷⁸ Défini comme « un dispositif d'évaluation comparative des résultats nationaux qui procède à la définition, à la quantification et à l'étalonnage d'indicateurs communs de performance (*benchmarking*). » Isabelle Bruno, « La déroute du "benchmarking social". La coordination des luttes nationales contre l'exclusion et la pauvreté en Europe », *Revue Française de Socio-Economie*, n°5, 2010, p. 41-61, p. 42.

élaboration⁷⁹. » A la manière d'un matériau radioactif dont la source d'émission de particules doit être recherché en lui-même, la « machinerie de l'évaluation » serait à elle-même sa propre source de production et de diffusion d'un pouvoir sur les « manières de sentir, de raisonner et de réagir » des individus.

Tout comme dans le premier niveau d'analyse, l'accent est mis sur l'autonomie des outils d'« évaluation » chiffrée, dont l'action performative s'exercerait même lorsqu'ils sont « peu opérants et peu légitimes. » Tout se passe comme si les utilisateurs humains s'effaçaient derrière les instruments statistiques, qui seuls seraient actifs et par conséquent voués à performer les structures cognitives des individus⁸⁰.

Dans cet argument, la « nouvelle quantification publique » est une réactualisation de la « *diabolus in machina* », « la machine infernale, diabolique qui est programmée pour faire tout ce qu'on ne voudrait pas que le monde social fasse.⁸¹ »

B) Rechercher l'(in-)efficacité des formes statistiques dans l'interaction avec leur environnement

A l'encontre de la génération spontanée de la performativité dans et par les formes statistiques elles-mêmes, on propose de concevoir leur (in-)efficacité comme le produit d'un ensemble de relations entre elles et leur environnement. L'exemple de l'enseignement supérieur et de la recherche nous permettra d'explicitier ce modèle analytique, avant de détailler le contenu de ce deuxième contre-argument.

Comprendre la multiplication des classements quantifiant la « productivité » des chercheurs, le « prestige » des revues⁸² ou des diplômes⁸³ nécessite d'intégrer dans l'analyse certaines des propriétés sociales générales de cet espace social. A commencer par l'insécurité

⁷⁹ Marie-Christine Bureau, « Du travail à l'action publique : quand les dispositifs d'évaluation prennent le pouvoir », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, n°128-129, 2010, p. 161-175, citation p. 172-173.

⁸⁰ « Par-delà leurs différences de fonction, les personnels de la police, de l'hôpital et de l'université partagent aujourd'hui une expérience commune : celle d'être soumis à des dispositifs d'incitation et de mesure des performances qui produisent des effets délétères sur leur activité, jusqu'à corrompre le sens même de leur métier. » Isabelle Bruno, Emmanuel Didier, *Benchmarking. L'Etat sous pression statistique*, op. cit., p. 15. Les fonctionnaires seraient nécessairement « soumis » aux appareils d'objectivation de leurs « performances » car ceux-ci seuls utilisent les personnels publics, si on peut dire, mais l'inverse n'est pas envisagé.

⁸¹ Pierre Bourdieu, *Sociologie générale. Cours au Collège de France, volume 1, 1981-1983*, Raisons d'Agir / Seuil, Paris, 2015, p. 349. Le « benchmarking » a par exemple été décrit comme une « machine infernale » : cf. Fabien Eloire, « Le classement de Shanghai. Histoire, analyse et critique », *art. cité*, p. 34.

⁸² David Pontille, Didier Torny, « La manufacture de l'évaluation scientifique. Algorithmes, jeux de données et outils bibliométriques », *Réseaux*, n°177, 2013, p. 23-61.

⁸³ Stéphanie Mignot-Gérard, François Sarfati, « Dispositif de jugement sur la qualité ou instrument de construction de la réputation ? Le cas d'un classement universitaire », *Terrains et Travaux*, n°26, 2015, p. 167-185.

structurelle qui le caractérise, à l’instar de tous les champs de production culturelle⁸⁴. Il est ensuite délicat d’ignorer le fait que l’activité de classement, chiffré ou non, y est quotidienne⁸⁵. Il ne s’agit pas de nier qu’une réforme comme la LRU a imposé un système d’ « évaluation » par le chiffre qui est entré en tension avec le mode de régulation préexistant, celui de l’ « évaluation » par les pairs⁸⁶. L’objectif de ce cadre conceptuel est de « réintroduire dans l’analyse (...) les contextes culturels, les croyances des acteurs, la diversité des institutions et des secteurs du social dans lesquels le phénomène étudié peut être observé⁸⁷. » S’agissant de l’enseignement supérieur et de la recherche, ce modèle analytique fait du succès des palmarès une manifestation phénoménale du fait plus général de la lutte des classements sociaux⁸⁸, dont le caractère structurant est tel qu’il s’observe dès l’enfance et déjà sous forme de catégories évaluatives d’origine scolaire⁸⁹.

Le classement statistique trouve un surcroît d’évidence sociale dans le langage même, « l’institution par excellence⁹⁰ ». « Palmarès » provient du latin « *palmares*, ceux qui ont mérité les palmes, les vainqueurs⁹¹ ». L’antique « *palmares* » est lui-même issu du latin « *palma* », qui signifie « paume, palmier » et qui a donné le terme français de « palme » dont le second sens est : « symbole littéraire de la victoire dans un concours, un festival, matérialisé par un prix, un insigne, un titre, un document⁹² ». La relation entre la forme statistique palmarès et l’école, au sens volontairement large du terme, n’a rien de fortuite. Le langage contribuant avec le fonctionnement du système scolaire à faire du classement statistique un schème perceptif extrêmement prégnant, on comprend pour toutes ces raisons que ce secteur ait constitué un écosystème ajusté à la fabrication de palmarès.

Ce cadre d’analyse relationnel consiste donc à *réencastrer* les formes statistiques dans leur environnement d’introduction plutôt que de les abstraire de celui-ci⁹³. Dans ce modèle, l’hypothèse du pouvoir démiurgique des outils statistiques est délaissée au profit de l’analyse

⁸⁴ Pierre Bourdieu, *Sociologie générale. Cours au Collège de France, volume 2, 1983-1986*, Raisons d’Agir / Seuil, Paris, 2016, p. 190-192.

⁸⁵ Pierre Bourdieu, *La noblesse d’Etat. Grandes écoles et esprit de corps*, Minuit, Paris, 1989, p. 69 et 79.

⁸⁶ Lucien Sfez, « Evaluer : de la théorie de la décision à la théorie de l’institution », *Cahiers internationaux de sociologie*, n°128-129, 2010, p. 91-104, en particulier p. 92-94.

⁸⁷ Loïc Blondiaux, *La fabrique de l’opinion. Une histoire sociale des sondages*, Seuil, Paris, 1998, p. 582.

⁸⁸ Muriel Darmon, Manuel Schotté, « Classer des élèves, classer des coureurs. Les hiérarchies dans les institutions d’excellence », *Sociétés Contemporaines*, n°102, 2016, p. 45-73, en particulier p. 59-65.

⁸⁹ Wilfried Lignier, Julie Pagis, « Quand les enfants parlent l’ordre social. Enquête sur les classements et jugements enfantins », *Politix*, n°99, 2012, p. 23-49, en particulier p. 38-39 et 44-48. Des mêmes auteurs, cf. aussi « Inimitiés enfantines. L’expression précoce des distances sociales », *Genèses*, n°96, 2014, p. 35-61, en particulier p. 46-49.

⁹⁰ François Héran, « L’institution démotivée. De Fustel de Coulanges à Durkheim et au-delà », *Revue Française de Sociologie*, vol. 28 (1), 1987, p. 67-97, p. 76.

⁹¹ *Le Grand Larousse universel*, T. XI, Larousse, Paris, 1992, p. 7763.

⁹² *Ibid.*, p. 7764. Dont un bon exemple sont les « palmes académiques », un des symboles les plus prestigieux de la réussite scolaire créée en 1808 par Napoléon, qui récompensent les « personnes qui se sont distinguées au sein de l’Université française ou ont rendu des services à l’enseignement. »

⁹³ Béatrice Touchelay, « Les ordres de la mesure des prix. Luites politiques, bureaucratiques et sociales autour de l’indice des prix à la consommation (1911-2012) », *Politix*, n°105, 2014, p. 117-138, p. 118.

de leur (dés-)ajustement technique, social et symbolique plus ou moins profond par rapport à leur espace social d'introduction, (dés-)ajustement qui conditionne leur « *vis formae*⁹⁴ ».

Dans la continuité du premier contre-argument transversal sur les relations entre droit et statistique, on fait d'abord l'hypothèse que la performativité de la « nouvelle quantification publique » doit être recherchée dans l'action du droit. C'est parce que des règles juridiques les y contraignent que les professionnels de l'administration « évaluent ». On cherchera ensuite à montrer que l'(in-)efficacité⁹⁵ d'une forme statistique résulte de la correspondance plus ou moins profonde entre ses propriétés techniques et symboliques et les spécificités du même ordre de son environnement d'introduction.

§ 3) Qu'est-ce qui différencie la « nouvelle quantification publique » de chaînes statistiques préexistantes ?

A) La « nouvelle quantification publique », une substance anhistorique ?

Qu'elle soit baptisée « système du chiffre gestionnaire⁹⁶ » ou « gestion par la maximisation de la performance⁹⁷ », l'expression « nouvelle quantification publique » (NQP) désigne une économie en partie différente des rapports entre statistique et action publique dont l'existence ne saurait être mise en doute. On voudrait néanmoins interroger le bien-fondé de cette formule et, de façon liée, la manière dont elle est envisagée comme fait historique dans certains travaux.

Sur le plan linguistique, l'expression « nouvelle quantification publique » est le support d'une conception substantialiste. L'adjectif « nouvelle » postule en effet tacitement

⁹⁴ Pierre Bourdieu, « La codification », p. 94-105, in *Choses dites*, Minuit, Paris, 1987, p. 103, souligné dans le texte.

⁹⁵ Les parenthèses signalent qu'on ne se concentrera pas seulement sur des cas d'implantation « réussie » d'outils statistiques : on portera un égal intérêt à analyser des situations d'échec. Cf. Jay Rowell, *Une sociologie des catégories de l'action publique en Europe : l'instrumentation des politiques sociales européennes*, Mémoire d'Habilitation à diriger des Recherches, sous la direction de Frédéric Lebaron, UPJV, 2012. Voir aussi Benjamin Lemoine, « Chiffrer les programmes politiques lors de la campagne présidentielle 2007. Heurs et malheurs d'un instrument », *Revue Française de Science Politique*, vol. 58 (3), 2008, p. 403-431.

⁹⁶ Albert Ogien, *Désacraliser le chiffre dans l'évaluation du secteur public*, *op. cit.*, p. 48.

⁹⁷ « 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, citation p. 135. Du même auteur, cf. aussi « La donnée n'est pas un donné. Pour une analyse critique de l'évaluation chiffrée de la performance », *Revue française d'administration publique*, n°135, 2010, p. 497-515, citation p. 505.

que l' « essence » de cette forme statistique serait radicalement différente de celle de chaînes de quantification préexistantes⁹⁸.

De ce fait, cette formule véhicule une philosophie de l'histoire particulière, dans laquelle la NQP se substituerait en totalité à des chaînes de quantification préexistantes, comme par exemple celles du « système de la statistique publique » (SSP), composé de l'INSEE et des « services statistiques ministériels » (SSM). Les travaux d'Albert Ogien fournissent un bon exemple de ce régime d'historicité. D'après lui en effet, la NQP « a largement modifié la donne : des formes traditionnelles de dénombrement permettant de fournir une connaissance de l'état de la société et de ses ressortissants pour gouverner de façon appropriée (une statistique descriptive ou explicative que l'INSEE ou d'autres organismes publics continuent à produire), on est passé à une statistique prescriptive dans laquelle le chiffre cesse d'être un instrument de savoir, de débats et de préparation à la décision pour devenir la source même des règles qui déterminent, de façon de plus en plus automatisée, l'orientation et le contenu des politiques publiques⁹⁹. »

A l'image de l'analyse séquentielle de Jones, dans laquelle les différents « moments » d'une politique publique s'enchaînent l'un après l'autre de façon linéaire et sans entretenir de rapport entre eux, « on est passé » « des formes traditionnelles de dénombrement » à une « statistique prescriptive ». Dans cette conception, l'histoire est une succession d'un état du monde social au suivant¹⁰⁰. Par analogie avec l'économicisme¹⁰¹, on pourrait baptiser « statisticisme » cette appréhension anhistorique de la NQP consistant à l'autonomiser artificiellement de son inscription socio-historique dans un contexte particulier. On comprend de ce fait que cette philosophie de l'histoire appelle l'essentialisme.

B) Cerner les traits (non) distinctifs de la « nouvelle quantification publique »

A l'encontre de l'orientation qu'on vient de décrire, on propose d'envisager les « effets de compromis » ou « de rétroaction¹⁰² » entre la NQP et des chaînes statistiques préexistantes. De la même manière que les cinq configurations socio-historiques des rapports entre les formes statistiques, les conceptions de la société et les types de politiques publiques

⁹⁸ Par analogie, cf. l'exemple de la « nouvelle classe ouvrière » dans Pierre Bourdieu, « Séminaires sur le concept de champ, 1972-1975. Introduction de Patrick Champagne », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°200, 2013, p. 4-37, p. 20.

⁹⁹ Albert Ogien, *Désacraliser le chiffre dans l'évaluation du secteur public*, *op. cit.*, p. 49. Avec des formulations alternatives, cf. aussi Albert Ogien, « Gouverner au résultat », p. 67-87, in Albert Ogien, Sandra Laugier, *Pourquoi désobéir en démocratie ?*, La Découverte, Paris, 2010, p. 83.

¹⁰⁰ Cf. Albert Ogien, *Désacraliser le chiffre dans l'évaluation du secteur public*, *op. cit.*, p.84-85.

¹⁰¹ Aussi appelé « économicisme », ce terme décrit la tendance à étudier les faits sociaux classés comme « économiques » en dehors de toute référence à leurs coordonnées socio-historiques. Voir Vincent Gayon, Benjamin Lemoine, « Maintenir l'ordre économique. Politiques de désencastrement et de réencastrement de l'économie », *Politix*, n°105, 2014, p. 7-35, spécifiquement p. 12-14.

¹⁰² Robert Salais, « Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance », *art. cité*, p. 135.

mises en œuvre « ne sont pas exclusives les unes des autres » mais sont « souvent entremêlées dans des situations concrètes¹⁰³ », on fait l'hypothèse que la NQP entretient plutôt des relations d'hybridation ou d'intrication vis-à-vis d'outillages préexistants qu'un simple rapport de succession. A la lumière de certains travaux et de nos propres données, l'objectif est donc de repérer les traits (non) distinctifs de la « nouvelle quantification publique », c'est-à-dire ce que cette forme statistique a d'effectivement inédit ou non par rapport à d'autres configurations du travail statistique.

Démarche que l'on peut commencer à concrétiser en montrant que certains statisticiens de métier contribuent à l'institutionnalisation de l'« évaluation » chiffrée, comme l'illustre par exemple le parcours professionnel d'Annie Fouquet. Administratrice de l'INSEE et directrice de la DARES entre 2000 et 2005, elle a cofondé la Société Française de l'Évaluation (SFE) en 1998¹⁰⁴. Elle a également été présidente du Conseil scientifique de l'évaluation (CSE) du fonds social européen (FSE) pour la période 2007-2013¹⁰⁵.

Tous les professionnels de la statistique n'ont donc pas déserté les arènes au sein desquelles la « nouvelle quantification publique » se construit. Certains prennent une part plus ou moins active à son outillage technique et cognitif. C'est aussi ce qu'a observé Etienne Pénissat au sujet de la participation d'un chef de département de la DARES à la mise en œuvre de la LOLF : « sa relative mise en retrait vis-à-vis des indicateurs de la LOLF ne signifie pas un refus de participer à l'évaluation des politiques du ministère. Elle s'inscrit au contraire dans la revendication de formes d'évaluation plus complète – l'étude versus l'indicateur –, plus légitime scientifiquement – une approche économétrique versus un ratio simple –, et plus autonome – autosaisine et choix de la problématique versus chiffrage politiquement contraint¹⁰⁶. » La participation des statisticiens professionnels à l'élaboration et à l'utilisation des indicateurs de la LOLF s'analyse donc comme une forme de défense de leur monopole sur la production statistique.

¹⁰³ Alain Desrosières, « Historiciser l'action publique : l'Etat, le marché et les statistiques », *art. cité*, p. 41. Cette mise en garde est rappelée dans « Les mots et les nombres : pour une sociologie de l'argument statistique », *art. cité*, p. 10-11. Pour une application de la typification historique de Desrosières au cas africain, cf. Agnès Labrousse, « *Poor Numbers*. Chaînes statistiques et économie politique du chiffre », *Annales HSS*, vol. 71 (4), 2016, p. 845-878.

¹⁰⁴ Voir Nicolas Matyjasik, *L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée. Institutions, marchés et professionnels*, Thèse pour le doctorat de science politique, sous la direction d'Andy Smith, IEP de Bordeaux, 2010, p. 311 et 316. Sur l'histoire et les activités de la SFE, cf. *Ibid.*, p. 303-350.

¹⁰⁵ Source : « Entre les lignes. La lettre du Fonds Social Européen en France », n°7, janvier 2012, p. 8. L'annexe n°1 retrace de façon détaillée la trajectoire professionnelle d'Annie Fouquet.

¹⁰⁶ Etienne Pénissat, *L'Etat des chiffres. Sociologie du service de statistique et des statisticiens du ministère du Travail et de l'Emploi (1945-2008)*, *op. cit.*, p. 449.

§ 4) Quels sont les chiffres et les acteurs légitimes pour « évaluer » l'action publique régionale ?

Devenus des sortes d'impératifs catégoriques, les mots « évaluation », « performance » ou « efficacité » ont envahi les langages politique et administratif, jusqu'à devenir de nouveaux lieux communs de l'action publique contemporaine. Faisant aussi fonction d'étendards, leurs définitions et usages sont par conséquent très « libres », comme l'illustre le cas du lexique « évaluation¹⁰⁷ ».

A) Un terme hautement polysémique

Sous une apparente univocité nominale en effet, le mot « évaluation » recouvre de fait des discours et pratiques pluriels. Ce qu'on peut illustrer en revenant sur l'observation d'un séminaire intitulé « statistique et évaluation : quel valeur (jugement) attribuer à une valeur (un chiffre) ?¹⁰⁸ ».

Encadré n°1) Econométrie ou « bricolage » ? L' « évaluation » d'une politique régionale d'aides aux entreprises

L'intervention de la Région Rhône-Alpes dénommée « Contrat régional objectif croissance » (CROC) visait à soutenir les PME industrielles ayant un projet représentant un saut stratégique et technologique. Plafonnées à 160 000 € mais pouvant dans certains cas aller jusqu'à 300 000 €, les aides financières prenaient la forme de subventions pour les investissements matériels ou le recrutement de cadres. En contrepartie, une convention signée entre l'administration régionale et les entreprises bénéficiaires engageaient en principe contractuellement celles-ci au maintien ou à la création d'emplois.

Chez les élus régionaux, les discussions autour de la pertinence de ce dispositif généraient de fortes tensions politiques¹⁰⁹. « Les élus voulant avoir deux avis, pour être sûrs de prendre la bonne décision¹¹⁰ », deux études furent commandées par la nouvelle majorité. L'une fut conduite par Benoit Mulkay, Professeur de sciences économiques à Montpellier 1 et ancien responsable du pôle « Etudes économiques régionales » à la DR INSEE Midi-

¹⁰⁷ L'intégration de cette quatrième question est justifiée par le fait que des prestations d' « évaluation des politiques publiques » (EPP) conduites par des consultants ont remplacé un dispositif de quantification interne à la Région Picardie. Sur ce point, on se permet de renvoyer au chapitre V.

¹⁰⁸ Organisé conjointement par la société française de l'évaluation (SFE) et la société française de statistique (SFDS) avec le soutien de l'INSEE en septembre 2009 à l'institut Henri Poincaré à Paris. Parmi les participants figuraient Philippe Zamora et Francis Kramarz du CREST, Annie Fouquet et Jean-René Brunetière. Cf. [<http://sfds.asso.fr/ressource.php?fct=ddoc&i=453>], page consultée le 15 mai 2014. Indice d'un certain flou sémantique, la présentation du séminaire se termine par une double interrogation : « quel peut être l'apport de la statistique à l'évaluation ? Et en quoi consiste l'évaluation au-delà de la statistique ? ».

¹⁰⁹ Ces désaccords étaient plus exacerbés au sein de la nouvelle majorité régionale de gauche qu'entre celle-ci et l'opposition de droite. Avant d'être victorieuse, la liste PS avait promis durant la campagne électorale de commander une « évaluation » pour déterminer l'avenir de cette politique, lancée par la droite environ 10 ans plus tôt, tandis que des candidats communistes avaient dénoncé le gaspillage d'argent public.

¹¹⁰ Tous les propos entre guillemets sont tirés de notre journal de terrain, observation du séminaire SFE / SFDS, septembre 2009.

Pyénées, l'autre par Eric Monnier, docteur en sociologie, Professeur associé à l'université de Genève et fondateur du cabinet spécialisé « Euréval ».

1) *L'appareil économétrique comme moyen de « faire science¹¹¹ »*

Après l'explicitation de contraintes méthodologiques¹¹², l'exposé de Benoît Mulkay devint rapidement extrêmement technique. Exposant la méthode économétrique retenue consistant à isoler un « effet causal moyen », Benoît Mulkay multiplie le recours à des expressions telles que la « méthode d'appariement de Rubin », le « modèle Tobit généralisé » ou le « modèle de sélection de Heckman ». Et la présentation des modèles mathématiques correspondant à ces formules redouble l'ésotérisme du propos. Si la cuisine statistique de cette « évaluation » est une boîte-noire, on parvint toutefois à saisir le mode de raisonnement qui lui est associé. Pour chaque entreprise aidée, un groupe contrefactuel d'entreprises aux caractéristiques similaires et non aidées est construit, pour essayer de répondre à la question : « que se serait-il passé si l'entreprise aidée ne l'avait pas été ? ».

Au terme de nombreuses régressions logistiques, Benoît Mulkay explique être parvenu à mettre en évidence un « petit effet » du dispositif, conditionné à certains types d'entreprises bénéficiaires et de projets financés, résultat qui d'après lui a été « apprécié » des nouveaux élus¹¹³.

2) *« C'est beaucoup moins scientifique, c'est beaucoup plus bricolage »*

A l'inverse, la proximité de l'étude menée par Eric Monnier avec le déroulement d'une enquête sociologique nous a interpellé, d'abord sur le plan méthodologique. Des données statistiques *ad hoc* ont été produites, via l'analyse des liasses fiscales de 167 entreprises aidées et la passation d'un questionnaire auprès de 65 autres¹¹⁴. Puis 20 entretiens ont été menés, avec des chargés de missions, des élus, des agents d'établissements bancaires, « afin d'éclairer la dynamique du dispositif, son évolution et les représentations des acteurs ». Sept autres ont été conduits avec des chefs d'entreprise ayant sollicité l'aide régionale, avant d'y renoncer finalement. Enfin dix études de cas ont été rédigées, dans l'intention d'« illustrer la diversité des problématiques économiques et géographiques » des PME bénéficiaires.

S'agissant des résultats, Eric Monnier explique avoir observé un « détournement des objectifs de la politique ». Lors du lancement du dispositif sous la présidence de Charles Millon, il s'agissait d'aider les PME « championnes », susceptibles d'initier une dynamique positive au sein du tissu économique régional. Environ dix ans plus tard, il constate que l'aide est souvent octroyée à des « paniers percés ». Et de mentionner le cas d'une entreprise qui, loin d'utiliser les fonds régionaux pour un projet de développement « innovant », s'en est servie comme d'une « bulle d'oxygène financière ». Cet exemple l'amène à questionner les modalités d'instruction des demandes de subvention par l'administration régionale.

Au terme de son exposé, Eric Monnier évoque rapidement les conditions de réception

¹¹¹ Frédéric Lordon, « Le désir de "faire science" », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°119, 1997, p. 27-35.

¹¹² Le délai de trois mois fixé par les commanditaires pour obtenir les résultats rendit impossible la construction de données *ad hoc*. Benoît Mulkay fut contraint de mobiliser les seuls éléments disponibles : les données administratives des chargés de mission responsables du dispositif.

¹¹³ Il s'est en revanche étonné du fait que les « méthodes statistiques relativement simples » qu'il a utilisé étaient « difficiles d'accès » pour les agents administratifs en charge du dispositif.

¹¹⁴ L'élaboration d'une base de données à partir des informations fiscales visait notamment à objectiver l'évolution de la rentabilité des entreprises aidées, pour éventuellement la mettre en relation avec l'aide régionale. Le taux de réponse du questionnaire était de 48%.

de ces deux « évaluations » fort différentes. Comparant sa méthodologie à celle de Benoît Mulkay, il est comme obligé de reconnaître publiquement que « c'est beaucoup moins scientifique, c'est beaucoup plus bricolage ». L'intériorisation par Eric Monnier de la supériorité épistémologique intrinsèque des méthodes économétriques par rapport à son enquête fut comme sanctionnée par les remarques des élus régionaux, qui ont trouvé les chiffres de Benoît Mulkay « beaucoup plus crédibles ».

Cet exemple montre donc que le lexique « évaluation » recouvre en les confondant des pratiques ayant peu en commun, qu'elles soient examinées sous l'angle des outils mobilisés, des épistémologies dont elles sont porteuses, de leur déroulement ou encore des réactions qu'elles suscitent chez les commanditaires. Là où Eric Monnier a révélé des faits désagréables à entendre, tels le relâchement dans l'instruction des dossiers par l'administration, l'appareil¹¹⁵ économétrique mobilisé par Benoît Mulkay est perçu comme supérieur. Il fait autorité auprès des commanditaires tout en permettant de mettre en évidence un « petit effet » de la politique régionale, qui sont deux conditions de la crédibilité supérieure de son « évaluation » de leur point de vue. Toutes les méthodes disponibles pour mener à bien une étude évaluative ne sont donc pas dotées du même crédit aux yeux de ceux qui en commandent. Comme le résume une ancienne directrice générale des services de la Région Picardie, « c'est une donnée polysémique l'évaluation. C'est un mot-valise, magique¹¹⁶ ! »

B) Qui est compétent pour « évaluer » ?

Propriété autorisant des appropriations aussi diverses que les définitions du mot varient, la polysémie du terme « évaluation » n'est donc pas ignorée par certains enquêtés¹¹⁷. Et la plurivocité du terme n'a d'égal que l'hétérogénéité des producteurs de biens évaluatifs, ce qu'on peut illustrer en s'arrêtant sur la liste des prestataires du Conseil régional de Picardie (CRP). Sans ordre particulier, on trouve à la fois :

- Des sociétés spécialisées, comme *Planète Publique* ou *Euréval*, fondée par Eric Monnier.
- Des entreprises globalisées, par exemple *Ernst and Young*, qui interviennent aussi dans d'autres secteurs (expertise comptable, intelligence économique, etc.).

¹¹⁵ Au sens pascalien du terme : cf. Pierre Bourdieu, *Sociologie générale. Cours au Collège de France, volume 1, op. cit.*, p. 294. Pour deux illustrations récentes, voir *Revue française d'économie*, « L'évaluation des politiques publiques », vol. 30 (1), 2015. *Economie & prévision*, « Evaluation des politiques publiques », n° 211-212, 2017.

¹¹⁶ Entretien avec Florence, ex-directrice générale des services (2007-2010) de la Région Picardie, Paris, 3 avril 2013. En suivant ce qui a été mis en évidence s'agissant de la « territorialisation » de l'action publique, on peut faire l'hypothèse que « l'évaluation » remplit des fonctions analogues. Cf. Fabien Desage, Jérôme Godard, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55 (4), 2005, p. 633-661.

¹¹⁷ Dans la même veine, lors de notre contrat CIFRE au CRP, on se remémore avoir entendu à plusieurs reprises le terme de « benchmarking » dans la bouche de collègues ou de notre hiérarchie. Or, loin de renvoyer à la pratique réifiée par un outil statistique particulier qu'Isabelle Bruno et Emmanuel Didier exposent dans leurs ouvrages, il s'agissait seulement de procéder à une simple et rapide « comparaison » entre la Région Picardie et d'autres collectivités pour identifier les solutions techniques et organisationnelles de mise en œuvre d'une « gestion de la relation citoyenne » (GRC).

- Une entreprise de sondages (*CSA*), sollicitée par la direction de la communication¹¹⁸.
- Une organisation « hybride », le *Céreq*, à l'interface du monde de la recherche et de l'expertise¹¹⁹.

En réalité, la diversité des producteurs de biens évaluatifs pour le CRP n'est que le décalque à l'échelle territoriale d'une observation également valable pour l'Etat. *De facto*, des acteurs aux caractéristiques bigarrées sont des producteurs d'études évaluatives. Qu'il s'agisse de consultants privés¹²⁰, des magistrats de la Cour des Comptes¹²¹, des inspections générales¹²² ou encore de chercheurs en sciences sociales¹²³, tous sont en concurrence les uns avec les autres pour la production de biens évaluatifs¹²⁴.

De sorte que « l'expérience de ces trois décennies d'institutionnalisation [de l'EPP] permet de mettre en évidence la caractéristique principale du système à la française : le fait qu'à la fois tous les acteurs concernés se considèrent comme compétents pour évaluer et qu'aucun n'est parvenu à imposer son approche ou sa pratique. Les clivages entre hauts fonctionnaires, universitaires et responsables de bureaux d'étude sont demeurés très forts. L'opportunité d'ancrer la pratique de l'évaluation dans les pratiques administratives et politiques n'a jamais été vraiment saisie en raison des divisions et des querelles sur les démarches et les finalités de l'évaluation. (...) Cette situation a freiné le développement des pratiques, la stabilisation des choix méthodologiques et la constitution d'un "corps" d'évaluateurs¹²⁵. » On pourrait même supposer que les raisons « subjectives » de s'investir dans l'EPP sont à peu près aussi nombreuses qu'il y a d'acteurs et d'institutions qui s'y investissent objectivement¹²⁶.

¹¹⁸ L'institut de sondage *BVA* a été le prestataire de la direction de la formation et de l'apprentissage (DFA) entre 2006 et 2009. Au moyen d'enquêtes par questionnaire, il s'agissait d'objectiver l'insertion des stagiaires de la formation professionnelle.

¹¹⁹ La liste exhaustive des 28 évaluations commandées par le CRP entre 2008 et 2015 est reproduite dans l'annexe n°36.

¹²⁰ *Ernst and Young* a par exemple touché un peu plus de 15 millions d'euros entre 2008 et 2011 pour des prestations effectuées dans le cadre de la RGPP. Voir Nicolas Matyjasik, « Des évaluations de politiques publiques et des consultants. Emergence d'un champ professionnel et segmentation des rôles », *Revue Française d'Administration Publique*, n°148, 2013, p. 907-921, p. 910.

¹²¹ « Evaluer les politiques publiques ? Indispensable et prioritaire. Entretien avec Philippe Seguin, Premier Président de la Cour des Comptes », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°1-2, 2010, p. 339-343.

¹²² IGAS, Evaluation du pilotage de la formation professionnelle par les Conseils régionaux, mai 2012.

¹²³ A l'image de Philippe Zamora, rattaché au laboratoire d'évaluation des politiques publiques (LEPP), l'une des composantes du CREST, le centre de recherches de l'INSEE. Spécialiste des « évaluations d'impact aléatoires », cet économiste participe à « l'évaluation » du FSE 2014-2020.

¹²⁴ Cette observation reste vraie si l'on examine un secteur d'action publique spécifique. Pour le cas de l'éducation, cf. Xavier Pons, *Evaluer l'action éducative. Des professionnels en concurrence*, PUF, Paris, 2010, p. 61-109.

¹²⁵ Clément Lacouette-Fougère, Pierre Lascoumes, "Les scènes multiples de l'évaluation". *Les problèmes récurrents de son institutionnalisation*, Sciences Po/LIEPP, Policy paper n°1, mai 2013, p. 134.

¹²⁶ En prenant l'exemple des corps d'inspections générales, Jacques Caillosse a suggéré que leur investissement dans « l'évaluation » est une manière pour ces hauts fonctionnaires de (re-)légitimer leur position et leur activité dans l'espace administratif. Cf. Jacques Caillosse, « L'évolution des fonctions d'inspection : une mise en perspective », *Revue Française d'Administration Publique*, n°155, 2015, p. 735-743.

L' « évaluation¹²⁷ » a donc un certain « jeu » car elle renvoie à des acteurs, des outils cognitifs et des biens culturels qu'il est difficile de subsumer sous une même catégorie linguistique et analytique. Et l'on a en parallèle affaire à une configuration concurrentielle pour le monopole de la compétence évaluative, celle-ci étant indissociablement sociale, ou statutaire, et technique¹²⁸. Il n'y a donc guère de sens à trancher sociologiquement la question de la définition du « vrai » ou « bon » sens du terme. « Au risque de heurter le bon sens méthodologique, nous avons décidé de ne pas retenir de définition préalable de l'évaluation, c'est-à-dire ici de l'acte d'évaluer en tant que tel » car « il était possible que la théorisation de la "bonne" évaluation constituât précisément l'enjeu politique¹²⁹ ». Ce « jeu » linguistique et cet engagement concurrentiel constituent précisément le fil rouge pour objectiver les rapports de force structurant la Région Picardie et comprendre les rapports qu'entretiennent avec la pratique évaluative et avec l'institution ceux qui y travaillent.

Le réel ne répondant « que si on l'interroge », les sciences sociales peuvent moins que les autres faire l'économie d'un retour sur les conditions pratiques de sa mise à la question, du fait qu'elles ont « affaire à un objet qui parle¹³⁰ ». La démarche est d'autant plus nécessaire dans notre cas que l'on a procédé à une enquête de terrain dans un cadre particulier, celui du contrat CIFRE. Or, les analyses de recherches doctorales effectuées dans ce cadre restent peu nombreuses¹³¹, bien que le nombre de thèses de sciences sociales ainsi financées augmente d'années en années.

¹²⁷ D'où le fait que soient systématiquement accolés des guillemets au terme « évaluation » tout au long de cette thèse, leur fonction étant de rappeler le flou sémantique du mot et la relative indétermination de la pratique évaluative.

¹²⁸ On pourrait aussi bien parler d' « habilitation » ou de « pouvoir » social et technique. Cf. Alain Desrosières, « Peut-on tout mesurer ? Les deux sens, technique et social, du verbe *pouvoir* », in *Pour une sociologie historique de la quantification. L'argument statistique I*, *op. cit.*, p. 173-186, en particulier p. 173.

¹²⁹ Les guillemets sont extraits de Xavier Pons, *Evaluer l'action éducative. Des professionnels en concurrence*, *op. cit.*, p. 3-4, souligné dans le texte.

¹³⁰ Les guillemets sont extraits de Pierre Bourdieu, Jean-Claude Chamboredon, Jean-Claude Passeron, *Le métier de sociologue*, Mouton, Paris-La Haye, 4^{ème} éd. 1983 [1^{ère} éd. 1968], p. 54 et 56.

¹³¹ Cf. Gérald Gaglio, « En quoi une thèse CIFRE en sociologie forme au métier de sociologue ? Une hypothèse pour ouvrir le débat », *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie* [En ligne], n°3, 2008, [<http://socio-logos.revues.org/2093>]. Constance Perrin-Joly, « De la recherche salariée en France : lien de subordination et liberté de la recherche », *SociologieS* [En ligne], [<http://sociologies.revues.org/3380>]. Marlène Dulaurans, « Une recherche dans l'action : le cas d'une CIFRE en collectivité territoriale », *Communication et organisation* [En ligne], n°41, 2012, [<http://communicationorganisation.revues.org/3813>]. Florence Hellec, « Le rapport au terrain dans une thèse CIFRE. Du désenchantement à la distanciation », *Sociologies Pratiques*, n°28, 2014, p. 101-109.

II : Le contrat CIFRE, un cadre d'investigation ambivalent

Ayant pour dessein de travailler la place de la quantification dans l'action publique décentralisée et faute d'autres sources de financements, nous avons convenu avec mon directeur de thèse de l'opportunité d'engager un contrat CIFRE¹³² avec le Conseil régional de Picardie (CRP). Le caractère équivoque de ce cadre d'enquête constitue le fil rouge de la deuxième partie. En revenant sur les conditions d'investigation au CRP, on montrera sa dimension contraignante (section 1) puis on exposera comment elle peut être retournée pour devenir une ressource (section 2). On explicitera enfin les raisons de l'intégration du Fonds Social Européen (FSE) à l'analyse (section 3).

Encadré n°2) Une CIFRE au Conseil régional de Picardie (2009-2012)

1) Un poste de chargé de mission « gestion de la relation citoyenne »

Du 1^{er} mai 2009 au 30 avril 2012, notre localisation dans l'institution régionale a été la mission aux services publics (MSP). Située au sein de la direction générale adjointe « services à la population »¹³³, la MSP est de taille réduite relativement à d'autres services. Créée fin 2005 après la victoire de la « gauche plurielle » aux élections régionales de 2004, ses politiques se regroupent autour de trois dispositifs, dont le « pôle d'accueil et de services » (PAS). Les neuf « chargés d'information » qui y travaillaient à notre arrivée renseignaient et/ou (ré-)orientaient les usagers, principalement par téléphone mais aussi par courrier, courriel et au guichet¹³⁴.

Notre CIFRE se rattachait exclusivement au PAS : l'objectif était de professionnaliser l'accueil des usagers, en engageant une « démarche qualité » de type « charte Marianne ». Cette rationalisation des relations passait notamment par la construction et le déploiement d'un outil informatique, « Open GRC »¹³⁵. Son élaboration a nécessité d'analyser les interactions entre les usagers et les chargés d'information, afin notamment de veiller à sa commodité d'utilisation. La gestion des relations entre le CRP et les usagers impliquant par ailleurs de quantifier ces interactions, la construction de l'outil a nécessité la formalisation de nomenclatures et indicateurs. Une fois le logiciel opérationnel, on avait en charge son exploitation, consistant en la rédaction hebdomadaire du tableau de bord GRC entre janvier 2011 et avril 2012¹³⁶.

Les deux responsables du contrat CIFRE au CRP étaient Sylviane et Laurent. Alors

¹³² L'expression « contrat CIFRE » est une désignation sténographique de trois textes juridiques distincts. Outre un contrat de travail entre le salarié-doctorant et l'organisation d'accueil, un contrat de collaboration entre celle-ci et le laboratoire de rattachement doit être établi. Doit enfin être rédigée une convention entre l'organisation d'accueil et l'ANRT (association nationale de la recherche et de la technologie), à qui le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur a délégué la gestion du dispositif CIFRE.

¹³³ L'organigramme général des services régionaux est reproduit dans l'annexe n°25.

¹³⁴ La MSP avait aussi la charge de l'animation et du développement du réseau « Picardie en ligne », des lieux publics d'initiation et de perfectionnement à la pratique de l'informatique pour réduire la « fracture numérique ». Via le fonds européen pour le développement économique régional (FEDER), elle cofinancait enfin des projets destinés à promouvoir et développer l'usage des TIC dans différents secteurs sociaux et économiques.

¹³⁵ « Open » parce que ce logiciel repose sur le système d'exploitation libre « Linux », « GRC » pour « gestion de la relation citoyenne ». Il a été développé par Laurent.

¹³⁶ Les aspects sociaux et techniques de la quantification des relations entre le CRP et les usagers sont précisés dans l'encadré n°4.

directrice de la communication et directrice générale adjointe (DGA), Sylviane est titulaire d'un DEA de sciences de gestion de l'Ecole des Mines. Elle a auparavant assuré des fonctions d'encadrement supérieur dans le secteur privé. Ex-militante communiste, elle était alors membre du PS. Très proche du président Claude Gewerc via son directeur de cabinet¹³⁷, elle était l'un des membres les plus politisés de l'encadrement administratif. Recruté par Sylviane pour créer et développer la MSP après la victoire de la gauche en 2004¹³⁸, Laurent occupait alors son premier poste de cadre dans la fonction publique. Agé d'un peu moins de quarante ans, il fut l'un des premiers « hackers » et promoteurs du logiciel libre en France¹³⁹.

Section 1) Du contrat à la contrainte sur l'enquête

Les contraintes de la CIFRE dont on a bénéficié ont d'abord été cognitives (§ 1). Un retour sur les modalités de négociation du « droit d'enquêter » nous permettra de rendre compte de la sensibilité des conditions d'investigation à des enjeux de pouvoir intra-institutionnels (§ 2).

§ 1) Un double cadrage cognitif

Un premier type de contraintes a pris la forme d'un cadrage du pensable et du faisable, portant d'une part sur la définition légitime du sujet de thèse (A), d'autre part sur les modalités du déroulement de l'enquête (B).

A) L'imposition du sujet de thèse légitime par la hiérarchie du salarié

Contre l'orientation essentiellement appliquée que Sylviane voulait lui donner, de nombreuses réunions ont eu lieu au cours de la première année de la CIFRE¹⁴⁰ pour tenter de lui faire admettre la spécificité du versant académique de la recherche.

L'exemple suivant est tiré de l'ultime rendez-vous où cette question était à l'ordre du jour. Il s'agissait également de formaliser les conditions d'enquête (entretiens avec des cadres, accès aux archives et à certains documents stratégiques, observation de réunions, etc.) On avait préalablement discuté avec notre directeur de thèse des différentes versions d'un document synthétisant l'ensemble des points relatifs à ces deux questions. Une fois validé, ce document avait été envoyé à Sylviane et Laurent comme support de la discussion. Mais nos arguments et ceux du directeur de thèse furent loin de convaincre Sylviane :

¹³⁷ C'est ce dernier qui a fait venir Sylviane au Conseil régional.

¹³⁸ En Picardie, les régionales de 2004 ont vu l'élection du socialiste Claude Gewerc à la tête de la Région Picardie, conduisant une majorité de « gauche plurielle » dominée par le PS avec des membres des Verts et du PCF. Voir la section 1 de l'introduction de la partie II.

¹³⁹ En 1996, à 26 ans, il fonda et dirigea la société de services informatiques « Neuronnexion » à Amiens, l'un des premiers fournisseurs d'accès à internet en France.

¹⁴⁰ De mai 2009 à mai 2010.

« Sa première réaction a été de dire "je suis gênée, je suis très gênée". Elle a poursuivi en rappelant au directeur de thèse que "si on a négocié une CIFRE, c'était au départ pour faire de la recherche-action" (...). Elle a continué en exposant comment elle concevait mon travail de salarié et de doctorant : le cœur de la tâche qui m'était assignée était de voir comment organiser la remontée de l'information du PAS vers les directions opérationnelles [celles qui mettent en œuvre les politiques] et sous quelle forme. Sachant que pour elle, la question majeure était celle de la gestion de la relation entre le PAS et les autres services. Elle a poursuivi en disant que les deux questions que cette CIFRE devait poser et résoudre étaient d'une part de savoir comment engager une démarche de progrès continu pour mettre en place une démarche qualité au sein du PAS en vue d'obtenir une Charte Marianne. D'autre part de faire en sorte que les directions opérationnelles, grâce aux informations transmises par le PAS, deviennent une force de proposition auprès des élus concernant les politiques. (...) Pour elle, cette CIFRE devait être l'occasion d'avoir des réponses à la question : comment changer l'administration du CRP pour en faire une organisation orientée vers les usagers-citoyens¹⁴¹. »

Sylviane conclut la réunion en précisant qu'elle ne voulait « plus entendre parler » de l'aspect de la thèse traitant de la quantification et de « l'évaluation ». De son point de vue, un contrat CIFRE ne saurait donc faire de place pour un questionnement scientifique autonome vis-à-vis des enjeux directement opérationnels de l'institution d'accueil, entreprise ou administration. Une thèse CIFRE est pour elle synonyme de « recherche-action ».

En officialisant les divergences sensibles de conception de la CIFRE dont on a bénéficié, ce rendez-vous a sanctionné un strict cloisonnement entre l'activité professionnelle du salarié et la recherche du doctorant. Contraire à la lettre et l'esprit des conventions CIFRE, le travail de salarié devant constituer le sujet de recherche du doctorant, cette nécessité d'ériger une frontière entre ce que fait le salarié et ce sur quoi travaille le doctorant a posé un ensemble de problèmes pour la collecte des données empiriques, à commencer par la retarder.

B) La définition des outils conceptuels et du modus operandi de l'enquête

Le cadrage des conditions d'enquête n'a pas systématiquement pris la forme de réunions explicitement consacrées à ce sujet. L'immixtion de Sylviane en la matière s'est aussi manifestée de façon alternative, mais non moins dénuée d'ambiguïté :

« J'arrive à mon bureau et y trouve plusieurs pages photocopiées de "La Gazette des communes, départements et régions". Il y a deux articles. (...) Le second est daté du 8 décembre 2008 et a retenu mon attention : il est intitulé "Quand la recherche passe à l'action : comment la recherche en sociologie peut-elle soutenir une mairie, un office public de l'habitat ou un encore un Sdis [Service départemental d'incendie et de secours] dans leur démarche d'adaptation aux nouveaux contextes institutionnels et financiers ?".

Les deux pages relatent quelques expériences de "recherche-action" dans diverses administrations et organisations publiques, dont celle de Marc Riedel, "sapeur-pompier au Sdis de Saône-et-Loire, doctorant en sociologie des organisations à l'université Paris-Dauphine", qui explique : "Mon rôle de sociologue est d'être un accélérateur d'expérience :

¹⁴¹ Journal de terrain, réunion du 5 mai 2010 avec Laurent, Sylviane et le directeur de thèse.

en puisant dans mes connaissances et en les expliquant, je permets aux agents d'éviter quelques erreurs bien connues des sociologues."

On peut lire dans un encadré intitulé "Avis d'expert" quelques propos de Michel Liu, "professeur émérite de sociologie des organisations à l'université Paris-Dauphine" : "La recherche-action n'apporte pas un savoir ou des principes bien établis, mais constitue davantage un révélateur de sens. (...) Ainsi, la recherche-action permet de repérer les innovations dont chacun est capable, notamment dans un contexte de difficulté pour l'organisation".

J'ai tout de suite interprété cette attention voire une injonction à transformer ma thèse en travail de recherche-action au profit du CRP et à me concentrer sur la lecture de Crozier¹⁴². »

En nous transmettant cet article, Sylviane a en quelque sorte fait coup double. Outre qu'on l'a perçu comme une invitation à remplacer le cadre théorique originel par celui de la sociologie des organisations, on l'a également lu comme une incitation à entrer dans la peau du « sociologue du Prince ». Le propos de l'article est autrement dit en double rupture avec l'orientation conceptuelle et méthodologique initialement donnée au projet de thèse.

L'interventionnisme de Sylviane dans l'orientation théorique et empirique de la thèse suscitait chez nous une contradiction entre la position et le rôle de salarié et ceux de doctorant. Chose qu'illustre la réunion du 15 octobre 2009, qui a surtout consisté en une « reddition de comptes » de l'activité du salarié auprès de Sylviane, en présence de Laurent et Sébastien¹⁴³. Un point à l'ordre du jour prévoyait toutefois d'aborder certains sujets relatifs à la recherche du doctorant : l'idée était d'exposer et défendre un projet de thèse divergent de la conception de Sylviane, parce que mettant l'accent sur la quantification et « l'évaluation des politiques publiques ». On avait à cette fin préparé un document qui devait faire office de base à la discussion¹⁴⁴. Mais la conversation ne modifia pas le point de vue de Sylviane : de même qu'elle ne percevait pas l'intérêt qu'on pouvait avoir pour les indicateurs d'autres services, elle ne comprenait pas la manière dont on prévoyait de mener des entretiens :

« Pour commencer Sylviane m'a dit qu'elle ne comprenait pas pourquoi j'avais l'intention de mettre de côté ce que je fais à la MSP pour ne parler que de ce qui m'intéresse pour la thèse lorsque je rencontrerais des agents du CRP en entretiens. D'après elle, je dois commencer un entretien pour la thèse en présentant ce que je fais en tant qu'agent de la MSP et ne pas séparer mon travail de recherche de l'activité salariée. Elle ne comprend pas cette attitude, d'autant plus qu'elle s'est retrouvée dans ma position quand elle était en DEA à l'Ecole des Mines : elle ne séparait pas son travail opérationnel de ce qu'elle faisait pour le DEA¹⁴⁵. »

Outre la définition du sujet de thèse (la quantification vs. la « relation citoyenne »), le mode opératoire des entretiens a constitué l'autre pierre d'achoppement majeure. Au su de la réputation de Sylviane au sein de l'institution, on redoutait d'être perçu par les futurs enquêtés

¹⁴² Journal de terrain, décembre 2008.

¹⁴³ Le responsable du PAS dans l'organigramme de la MSP.

¹⁴⁴ Dans l'espoir qu'elle le valide, y figurait même le guide d'entretien qu'on prévoyait alors d'utiliser.

¹⁴⁵ Journal de terrain, réunion du 15 octobre 2009 avec Sébastien, Laurent et Sylviane.

comme l'un de ses « petits soldats ». On craignait que cette catégorisation nuise au déroulement des entretiens : le risque était qu'ils se transforment en discours convenus et/ou que les refus se multiplient, faute de pouvoir réunir les conditions pour que les enquêtés nous fassent confiance et « acceptent » de se confier.

Lors de cet échange, l'enjeu était donc de défendre une sorte de neutralité de notre perception dans les autres services. Il s'agissait autrement dit de faire en sorte que l'activité de salarié n'interfère pas avec celle du doctorant : bien qu'on soit présent à mi-temps dans l'institution, on tenait à essayer d'y rester étranger, de façon à ce que notre réputation n'altère pas les entretiens en nous précédant.

Il nous a néanmoins été impossible de l'expliquer à Sylviane. D'abord parce que la majeure partie de la réunion portait uniquement sur l'état d'avancement de l'activité salariée. Ensuite du fait que toute la discussion a eu lieu dans le bureau de Sylviane, en présence de Sébastien et Laurent, nos deux autres supérieurs hiérarchiques au sein de la MSP. Lorsque l'ordre du jour s'est orienté vers le travail de recherche, ceux-ci se sont tus¹⁴⁶. Sylviane était donc la seule interlocutrice statutairement compétente pour évoquer avec le doctorant les points relatifs à sa thèse. Dans ces conditions, comment parvenir à s'exprimer en tant que doctorant lorsque tout le cadre dans lequel est inscrite l'interaction rappelle que la discussion a lieu entre un salarié et sa responsable hiérarchique ? Comment s'abstraire d'une injonction paradoxale commandant d'obéir à la hiérarchie en tant que salarié et d'être autonome comme doctorant ? C'est seulement un an après la date de début de la CIFRE que Sylviane « accepta » que l'on passe sous silence l'activité salariée lors des entretiens menés pour notre recherche¹⁴⁷.

§ 2) La sensibilité des conditions de recherche à des facteurs externes

La nécessité de négocier les conditions d'enquête pour essayer de la mener de façon indépendante nous a paradoxalement conduits à être embarqué dans des jeux de pouvoirs intra-institutionnels (A) et à se voir imposer une temporalité bureaucratique (B).

¹⁴⁶ Laurent et Sébastien sont toujours restés étrangers aux enjeux liés à la dimension « recherche » de la CIFRE : ils ne sont pas intervenus dans le processus de négociation du contrat et ne prenaient la parole lors des réunions avec Sylviane lorsque ces questions étaient abordées.

¹⁴⁷ « Le directeur de thèse a donc réussi à lui faire comprendre que pour conduire des entretiens, je devais éviter de me présenter auprès des enquêtés avec un autocollant "Sylviane" sur le front. Parce que si tel est le cas les entretiens risquent d'être pauvres en information. Il faut éviter que les gens pensent que mon travail de doctorant est une couverture que Sylviane m'a donnée pour collecter des informations dans son intérêt. » Source : Journal de terrain, réunion du 5 mai 2010 avec Laurent, Sylviane et le directeur de thèse.

A) L'immixtion de jeux de pouvoir

Guillaume, le chef de projet « évaluation des politiques publiques¹⁴⁸ » du CRP, nous avait conseillé lors d'un rendez-vous de rencontrer Florence, la directrice générale des services (DGS¹⁴⁹). L'idée était de lui présenter le contrat CIFRE pour obtenir de sa part une « lettre de mission ». Il s'agissait d'exposer le versant recherche de la CIFRE et ses implications (observations de réunions, entretiens, collecte documentaire, etc.). Cette réunion eut lieu le 11 mai 2009, dix jours après la date officielle de démarrage de la CIFRE, en présence de Laurent et Sylviane.

A la fin juin 2010, l'obtention de cette lettre de mission était encore en cours. Les mois passant, sa concrétisation devenait plus en plus illusoire :

« Mon téléphone sonne et l'écran m'indique qu'il s'agit de l'assistante de la DGS : je comprends tout de suite qu'il y a un rapport avec la thèse. Je me lève donc pour fermer la porte de mon bureau. J'ai à peine le temps de dire "Oui bonjour" que l'assistante me transfère la DGS. "Vous êtes au courant que je quitte mon poste ?" me demande-t-elle. Je réponds par l'affirmative et elle poursuit en expliquant que de ce fait elle ne me fera pas de "lettre de mission". Le sujet devra être abordé avec son successeur, qui doit prendre ses fonctions en septembre.

Après avoir répondu à sa question sur le déroulement de mes recherches, elle reprend la parole : "Je voulais aussi vous dire que Sylviane a l'intention de mettre un terme à votre CIFRE". Je me rappelle avoir écarquillé les yeux. (...) Si les relations avec Sylviane étaient déjà quelque peu tendues, *a fortiori* depuis le rendez-vous du 5 mai 2010, j'avais quand même un peu de mal à croire qu'elle puisse aller jusque-là et de cette manière. En même temps le propos de Florence ne me paraissait pas dénué de tout fondement.

Je décide d'en parler immédiatement à Laurent qui, par chance, était dans son bureau. Je narre brièvement le contenu de l'échange avec Florence et sans quitter des yeux son écran d'ordinateur, il répond : "C'est le chant du cygne. Ne t'inquiètes pas, si Sylviane voulait arrêter la CIFRE je le saurais parce qu'elle m'en aurait parlé. J'irai dire à Sylviane ce que t'as dit la DGS¹⁵⁰." »

En guise d'épilogue, on apprit plus tard que la DGS avait dit la même chose à Sébastien, le responsable du PAS, et à Marc, le contrôleur de gestion¹⁵¹. C'est seulement *a posteriori* qu'on a compris qu'une concurrence pour le pouvoir au sein de l'administration était en partie au principe de la « guerre¹⁵² » entre Sylviane et Florence. Du point de vue de celle-ci, la proximité de Sylviane avec le cabinet était problématique pour l'exercice de sa fonction de directrice générale des services. Tandis que du point de vue de Sylviane, la façon

¹⁴⁸ L'encadré n°25 dans le chapitre V lui est consacré.

¹⁴⁹ Son parcours professionnel est retracé dans l'encadré n°26.

¹⁵⁰ Journal de terrain, juin – juillet 2010.

¹⁵¹ Voir l'encadré n°27 dans le chapitre V. Lors de l'entretien avec celui-ci, il nous a raconté qu'elle lui a aussi téléphoné pour lui expliquer qu'elle n'allait plus être en mesure de le « protéger » du cabinet du président après son départ. D'après elle en effet, certains agents du cabinet voulaient « se débarrasser » de lui, chose qui s'est également révélée infondée.

¹⁵² D'après le terme employé par l'un de nos collègues à la MSP. Journal de terrain, mai 2010.

dont Florence concevait et occupait le poste de DGS était perçu comme une menace pour sa relation de proximité avec le cabinet et le président¹⁵³.

B) L'improbable concordance des temps

L'embrigadement de l'enquête ne s'est pas seulement manifesté par la participation involontaire du salarié-doctorant aux rivalités interpersonnelles. Cet encastrement a aussi pris la forme d'un alignement de la temporalité de la recherche sur la seule durée administrative de la CIFRE.

La majorité des entretiens ont été effectués pendant le contrat CIFRE ou juste après son terme au printemps 2012¹⁵⁴. A cette date restaient à couvrir trois services régionaux : la direction de la formation et de l'apprentissage (DFA), la direction de l'éducation (DE) et la direction des transports (DTR). Le choix avait donc été fait de mener une seconde vague d'entretiens au premier semestre 2013 dans ces trois directions¹⁵⁵. Mais sur les huit agents sollicités, seuls trois entretiens purent effectivement être réalisés dans les règles de l'art. Le cas de la DE est un bon analyseur de ce qui s'est joué lors de cette campagne d'entretiens conduite après le terme de la CIFRE.

C'est le 14 mars 2013 qu'était prévu l'entretien avec Hélène et Mélanie, respectivement chargée de mission et assistante de mission au sein de la « mission traitement des données et aide au pilotage » de la DE. Mais la discussion d'une heure ne prit jamais réellement la direction d'un « réel » entretien. La situation d'enquête fut complètement renversée pendant les quinze premières minutes de l'interaction avec Hélène. Malgré mes explications sur le contenu ma recherche, les raisons de ma sollicitation lui restaient obscures. Prenant conscience de ce mauvais départ, je fis le choix de lui livrer tous les éléments de compréhension de la démarche, dans l'espoir de susciter sa confiance afin qu'elle se livre à son tour. Mais le reste de l'interaction resta au stade de la discussion informelle, gravitant autour des centres d'intérêt du guide d'entretien sans les traiter profondément. Ce qu'Hélène explique pour conclure le rendez-vous :

¹⁵³ Lors de l'entretien avec Florence en 2013, j'ai expliqué avoir parfois senti une pointe de méfiance chez certains enquêtés après avoir précisé que je travaillais ou avais travaillé sous l'autorité de Sylviane. Florence a rebondi en la qualifiant de « sorcière » en riant.

¹⁵⁴ Les informations relatives aux 29 entretiens sont synthétisées dans l'annexe n°2. Les trajectoires professionnelles de certains enquêtés sont présentées sous forme d'encadrés dans les parties I et II.

¹⁵⁵ Cette façon de procéder était délibérée. Les entretiens déjà réalisés avaient permis d'élaborer un outillage conceptuel plus éprouvé qu'au démarrage de l'enquête, de stabiliser un guide d'entretien et une batterie d'hypothèses. En outre, le corpus documentaire sensiblement plus volumineux qu'au début de l'enquête nous servait avant les entretiens pour préparer le guide, mais aussi pendant. On essayait en effet de soumettre des documents aux enquêtés durant l'interaction pour matérialiser nos interrogations et leur « rafraîchir la mémoire ».

« Hélène : Mais parce que comme là on parle d'un tableau de bord, on a des indicateurs de résultats, de réalisation, on est bien d'accord qu'il y a une partie complètement publique là-dessus, mais vous avez aussi des objectifs stratégiques qui sont des données sensibles vous le savez comme moi. Et de toute façon je ne peux pas me permettre de parler avec vous comme ça de ce type d'indicateurs sans avoir un cadre d'une part et un accord de ma hiérarchie d'autre part. Donc vous voyez bien la démarche, même si, personnellement, je trouve ça très intéressant. Mais voilà, on est sur un tableau de bord, c'est vraiment un outil de pilotage, c'est quelque chose de relativement sensible¹⁵⁶. »

Elle prit congé en me disant qu'elle allait solliciter sa hiérarchie pour savoir s'il allait lui être possible de reprendre un rendez-vous pour procéder à un « vrai » entretien. La réponse négative arriva deux semaines plus tard :

« Hélène m'explique avoir présenté ma "demande" à l'équipe de direction de la DE, composée de quatre personnes : le directeur, la directrice-adjointe et deux "managers"¹⁵⁷. Après que ces quatre personnes en aient discuté, ma sollicitation a été transmise au DGA du pôle 3, qui l'a lui-même envoyée au DGS.

Tout se passe comme si la sollicitation d'un étudiant pour un entretien s'apparentait à une "patate chaude", partie d'une chargée de mission pour remonter toute la chaîne hiérarchique de l'administration et atterrir sur le bureau du DGS.

L'équipe de direction de la DE n'a pas pu statuer elle-même sur ma demande mais a dû s'en remettre au DGS parce qu'elle concerne "l'évaluation via des indicateurs". Or, elle m'a dit et répété qu'il s'agit d'un sujet "stratégique". Et elle a conclu en disant que le DGS a considéré que puisque j'avais déjà rencontré le contrôleur de gestion, je n'avais plus besoin de mener d'autres interviews¹⁵⁸. »

Tous les entretiens menés pendant la période du contrat l'ont été sans l'accord explicite du DGS ayant remplacé Florence à la rentrée 2010. Et aucun enquêté ne s'est inquiété de savoir si je disposais de cet accord pour éventuellement en tirer un argument pour refuser l'entretien. Le fait d'être en CIFRE semblait être une condition suffisante. Mais, une fois le contrat parvenu à son terme, l'accord du DGS devenait paradoxalement indispensable pour avoir le droit d'en réaliser¹⁵⁹. Les portes de l'institution se sont refermées en même temps que mon statut juridique a changé du jour au lendemain, une fois le contrat terminé. Si tous les entretiens n'ont pas été effectués en une seule fois, c'est parce que certains d'entre eux ont conduit à reconsidérer des questions et hypothèses et à en découvrir de nouvelles. Or,

¹⁵⁶ Discussion enregistrée avec Hélène, chargée de mission traitement des données et aide au pilotage, et Mélanie, assistante de mission traitement des données et aide au pilotage, DE, Amiens, CRP, 14 mars 2013.

¹⁵⁷ Dénomination donnée à ces deux autres membres de l'équipe de direction de la DE dans l'organigramme daté de mars 2015.

¹⁵⁸ Journal de terrain, négociation avec la chargée de mission de la DE, 26 mars 2013. Au terme de l'entretien avec Florence quelques jours plus tard, on lui a narré cette anecdote : « En levant les yeux au ciel, elle s'est dite étonnée de la longueur du circuit décisionnel et y a vu un indice du "malaise" au sein de l'administration. Elle pense que le raisonnement du DGS a été de dire : "Puisque son contrat CIFRE est terminé, il n'a plus à rencontrer d'agents". » Entretien avec Florence, ex-directrice générale des services (2007-2010), Paris, 3 avril 2013.

¹⁵⁹ A titre d'illustration, le directeur-adjoint de la DFA a justifié en ces termes son refus de nous recevoir : « Pour lui, bien qu'il n'ait "rien à cacher", je devrais avoir l'autorisation du DGS pour "entrer" dans l'administration. » Journal de terrain, négociation avec le directeur-adjoint de la DFA, 18 mars 2013.

la temporalité du travail de recherche ne saurait parfaitement correspondre à la durée juridique du contrat CIFRE.

Bien que celui-ci soit l'objet d'une codification conséquente, dans les faits, les conditions d'accès au terrain et du déroulement de l'enquête dépendent aussi de règles informelles, tacites. « Tout n'est pas contractuel dans le contrat¹⁶⁰ » CIFRE et de ce point de vue, une enquête réalisée sous ce statut ne se distingue guère de celles menées dans d'autres cadres¹⁶¹.

Un hasardeux « dédoublement statutaire¹⁶² »

Cette expression résume fidèlement l'expérience vécue au CRP durant la CIFRE. « Le chercheur qui est *déjà* impliqué sur son terrain par son statut professionnel, hors recherche, n'est pas en quête d'intégration, il a au contraire plutôt besoin de trouver des procédures de "mise à distance" lui permettant d'être le moins possible juge et partie, et de se dégager en tant que chercheur des positions et des jugements qui sont les siens en tant qu'acteur. Cela aboutit à une sorte de schizophrénie où la même personne est à la fois le chercheur et l'informateur du chercheur, l'observateur tenu à l'impartialité au moins relative et le praticien condamné à la décision et à l'arbitrage¹⁶³. »

Une des principales difficultés rencontrée lors des réunions avec Sylviane a justement été de « gérer » la contradiction générée par ce dédoublement statutaire. En effet, si en tant que salarié il nous était difficile d'aller à l'encontre de notre hiérarchie, en tant que doctorant, il s'agissait à l'inverse de ne pas se laisser imposer une méthode d'enquête ou un cadre théorique, c'est-à-dire de défendre une certaine autonomie scientifique. Mais en pratique, le passage d'un rôle à l'autre était délicat à opérer.

Comment dans ces conditions « produire des connaissances *malgré*¹⁶⁴ » cette configuration hétéronome ? L'enquêteur est-il condamné à la subir passivement ou dispose-t-il d'une marge de manœuvre ? Plus généralement, « est-il possible de pratiquer une sociologie

¹⁶⁰ Emile Durkheim, *De la division du travail social*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 2007 [1^{ère} éd. 1983], p. 189, cité dans Pierre Bourdieu, *Sociologie générale. Cours au Collège de France, volume 2, 1983-1986, op. cit.*, p. 136.

¹⁶¹ Voir certaines illustrations figurant dans Daniel Cefaï, *L'enquête de terrain*, coll. Recherches, La Découverte, Paris, 2003 et dans Magali Boumaza, Aurélie Campana, « Enquêter en milieu "difficile". Introduction », *Revue Française de Science Politique*, vol. 57 (1), 2007, p. 5-25.

¹⁶² Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Le "je" méthodologique. Implication et explicitation dans l'enquête de terrain », *Revue Française de Sociologie*, vol. 41 (3), 2000, p. 417-445, citation p. 431.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 431-432, souligné dans le texte. L'auteur ajoute p. 432 que « le dédoublement statutaire offre des avantages et des inconvénients, et combine des ressources nouvelles et des contraintes supplémentaires. Là encore, il faut "faire avec", et on ne peut y voir un modèle exportable et encore moins généralisable. »

¹⁶⁴ Mathilde Bourrier, « Quelles possibilités de produire des connaissances contextualisées sur le fonctionnement du "système de santé global" ? », *Revue d'Anthropologie des Connaissances*, vol. 11 (4), 2017, p. 521-547, citation p. 532, souligné dans le texte.

des organisations sans accord négocié ? Doit-on rester éternellement prisonnier de logiques de conseil, de réciprocité, de commandite pour espérer entrer et observer un peu¹⁶⁵ ? »

Section 2) Faire de nécessité vertu, transformer la CIFRE en ressource

Au lieu de les réduire à des sortes de « chutes » de l'enquête à peu près dépourvues de valeur, on peut tirer parti des mésaventures présentées dans la section 1. Il ne s'agit pas seulement de « faire avec les déconvenues¹⁶⁶ » mais de les recycler de façon féconde. On reviendra d'abord sur certains « ratés » pour montrer qu'ils recèlent toutefois des éléments heuristiques (§ 1). On poursuivra en démontrant que le statut CIFRE comporte des avantages matériels et conceptuels pour la conduite d'une enquête de terrain (§ 2).

§ 1) Rendre heuristiques des mésaventures

Deux anecdotes nous serviront à illustrer l'usage détourné de matériaux empiriques *a priori* dénués d'intérêt. On commencera par expliquer comment un rendez-vous professionnel a renforcé notre intérêt pour traiter de la pluralité des définitions de « l'évaluation » (A). Puis on reviendra sur un entretien raté pour montrer qu'il est néanmoins révélateur de l'économie des relations entre l'administration et le pouvoir exécutif régional, incarné par le président et son cabinet (B).

A) Profiter d'un rendez-vous professionnel pour nourrir le questionnement

Lors de la réunion du 15 octobre 2009, on a défendu une orientation plus autonome de la thèse que celle qu'en avait Sylviane, c'est-à-dire ne se réduisant pas à une dimension « appliquée ». Mais à l'instar des autres, ce rendez-vous comporta son lot d'anicroches à ce sujet. Notre plaidoyer pour s'intéresser à d'autres indicateurs que ceux de la mission des services aux publics (MSP) allait à l'encontre de la vision des choses de Sylviane :

« Elle a commencé par dire que si le pôle d'accueil et de services [PAS] n'est qu'une brique dans l'édifice de l'évaluation des politiques du CRP, c'est une brique centrale parce que c'est par lui que transitent les demandes de la population à l'égard de l'institution. C'est donc au

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 541.

¹⁶⁶ Cf. Daniel Bizeul, « Faire avec les déconvenues. Une enquête en milieu nomade », *Sociétés contemporaines*, n°33-34, 1999, p. 111-137.

PAS que se cristallise la relation entre la population et l'organisation. L'idée directrice de l'outil informatique OpenGRC est de "faire comme dans le privé", en orientant le mode d'organisation de l'institution sur celui d'une entreprise. (...)

Le problème auquel Sylviane essaie de trouver des solutions, c'est de savoir comment faire en sorte que les directions adoptent des modes d'organisation et de travail qui soient attentifs aux "clients", c'est-à-dire aux bénéficiaires des aides régionales. Comment faire pour diffuser "l'orientation client" au sein de l'institution ? Pour elle la MSP et le PAS sont un "levier du changement" pour "impulser une vraie stratégie d'entreprise". Et de son point de vue, l'évaluation des politiques publiques, ce n'est rien d'autre que de "mesurer la qualité du service par rapport au coût de la politique"¹⁶⁷. »

Pour Sylviane, « l'évaluation des politiques publiques » consiste à mettre en rapport la mesure de la « qualité du service » avec le « coût de la politique ». Cette définition se rapproche de ce que les spécialistes entendent communément par « efficience ». « Toute politique a un coût. En bonne logique, on ne peut porter un jugement d'ensemble sur la réussite et le bien-fondé d'une politique qu'en comparant ses résultats aux ressources financières utilisées. (...) L'évaluation de l'efficience renvoie principalement aux analyses coûts-avantages et coûts-efficacité¹⁶⁸ ». Mais « l'efficience » n'est qu'un point de vue évaluatif parmi d'autres. Dans les faits, une « évaluation » peut s'intéresser en complément ou exclusivement à la « pertinence » d'un politique, sa « cohérence » ou encore son « efficacité¹⁶⁹ ».

A la suite d'autres expériences¹⁷⁰, le propos de Sylviane nous a incité à prendre au sérieux la diversité des définitions de « l'évaluation » et par conséquent des manières légitimes d'en faire et de ses fins. Pour elle par exemple, il ne s'agit pas d'ouvrir la boîte-noire de l'action de la Région mais de mesurer son « efficience ».

Mais la conception de Sylviane du contenu et des finalités de « l'évaluation » est-elle partagée au CRP ? Si tel n'est pas le cas, quelles sont les autres définitions ? Par qui sont-elles incarnées ? Cohabitent-elles harmonieusement ou sont-elles l'objet de rapports de force dont l'enjeu est de faire prévaloir une vision sur les autres ? Et quel est le rapport entre les propriétés des participants à ces luttes et leurs représentations de « l'évaluation¹⁷¹ » ?

A priori anodins, ces quelques mots de Sylviane prononcés durant un rendez-vous professionnel ont donc contribué à susciter chez le doctorant un questionnement qui l'a accompagné pendant toute la suite de l'enquête. Loin d'avoir été anticipée, la réutilisation

¹⁶⁷ Journal de terrain, réunion du 15 octobre 2009 avec Sébastien, Laurent et Sylviane.

¹⁶⁸ Bernard Perret, *L'évaluation des politiques publiques*, coll. Repères, La Découverte, Paris, 2008, p. 19.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 17-19.

¹⁷⁰ Cf. aussi l'encadré n°1 plus haut. On avait déjà par le passé été pratiquement confronté à l'écart entre ce qui est dit de « l'évaluation » dans la littérature, grise ou sociologique, et ce en quoi elle consiste dans le quotidien administratif. A l'occasion d'un stage de quatre mois effectué en 2008 au sein de la direction de la communication du CRP, on avait ainsi pu constater qu'un « questionnaire de satisfaction » diffusé via la publication officielle de l'institution était assimilé à une « évaluation » d'une politique de communication.

¹⁷¹ Sylviane est titulaire d'un DEA de sciences de gestion de l'Ecole des Mines et a été cadre supérieur dans le privé pendant plusieurs années avant d'officialier au CRP.

heuristique de ces matériaux en quelque sorte hybrides, car constitués lors d'interactions *a priori* non destinées à alimenter le corpus empirique, est doublement conditionnée.

D'abord par la prise de notes, ayant eu lieu en certaines occasions dans le seul cadre de notre activité professionnelle. Si les tâches d'écriture (courriels, préparation et comptes-rendus de réunions, etc.) sont une composante intrinsèque du travail administratif, utiliser sociologiquement un tel matériau *a posteriori* implique une sorte d'éveil permanent, impératif pour repérer des propos potentiellement intéressants. Ainsi qu'une activité de mise au propre et d'enrichissement des notes collectées « dans le feu de l'action ». Sous cet angle, le contrat CIFRE apparaît là aussi comme une façon ordinaire de faire de l'ethnographie.

S'il peut assez rapidement générer de volumineux textes, ce travail de scribe n'est pas pour autant immédiatement parlant. Un retour réflexif sur le déroulement de l'enquête est la seconde condition pour qu'il le devienne au moins en partie. L'évolution du questionnement aidant, on a ainsi constaté que ces interactions se sont parfois apparentées, l'espace de quelques instants, à un entretien conduit dans les règles de l'art.

§ 2) La plus-value du statut CIFRE

Mais l'intérêt d'une CIFRE n'est pas cantonné à la seule réinterprétation de certains « ratés » de l'enquête. Car le doctorant peut trouver dans l'activité professionnelle même du salarié des ressources pour mener à bien l'investigation, sur un plan tant empirique et matériel (A) que conceptuel (B).

A) Des conditions matérielles idéales

Outre les difficultés exposées dans la section 1, notre CIFRE a connu des complications administratives et professionnelles¹⁷². Notre poste de chargé de mission « gestion de la relation citoyenne » ne remplissait donc pas l'intégralité de notre temps de travail au CRP¹⁷³. Sans parler de désœuvrement, on est très loin d'avoir consacré la totalité de ce temps à notre mission opérationnelle¹⁷⁴.

¹⁷² Sur le plan administratif, plus de six mois se sont écoulés entre la date d'obtention du financement, le 22 septembre 2008, et la prise d'effet du contrat, le 1^{er} mai 2009. Pour nous épauler dans la rédaction des textes juridiques, on a sollicité la direction de la recherche et de la valorisation (DRV) de notre université de rattachement, mais notre dossier fut égaré, etc. D'un point de vue professionnel, le décalage entre la prise de fonction à la MSP le 1^{er} mai 2009 et la production hebdomadaire des tableaux de bord GRC en janvier 2011 est pour partie lié à la faible disponibilité de Laurent. Car on dépendait totalement de lui pour la conception du logiciel.

¹⁷³ Pendant les trois ans du contrat, le temps de travail était également réparti entre l'activité salariée et la recherche. Il avait été convenu avec notre directeur de thèse et Sylviane d'officier une semaine sur deux au CRP.

¹⁷⁴ Particulièrement en 2009 et 2010 mais d'une manière générale pendant toute la durée de la CIFRE.

Or, en tant que salarié, on bénéficiait de conditions matérielles propices à certaines tâches du travail de recherche¹⁷⁵. C'est pourquoi le temps de travail en théorie affecté à notre mission opérationnelle devînt un temps de présence à la MSP, de fait consacré à la recherche. En très grande partie, les principaux corpus documentaires mobilisés dans les deux parties de la thèse¹⁷⁶ ont été amassés derrière notre ordinateur à la Région, de même que l'essentiel de la bibliographie. Parmi tous ces documents, on ne compte plus ceux imprimés à notre bureau.

Surtout, le statut de « chercheur embarqué » nous a permis de « collecter des données inaccessibles autrement¹⁷⁷. » En effet, parmi les six espaces informatiques de stockage documentaire consultés¹⁷⁸, la plupart n'étaient accessibles que pour les salariés de l'administration. En outre, certaines sources exploitées dans la seconde partie de la thèse n'ont jamais été versées aux archives régionales¹⁷⁹. D'après notre expérience toutefois, c'est moins le statut particulier de l'enquêteur que la durée de sa présence au sein de l'institution qui a rendu possible l'accès à des données inédites. Outre les trois ans de la CIFRE entre 2009 et 2012, on est revenu quelques mois au CRP en 2015 en tant qu'agent temporaire pour des raisons extérieures à l'enquête. Si nos droits d'accès aux espaces de stockage informatique étaient identiques, la richesse des documents disponibles s'était sensiblement accrue¹⁸⁰.

Alors que les personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche sont confrontés à des conditions matérielles de travail de plus en plus dégradées, notre CIFRE nous a permis de jouir de moyens idéaux pour la conduite d'une enquête¹⁸¹.

B) Un outillage conceptuel ancré dans l'activité du salarié

Sur un plan théorique ensuite, la situation d'« ethnopraxie¹⁸² » dans laquelle on a été immergé peut être reconvertie pour concrétiser une démarche d'auto-analyse de la

¹⁷⁵ Un bureau spacieux, équipé de rangements, avec un ordinateur régulièrement mis à jour, relié à une imprimante et à la connexion sécurisée et performante.

¹⁷⁶ Les principales sources des parties I et II sont respectivement présentées dans les annexes n°6 à 9 et n°22 à 24.

¹⁷⁷ Thomas Alam, Marion Gurruchaga, Julien O'Miel, « Science de la science de l'Etat : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique », *Sociétés Contemporaines*, n°87, 2012, p. 155-173, citation p. 155.

¹⁷⁸ Le site internet du CRP, aujourd'hui disparu, des logiciels de gestion financière, un outil de « gestion électronique de documents », l'intranet, enfin deux espaces de stockage, l'un spécifique à la MSP, le second commun à tous les services.

¹⁷⁹ Comme par exemple les comptes-rendus des réunions de l'équipe de direction de la direction générale adjointe en charge du développement économique, de la recherche et de l'enseignement supérieur. De ce point de vue, bien qu'elles soient proches physiquement, il apparaît plus difficile de travailler sur les collectivités locales que sur des institutions d'Etat, pour lesquelles existent de riches rayonnages d'archives.

¹⁸⁰ C'est par exemple seulement en 2015 qu'on a pu prendre connaissance des organigrammes des services via l'intranet, dans lequel ils ne figuraient pas durant la CIFRE.

¹⁸¹ Si l'on n'a jamais eu de raisons de se plaindre de nos conditions de travail à l'université du fait de notre inscription dans une UMR, c'est évidemment bien loin d'être le cas de tous les doctorants en CIFRE.

quantification, propice au travail de maturation théorique. En prenant l'exemple de la notion de « chaîne de quantification¹⁸³ », on expliquera comment on s'est servi de notre activité salariée comme d'un capital d'observations pour élaborer notre cadre conceptuel¹⁸⁴.

Il importe d'abord de s'arrêter sur le dispositif de mise en chiffres des interactions entre les usagers et la Région Picardie.

Encadré n°3) Quantifier la « relation citoyenne », acteurs et outils

Au sein de la mission des services aux publics (MSP), l'accueil, l'orientation et l'information des usagers relevaient exclusivement du pôle d'accueil et de services (PAS), pour l'essentiel via un numéro vert mis en place fin 2006. A notre arrivée, neuf chargés d'information titulaires¹⁸⁵ y travaillaient, encadrés par Sébastien, le responsable du PAS et directeur-adjoint informel de la MSP.

Le chargé de mission « gestion de la relation citoyenne » que l'on était et Laurent¹⁸⁶ ont toujours été physiquement séparés de Sébastien et de son équipe. Notre bureau et celui de Laurent se trouvaient au troisième étage du siège régional, sur le boulevard Albert 1^{er} en face du cirque d'Amiens. Tandis qu'au début de la CIFRE, l'équipe du PAS travaillait dans un bâtiment situé dans le quartier Saint-Leu, à proximité de la faculté de droit. Si cette distance physique sanctionnée par l'architecture s'est réduite avec le temps¹⁸⁷, elle est néanmoins restée une constante de la relation entre les acteurs du dispositif de quantification.

Avant le déploiement du logiciel de gestion de la relation citoyenne Open GRC à la fin de l'année 2010, les chargés d'information saisissaient les contacts entre la Région et les usagers sur des fichiers excel partiellement harmonisés. Entre 2009 et l'introduction du logiciel, l'essentiel de notre activité salariée consista à exploiter ces fichiers, pour en extraire manuellement les chiffres avant l'informatisation de la production statistique et pour construire les indicateurs et nomenclatures à intégrer dans Open GRC.

La production hebdomadaire des tableaux de bord GRC a débuté en janvier 2011 et s'est poursuivie sans interruption jusqu'au terme de la CIFRE en avril 2012. Ils comprenaient les données suivantes, sous forme de graphiques ou de camemberts¹⁸⁸ :

- le nombre de contacts¹⁸⁹ hebdomadaire et leur distribution journalière et horaire¹⁹⁰.

¹⁸² Thomas Alam, Marion Gurruchaga, Julien O'Miel, « Science de la science de l'Etat : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique », *art. cité*, p. 155.

¹⁸³ Dont le contenu est détaillé dans l'encadré n°4.

¹⁸⁴ Dans une perspective qui peut rappeler la « théorie ancrée » de Glaser et Strauss, il s'agit d'illustrer le bien-fondé d'une sociologie de la quantification réflexive. Sur ce point, voir par exemple Nicolas Belorgey, « Les cadres de l'expertise publique. Les trois dimensions de l'expertise d'Etat saisies par une ethnographie des économistes de la Banque de France », *Genèses*, n°85, 2011, p. 93-114. Nicolas Belorgey, « De l'hôpital à l'Etat : le regard ethnographique au chevet de l'action publique », *Gouvernement et action publique*, n°2, 2012, p. 9-40. Et enfin Sophie Divay, « Etre sociologue et évaluateur. Faire des compromis sans se compromettre », *Genèses*, n°90, 2013, p. 133-146.

¹⁸⁵ Fonctionnaires ou contractuels (CDD de 3 ans renouvelable une fois). Dans les faits, le PAS mobilisait un certain nombre de personnels précaires, intérimaires recrutés pour faire face à des pics d'activité ou vacataires travaillant quelques heures par jour, de 17h à 20h par exemple.

¹⁸⁶ Le directeur de la MSP et responsable du développement technique du logiciel de gestion de la relation citoyenne, Open GRC.

¹⁸⁷ Courant 2011, toute l'équipe du PAS a été rapatriée au siège du CRP, dans une vaste pièce de type « open space » située au rez-de-chaussée.

¹⁸⁸ Quelques chiffres de l'exemplaire de la semaine du 5 au 11 décembre 2011 figurent dans l'annexe n°3.

- la distribution par types de contacts¹⁹¹.
- la distribution par types de demandes¹⁹².
- la distribution par types de publics¹⁹³.
- le nombre de contacts par départements.

Consignés par les chargés d'information dans l'outil informatique, des *verbatim* des usagers portant sur divers sujets clôturaient les rapports GRC. On les transmettait par courriels à Sébastien, Laurent et Sylviane. Celle-ci les diffusait à certains membres du cabinet et semble-t-il au président Gewerc, mais on n'en a jamais eu confirmation. Le contrôleur de gestion¹⁹⁴ fut ajouté dans la liste des destinataires après quelques mois de diffusion, ainsi que le directeur-adjoint de la communication début 2012. On ignore tout de leur réception et usages.

Deux anecdotes tirées de l'élaboration et de l'exploitation d'Open GRC nous serviront à illustrer la valeur ajoutée de l'activité du salarié pour le façonnage du cadre conceptuel du doctorant. Notre activité de salarié constituait d'abord une situation quasi-expérimentale pour appréhender la socialisation à des catégories de classements en milieu administratif :

« Par exemple, le codage des contacts par les chargés d'information a été modifié par l'introduction d'Open GRC. Lorsqu'ils utilisaient chacun un fichier excel, tous les appels relatifs aux pertes et dysfonctionnements de la carte cursus¹⁹⁵ étaient classés dans la catégorie "information sur aides". Lorsque j'ai élaboré la nomenclature des types de demandes, j'ai convaincu Laurent et Sébastien que ces contacts devaient être classés dans "suivi de dossier". Si cette nouvelle règle est incorporée, on constate encore à l'heure actuelle que des appels de ce type sont classés comme à l'époque des fichiers excel. Cela pose le problème de la révision des conventions statistiques, c'est-à-dire quand il faut mettre un terme à une certaine histoire pour en commencer une autre¹⁹⁶. »

Les pratiques de catégorisation des contacts par les chargés d'information n'ont pas été modifiées dès l'instant où ils ont délaissé leurs fichiers excel pour travailler avec Open GRC. Une telle observation du salarié a donc permis au doctorant de ne pas verser dans le déterminisme technologique, en postulant notamment que la temporalité des changements

¹⁸⁹ C'est-à-dire toute interaction entre un usager et un chargé d'information, quel que soit le mode de communication utilisé et l'objet de l'interaction.

¹⁹⁰ Il était prévu que ces trois premiers graphiques servent à la gestion des effectifs des chargés d'information. L'objectif était de connaître les pics d'activité afin de recruter des intérimaires ou vacataires.

¹⁹¹ Les dix modalités de cette catégorie correspondaient aux modes de sollicitation de l'institution par les usagers.

¹⁹² Cette catégorie visait à objectiver les « motifs » de la prise de contact des usagers en six modalités : 1) information sur les aides. 2) suivi de dossier. 3) événements / réservations. 4) magazines / objets (envoi). 5) divers. 6) indéfini.

¹⁹³ Dont les treize modalités correspondent aux publics susceptibles d'être financièrement aidés par le CRP, par exemple des associations, demandeurs d'emploi, étudiants, établissements d'enseignement ou encore des collectivités territoriales.

¹⁹⁴ Qui reprenait certains graphiques pour compléter son propre tableau de bord, transmis au président et à son cabinet, au directeur général des services (DGS) et directeurs généraux adjoints (DGA). Cf. sur ce point le § 2 de l'introduction du chapitre V.

¹⁹⁵ Destinée aux lycéens, elle offrait divers services, comme des réductions sur les ouvrages scolaires et des entrées gratuites pour des manifestations culturelles.

¹⁹⁶ Journal de terrain, mars 2011.

techniques correspond parfaitement à celle de la pratique professionnelle. Ce constat du salarié a aidé le doctorant à en faire une piste d'investigation parmi d'autres pour comprendre le travail *de la* quantification.

La seconde anecdote revient sur la diffusion totalement involontaire de « faux » chiffres pendant plusieurs semaines :

« Lundi 2 mai, alors que je rédigeais le tableau de bord de la semaine précédente, j'ai constaté que le logiciel intervertissait les chiffres de trois modalités de la catégorie "types de publics". Les nombres de contacts des lycéens étaient attribués aux salariés, ceux des salariés aux lycéens, etc. Les chiffres de ces publics ne correspondaient pas aux nombres réels de contacts enregistrés pour chacun d'eux.

Je me suis souvenu que le problème avait déjà été rencontré : suite à l'augmentation des appels liée au Printemps de l'industrie, il avait été décidé de rajouter une modalité aux types de publics. Ce qui a été fait sans problème par Laurent. Sauf que peu de temps après, je me suis aperçu que cet ajout avait perturbé les chiffres de deux autres modalités : en fait le bug s'était produit suite à cet ajout. Laurent avait tout de suite corrigé l'erreur et après vérification ça roulait. Or, je me rends compte lundi que l'erreur est réapparue, à moins qu'elle ait été mal corrigée la première fois : on ne saura pas.

Je signale tout de suite l'erreur à Laurent : au début il est un peu surpris, parce qu'il croyait l'avoir définitivement corrigée la première fois. Il me demande d'essayer de déterminer depuis quand l'erreur est présente. Après plusieurs consultations de rapports, je constate qu'elle l'est depuis celui du 28 février au moins. (...)

Même dans notre chaîne de quantification Open GRC, qui est courte et comporte peu d'acteurs et de maillons, il y a des problèmes de fiabilité. Ces problèmes ne sont connus que d'une partie des maillons. Les chargés d'information qui sont avant moi dans la chaîne ascendante ne sont pas au courant. Les destinataires des tableaux de bord non plus. (...) Alors que je suis chargé de produire les chiffres à partir du logiciel, de les mettre en forme et de les commenter, donc celui *a priori* le plus au fait de leurs modalités de production et qui connaît le mieux le fonctionnement du logiciel, je n'ai pas vu l'erreur pendant plus de deux mois¹⁹⁷. »

C'est seulement par hasard que cette incohérence a été découverte. De sorte qu'ont été diffusés pendant environ deux mois de « faux » chiffres sans que personne ne s'en aperçoive. Par son caractère édifiant, cette mésaventure a contribué à orienter le regard du doctorant vers les outils informatiques utilisés dans une chaîne de quantification. Sans les transformer en acteurs autonomes qui imposeraient leur « volonté » aux humains, cette anecdote nous a incité à prendre en compte l'instrumentation informatique dans l'analyse de toute chaîne de quantification.

La schizophrénie comme condition du travail réflexif

Ce qu'a fait et expérimenté le salarié a donc permis au doctorant de concrétiser « l'exigence de réflexivité¹⁹⁸ ». La dualité statutaire imposée par le contrat CIFRE nous a

¹⁹⁷ Journal de terrain, mai 2011.

¹⁹⁸ L'un des deux héritages de la sociologie de Pierre Bourdieu à celle de la quantification selon Alain Desrosières, le second étant « l'exigence de scientificité », c'est-à-dire « une sociologie dans laquelle le recours à l'argument statistique occupe une place importante ». Cf. Alain Desrosières, « Bourdieu et les statisticiens : une

socialisé à la notion de chaîne de quantification par incorporation, dans et par la pratique professionnelle, et par objectivation, via les tâches de lectures et d'analyse de données empiriques issues de l'enquête. S'il est difficile de déterminer laquelle de ces deux socialisations est première, l'activité salariée a été déterminante pour comprendre la portée du concept de chaîne de quantification. Ces deux modes de socialisations ont initié et entretenu une relation dialectique propice à la formalisation théorique et à la mise à l'épreuve empirique de la notion.

Encadré n°4) Le concept de chaîne de quantification

Directement inspiré d'Alain Desrosières, le concept de chaîne de quantification¹⁹⁹ est constitué de trois dimensions.

La première est d'ordre technique et désigne les méthodes de traitement et d'analyse des données (régressions logistiques, analyse en composantes principales, etc.), les modalités de leur production et renseignement, les nomenclatures et systèmes informatiques utilisés, etc.

On peut ensuite qualifier d'institutionnelle ou sociale la seconde dimension. Elle vise à identifier l'économie des relations sociales entre agents et institutions²⁰⁰ qui participent au travail statistique en occupant un maillon précis dans cette chaîne. Quelle est la division sociale du travail de quantification ? Qui produit les données ? Comment ? A qui sont-elles transmises ? Qui les interprètent ? Etc.

La composante cognitive ou symbolique de la notion renvoie enfin aux implications et postulats épistémologiques et normatifs dont telle méthode d'analyse ou représentation graphique des données sont porteuses. A titre d'illustration, comparer l'écart de chaque région à la moyenne métropolitaine du taux de chômage ou procéder à leur classement suivant la valeur régionale de ce taux véhicule une conception tacite de la décentralisation.

En pratique, ces trois dimensions ne sont pas séparées mais au contraire intriquées entre elles et constituent ce qu'on appelle une forme statistique.

rencontre improbable et ses deux héritages », p. 291-299, in *Pour une sociologie historique de la quantification. L'argument statistique I*, *op. cit.*, citation p. 292. Sur le legs bourdieusien à la sociologie de la statistique, cf. aussi Michel Gollac, « La rigueur et la rigolade. A propos de l'usage des méthodes quantitatives par Pierre Bourdieu », in Gérard Mauger (dir.), *Rencontres avec Pierre Bourdieu*, éd. Du Croquant, Bellecombe-en-Bauges, 2005, p. 55-67. Et Thomas Amossé, « La nomenclature socio-professionnelle : une histoire revisitée », *art. cité*, en particulier p. 1055-1056. Sur les difficultés de conciliation de ces deux héritages, c'est-à-dire d'user de la statistique comme outil d'administration de la preuve tout en restant réflexif à son endroit, voir Luc Boltanski « Quelle statistique pour quelle critique ? », p. 33-50, in Isabelle Bruno, Emmanuel Didier, Julien Prévieux, *Statactivism. Comment lutter avec des nombres*, *op. cit.*, en particulier p. 42.

¹⁹⁹ Synonyme de « chaîne de production statistique » tout au long de cette thèse. Si Emmanuel Didier emploie l'expression « chaîne statistique », c'est moins pour décrire le processus de quantification que pour mettre en évidence, à la suite d'Alain Desrosières, la relation qu'entretient une forme statistique spécifique (l'enquête par sondage) avec une représentation de la société et un type de politique publique. Voir Emmanuel Didier, *En quoi consiste l'Amérique ? Les statistiques, le new deal et la démocratie*, *op. cit.*, p. 12-13 et 307.

²⁰⁰ Au sens d'organisation administrative.

Section 3) De la difficulté d'enquêter à la sérendipité, l'intérêt pour et du FSE

En résumé, « la construction de notre objet n'a pas suivi une démarche linéaire, anticipée et élaborée à l'abri des contingences. Elle a relevé davantage d'une démarche inductive, avec sa part inévitable d'intuition et de hasard inhérente aux conditions de l'enquête de terrain, la fameuse "*serendipity*" chère à Robert Merton²⁰¹. » Ce qu'illustre le cas du Fonds Social Européen (FSE) 2007-2013 : on reviendra sur les logiques fortuites de sa découverte (§ 1) puis on explicitera son double intérêt pour l'analyse (§ 2).

§ 1) La découverte du FSE

L'intégration du FSE 2007-2013 dans l'enquête résulte de contingences humaine (A) et technique (B).

A) Un attrait suscité par une collègue

C'est d'abord une collègue de la MSP, Emilie²⁰², qui a indirectement suscité notre curiosité pour les fonds européens à la suite d'une interaction qui aurait pu rester sans conséquence :

« Me voyant désœuvré, Emilie m'a fait travailler sur des fiches décrivant les indicateurs accompagnant les politiques de la MSP cofinancées par le CPER²⁰³ et le FEDER²⁰⁴ 2007-2013. Sachant qu'un autre service du CRP intervient sur les interventions de la MSP, elle m'a demandé de repérer les indicateurs qui faisaient doublon. J'ai constaté qu'il y a des indicateurs pour lesquels il n'y pas de producteurs de données désignés. Dans d'autres cas il n'y a pas de valeur de référence, c'est-à-dire qu'on ignore la valeur de l'indicateur au début du programme en 2007. Enfin j'ai observé à quelques reprises un décalage entre la valeur de référence et celle à atteindre (la "valeur cible"), la première pouvant être un nombre et la seconde un pourcentage²⁰⁵. »

²⁰¹ Julie Gervais, *La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un « nouveau » corps des Ponts et Chaussées. Impératifs managériaux, logiques administratives et stratégies corporatistes (fin du XXème siècle)*, Thèse pour l'obtention du doctorat de science politique, sous la direction de Gilles Pollet, Université de Lyon 2 / IEP de Lyon, 2007. La citation de Robert Merton provient de ses *Eléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris, Armand Colin, 1997, [1^{ère} éd. 1949], p. 43-48.

²⁰² Chargée de mission puis chef de projet « développement des services numériques », elle gérait des fonds d'origine européenne destinés à accroître l'utilisation de technologies et services numériques, principalement par les entreprises.

²⁰³ Contrat de projet Etat-Région.

²⁰⁴ Fonds européen de développement régional, l'un des quatre fonds structurels européens de la période 2007-2013.

²⁰⁵ Journal de terrain, décembre 2008.

Dès la fin de l'année 2008, à peine un mois après avoir intégré la MSP comme futur salarié-doctorant²⁰⁶, on a donc fortuitement découvert l'existence des fonds structurels européens et le fait que ces politiques s'appuyaient sur des indicateurs pour leur « évaluation ». Les difficultés de l'enquête au CRP expliquent aussi notre intérêt pour un cas d'étude en partie extérieur à l'institution régionale. Désireux de conduire une recherche de façon autonome, travailler sur ce terrain était une opportunité de s'extraire du contrat CIFRE.

La collecte d'informations sur les fonds structurels européens aidant, l'existence du FSE finit par être découverte. Mais pourquoi s'être focalisé sur celui-ci en particulier ?

B) L'accès à des matériaux inédits grâce à une faille informatique

Là encore de manière fortuite, c'est en mars 2011 qu'a été identifiée une faille informatique sur le site internet officiel du FSE. Suite à une requête via un moteur de recherche, on parvint à télécharger les comptes-rendus du comité national de suivi (CNS). On fut alors surpris de constater que ces documents étaient stockés dans une partie du site dont l'adresse comportait la mention « espace réservé ». Sollicité pour nous expliquer cette bizarrerie, un informaticien du CRP nous confirma l'existence d'un problème de sécurité, puisqu'on pouvait accéder à cet « espace réservé » par le biais d'un moteur de recherche²⁰⁷.

C'est donc via cette faille informatique qu'on a accédé aux seize comptes-rendus des réunions du CNS relatives à la mise en œuvre du FSE 2007-2013, dont l'accès était en théorie strictement restreint aux seuls membres de cette instance²⁰⁸. Une partie du corpus documentaire du FSE est donc constitué d'un matériau inédit, d'autant plus que certains de ces comptes-rendus ont été supprimés²⁰⁹.

Or, comme on le montrera dans la première partie, l'intérêt de ces sources est double. Couvrant une période allant de septembre 2007 à septembre 2014, elles permettent d'abord de disposer d'une vision diachronique de l'architecture institutionnelle et de la mise en œuvre du FSE. Et ils ont constitué une voie parmi d'autres pour appréhender le fonctionnement réel de la chaîne de quantification sur toute cette période.

²⁰⁶ On était à l'époque « agent temporaire » au CRP, les parties prenantes de la CIFRE n'ayant pas encore établies toutes les pièces nécessaires au démarrage du contrat.

²⁰⁷ Interrogé sur la possibilité d'être identifié, ce développeur informatique de la direction de la communication nous expliqua que les responsables du site pouvaient seulement repérer notre localisation administrative ou notre fournisseur d'accès internet en cas de connexion via un ordinateur privé.

²⁰⁸ Via cette adresse, depuis devenue inactive : [http://www.fse.gouv.fr/_general/espace-reserve/]. Une capture d'écran est reproduite dans l'annexe n°4.

²⁰⁹ On a constaté à l'automne 2014 que tous les comptes-rendus des CNS antérieurs à celui du 27 juin 2012 avaient disparu.

§ 2) Un cas propice à l'appréhension des effets des indicateurs

Mais si la découverte du FSE correspond à une inévitable part d'impondérable dans le déroulement d'une recherche, les raisons pour lesquelles on a retenu ce cas ne sont pas accidentelles. Elles résident dans le degré d'intégration organisationnelle de son appareillage statistique (A) et dans l'objet et la temporalité de sa quantification (B).

A) Un dispositif statistique intégré sur le plan organisationnel

Si la mise en œuvre du FSE est presque intégralement décentralisée, la mise en place de son instrumentation statistique est la prérogative d'une direction du ministère du travail, la Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle (DGEFP).

Or, le déploiement d'une chaîne de production statistique élaborée par et à l'échelon central n'est pas une caractéristique partagée par le FEDER par exemple. Notamment du fait de son couplage avec le CPER 2007-2013, l'établissement des indicateurs relève à la fois des niveaux européens, centraux et territoriaux :

- « **1) Les indicateurs transversaux nationaux (obligatoires) (...)**
- 2) Les indicateurs thématiques nationaux (...)**
- 3) Les indicateurs clés de la Commission (obligatoires) (...)**
- 4) Les indicateurs régionaux, propres aux programmes (définition libre)²¹⁰ ».**

C'est pourquoi une partie du dispositif de mise en chiffres du FEDER 2007-2013 n'était pas identique pour les 22 régions. L'intégration organisationnelle supérieure de l'instrumentation statistique du FSE comparée à celle des autres fonds structurels s'explique par les conditions de son « évaluation » chiffrée.

B) La mise en chiffres d'individus sur le court terme

La quantification du FSE porte sur des individus et a lieu à brève échéance, alors que celles des autres fonds structurels européens portent sur des objets moins palpables et s'inscrivent dans des temporalités plus longues :

« - Le dispositif de suivi du FSE s'inscrit autour d'un objet relativement circonscrit, l'amélioration de la situation des participants sur le marché de l'emploi et dans un périmètre

²¹⁰ Source : MC2 Consultants – Préfecture / SGAR de Picardie – CRP, Plan régional d'évaluation Interprogrammes PO et CPER Picardie 2007-2013, mars 2009, p. 14, souligné dans le document.

délimité (le suivi à 6 mois après l'opération est qualifié de "long terme"). Le dispositif de suivi est donc très "proche" de l'action des programmes.

- les dispositifs de suivi du FEADER²¹¹ et du FEDER répondent à une autre logique car les programmes poursuivent des finalités plus diversifiées (développement économique, territorial, emploi, changement climatique, biodiversité...). Elles induisent une approche plus multidimensionnelle de la performance et des modèles d'effets qui correspondent souvent à des temps longs. La nature des programmes pousse donc plutôt vers des dispositifs plus complexes, également plus "éloignés" de l'action directe du programme, avec le risque de les en déconnecter²¹². »

De ce fait, là où on dénombre parfois « plus de 100 indicateurs différents²¹³ » pour le FEDER dans certaines régions, le dispositif du FSE est composé de 25 indicateurs de « résultats » correspondant à ses « axes d'intervention » et de 11 autres reliés à chaque opération cofinancée, sur lesquels est focalisée la partie I²¹⁴.

Homogénéité organisationnelle des indicateurs, nature et temporalité de la mise en chiffres : on peut supposer que ces trois propriétés de la chaîne de quantification du FSE ont été autant de facteurs propices à son bon fonctionnement, notamment en la rendant moins sensible aux aléas de la mise en œuvre du programme et à la diversité des configurations territoriales et institutionnelles. Le FSE 2007-2013 réunit donc *a priori* les conditions favorables pour analyser la performativité des indicateurs d'« évaluation » de l'action publique²¹⁵.

²¹¹ Fonds européen agricole pour le développement rural.

²¹² Source : Edater-DATAR, Etude préparatoire à la définition du dispositif de suivi / évaluation / pilotage de l'accord de partenariat – dans une approche interfonds – et des PO FEDER post 2013, février 2013, p. 18.

²¹³ *Ibid.*, p. 22.

²¹⁴ Les premiers indicateurs sont présentés dans l'annexe n°14, les seconds sont décrits dans l'introduction de la partie I (section 2 § 2).

²¹⁵ L'expérience nous a donné raison si l'on en croit ce propos : « Les retours de l'expérience du FEDER et du FEADER ont montré que les indicateurs sont trop nombreux, parfois trop exigeants pour une utilisation dans le cadre d'un suivi au dossier et à l'opération (...). A ce titre, l'expérience du FSE constitue un contrepoint intéressant. Il s'inscrit sur le périmètre d'un PO national et d'un périmètre thématique plus resserré et avec un cadre réglementaire présentant un nombre d'indicateurs plus restreint, plus simple par la nature des informations collectées (...). Il s'agit du seul environnement dans lequel des consolidations nationales des indicateurs ont pu être réalisées avec un degré de fiabilité satisfaisant à ce jour. » Source : Edater-DATAR, Etude préparatoire à la définition du dispositif de suivi / évaluation / pilotage de l'accord de partenariat – dans une approche interfonds – et des PO FEDER post 2013, février 2013, p. 3.

III : Apport potentiel et architecture de la démonstration

On peut maintenant exposer la direction de recherche suivie dans cette thèse (§ 1) et l'organisation de la démonstration (§ 2).

§ 1) Une sociologie des rapports profanes à l' « évaluation » chiffrée de l'action publique territoriale

L'intérêt d'un dictionnaire réside autant dans ce qu'il inclut que dans ce qui n'a pas été jugé utile ou digne d'y figurer. Or, le mot « statistique(s) » est par exemple invisible dans l'index des entrées du *Dictionnaire des politiques publiques*²¹⁶. S'il existe un article pour le terme « évaluation » rédigé par Steve Jacob, l'examen de l'index thématique confirme le diagnostic : le mot « statistique(s) » n'y apparaît pas²¹⁷. Cette relative invisibilité franchit un degré supplémentaire dans le *Dictionnaire des politiques territoriales*, puisque les termes « statistique(s) » et « évaluation » sont absents de l'index des entrées²¹⁸. Et à l'image de la précédente référence, ces deux mots n'apparaissent pas dans l'index thématique²¹⁹.

Cette observation reste valable si l'on se penche sur des travaux de sociologie de l'action publique portant spécifiquement sur l'échelon régional. Structuré autour de 14 contributions dont l'objectif est « d'entrer dans le Meccano des politiques régionales et d'en dresser une sociologie, en décryptant leurs modes de fabrication collectifs et leurs évolutions » (quatrième de couverture), l'ouvrage dirigé par Sylvain Barone reste muet sur les usages de la quantification ou de « l'évaluation » dans la définition et/ou la conduite des politiques régionales²²⁰. Tiré de son mémoire d'HDR, le livre de Romain Pasquier consacré au « fait régional » prolonge ce diagnostic²²¹. L'index thématique ne contient aucune entrée pour les mots « évaluation », « expertise » ou « statistique(s) ». Et la bibliographie ne comporte aucune référence renvoyant à au moins l'une de ces thématiques²²². Tout se passe comme si le relatif mutisme de ces références ratifiait tacitement le fait que la statistique a partie liée avec la construction et l'action de l'Etat.

²¹⁶ Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, coll. Références, Presses de Sciences Po, 2010 [1^{ère} éd. 2004], Paris, p. 8-12. Signalons néanmoins que le rôle de la quantification dans l'action publique est abordé dans les entrées intitulées « Instrument » (rédigée par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès) et « Nouveau management public » (rédigée par B. Guy Peters).

²¹⁷ *Ibid.*, p. 757-771.

²¹⁸ Alistair Cole, Sébastien Guigner, Romain Pasquier (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, coll. Références, Paris, 2011, p. 12-16.

²¹⁹ *Ibid.*, p. 565-579.

²²⁰ Sylvain Barone (dir.), *Les politiques régionales en France*, coll. Recherches, La Découverte, Paris, 2011.

²²¹ Romain Pasquier, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences Po, Paris, 2012.

²²² L'expertise notamment statistique dont disposent les Conseils régionaux est toutefois évoquée : cf. le chapitre « espaces régionaux et gouvernance territoriale », spécifiquement p. 302-307.

Si l'on sonde les travaux de sociologie de la quantification, de façon nécessairement indiciaire au vu du volume de publications, on parvient à une conclusion similaire : les terrains d'enquête territoriaux sont assez marginaux.

Ce que révèle le programme du séminaire organisé par Alain Desrosières, Isabelle Bruno et Emmanuel Didier entre 2008-2009 et 2012-2013²²³. Que constate-t-on après examen des 34 séances organisées durant ses cinq années d'existence²²⁴ ? En 2008-2009, à l'exception de l'intervention de Frédéric Lebaron²²⁵, aucune communication ne concerne l'échelon local. Il faut attendre 2009-2010 pour repérer deux autres interventions prenant en considération ce niveau d'analyse²²⁶. Ce sont là les dernières apparitions d'un terrain territorial dans le programme. A considérer l'ensemble des séances, cette échelle d'observation est donc plutôt subalterne. A l'inverse, les communications portant sur des institutions d'Etat l'emportent assez largement, comme celles consacrées à la LOLF ou au « nouveau management public » dans divers secteurs. En résumé, si « les questions soulevées par l'usage de la quantification dans l'action publique au niveau de l'État français ou de l'Union Européenne ont été l'objet d'un nombre croissant de travaux de recherche depuis une vingtaine d'années, en revanche moins nombreux ont été ceux consacrés aux formes de quantification mobilisées dans l'action publique locale²²⁷. »

On comprend mieux qu'il y ait un double intérêt à enquêter sur une politique décentralisée, le Fonds Social Européen, et sur une collectivité locale, la Région Picardie. C'est d'abord un moyen pour compléter les travaux de sociologie de l'action publique territoriale, qui délaissent les enjeux liés à la production et aux usages des chiffres. C'est ensuite une façon de s'intéresser à une échelle d'observation sous-investie en sociologie de la statistique. Croiser la sociologie de l'action publique territoriale avec la sociologie de la

²²³ Intitulé « Benchmarking » puis « Politique des statistiques, son contenu est reproduit dans l'annexe n°5. Si cette démarche ne permet pas à elle seule de cartographier l'espace des productions de sociologie de la statistique, il est cependant possible que ce séminaire soit représentatif de ce champ d'investigation du fait de son prestige symbolique et scientifique certain, lié notamment à la présence d'Alain Desrosières dans le comité d'organisation. Son existence pluriannuelle permet en outre de disposer d'une vision diachronique, qui rend possible le repérage d'éventuelles évolutions dans les thématiques traitées.

²²⁴ Le nombre « réel » est 39 mais du fait d'annulations et d'imprécisions des informations disponibles, on dispose du titre de la communication et du nom de l'intervenant pour 34 séances. La distribution est la suivante : 9 séances en 2008-2009, 6 en 2009-2010, 8 en 2010-2011 dont 2 annulées, 8 en 2011-2012 dont 2 dont on ignore précisément le contenu, enfin 8 séances en 2012-2013 dont 1 pour laquelle l'information manque.

²²⁵ 13 octobre 2009, « Faire entrer la "culture de la performance" à l'université ? Enjeux et luttes sur le terrain d'une université de province ».

²²⁶ 9 mars 2010, Fabrice Bardet (ENTPE), « La politique des palmarès urbains », 8 juin 2010. Magali Nonjon et Guillaume Marrel (Université d'Avignon), « Conversion managériale, adaptations professionnelles ou survie institutionnelle ? Les enjeux de la mise en place d'un nouveau logiciel de gestion et suivi des parcours des adhérents d'un PLIE ».

²²⁷ Martine Mespoulet, « Introduction », p. 9-23, citation p. 15, in Martine Mespoulet (dir.), *Quantifier les territoires. Des chiffres pour l'action publique territoriale*, PUR, Rennes, 2017. Voir aussi Elvire Bornand, Martine Mespoulet, Eric Verdier (dir.), *Les politiques de la mesure. L'analyse comparée des indicateurs dans la conduite de l'action publique régionale*, Khartala-Sciences Po Aix, 2012.

quantification est donc l'opportunité d'éclairer les relatives zones d'ombre de ces champs d'investigation.

Importée des travaux sur les « politisations ordinaires²²⁸ », la notion de « profane » nous semble doublement utile pour la concrétisation de notre projet de recherche. Par analogie avec « l'élargissement de la participation des citoyens aux affaires publiques induit par la généralisation des dispositifs délibératifs²²⁹ », elle a d'abord pour fonction de rappeler que l'avènement de chaînes d'« évaluation » chiffrée internalisées aux politiques publiques conduit des agents administratifs « ordinaires » à directement intervenir dans le travail de quantification, alors qu'il s'agissait jusqu'ici de l'apanage des professionnels de la statistique²³⁰. On se servira ensuite du concept de profane comme d'une passerelle pour mobiliser dans nos analyses certains acquis des travaux sur les rapports ordinaires à la politique²³¹.

§ 2) L'architecture d'une démonstration

Quels sont les rapports entre le droit et la statistique ? Quels sont les ressorts de la performativité des formes statistiques ? Quels sont les traits (non) distinctifs de la « nouvelle quantification publique » ? Quels sont les chiffres et les acteurs légitimes pour « évaluer » l'action publique régionale ? Les deux premières questions sont traitées dans les parties I et II, respectivement consacrées au Fonds Social Européen (FSE) pour la période 2007-2013 et au Conseil régional de Picardie (CRP) de 2004 à 2015. La troisième question est abordée dans la première partie et la quatrième question dans la seconde. Les parties I et II sont précédées par des introductions dont la fonction est descriptive. Elles présentent certaines propriétés organisationnelles du FSE et du CRP et leurs appareillages d'« évaluation » chiffrée afin d'éviter de trop longues digressions dans les chapitres. Ceux-ci se concentrent sur

²²⁸ Julien Weisbein, « Vers un agenda de recherche sur les politisations ordinaires au sein de la sociologie politique française ? A propos de *L'ordinaire du politique : enquêtes sur les rapports profanes au politique*, dirigé par François Buton, Patrick Lehingue, Nicolas Mariot et Sabine Rozier », *Politix*, n°119, 2017, p. 147-160.

²²⁹ *Ibid.*, p. 151-152.

²³⁰ Sur ce point, voir le § 3 de la section 1 dans la première partie de l'introduction générale.

²³¹ Perspective dont on peut trouver une esquisse chez Alain Desrosières. Après son inventaire des manifestations de la « double conscience » des utilisateurs de chiffres et des « figures de compromis » qu'ils bricolent pour s'en accommoder, il écrit n'avoir pas cherché à « trancher la difficulté par des formulations épistémologiques, qui donneraient les "bonnes réponses théoriques" à cet éternel problème. L'inconvénient de ces bonnes réponses est qu'elles n'envisagent pas les situations pratiques où sont posées ces questions, ni les façons dont les acteurs s'en débrouillent, à tort ou à raison. On a cherché à constituer une sociologie de l'argument statistique, plutôt qu'une épistémologie normative, à laquelle sont déjà consacrés de nombreux travaux. » Et de conclure par une invitation à procéder à une « *sociologie des épistémologies* (que ce soit celles, indigènes, de la vie en société, ou celles, plus formalisées, des sciences sociales) plutôt qu'une *épistémologie de la sociologie*. » Alain Desrosières, « Les qualités des quantités », *art. cité*, p. 138 et 141, souligné dans le texte.

l'explication des relations entre ces deux environnements institutionnels et les conditions de fabrication, d'usages et d'appropriations de leurs appareillages.

Le chapitre I revient sur les logiques sociales hétérogènes au principe de l'élaboration de la chaîne de quantification du FSE. Le chapitre II ouvre la boîte-noire de ce dispositif et le chapitre III réencastre le travail de production statistique dans son écosystème institutionnel, symbolique et professionnel, pour comprendre ce qui est au principe de l'action (non) performative de la « nouvelle quantification publique ». Le chapitre IV démontre la triple dépendance de l'infrastructure statistique du CRP à l'égard du droit. Le chapitre V retrace les destins contraires de deux formes statistiques internes à l'institution puis le chapitre VI se penche sur les usages de l'« évaluation » des politiques régionales. Le chapitre VII analyse enfin les conditions de l'(in-)efficacité du contrôle de gestion et de l'« évaluation » au sein du CRP.

On a veillé à maintenir un équilibre entre l'approche externaliste et sa cousine internaliste tout au long de la démonstration. On accorde par exemple autant de soin aux caractéristiques et usages de la nomenclature utilisée pour la mise en chiffres du FSE qu'à rendre compte des relations de pouvoir au sein de l'institution régionale. Ces sept chapitres consistent donc autant en une sociologie des outils statistiques propres à ces deux cas d'étude qu'en une sociologie des pratiques de quantification concrètes des agents qui les emploient²³².

²³² Sur la difficulté à faire tenir ensemble ces deux approches au lieu de les opposer, cf. Alain Desrosières, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, op. cit., p. 24-25.

PARTIE I

**La « nouvelle quantification publique », un appareillage imposé
mais guère approprié.**

Le cas du Fonds Social Européen (2007-2013)

Sigles et abréviations utilisés dans la partie I

ADF : Association des départements de France.
AFPA : Association pour la formation professionnelle des adultes.
AGD : Autorité de gestion déléguée.
AMF : Association des maires de France.
ARF : Association des régions de France.
AVE : Alliances villes emploi.
CE : Commission Européenne.
CG : Conseils généraux.
CICC : Commission interministérielle de coordination des contrôles.
CNIS : Conseil national de l'information statistique.
CNS : Comité national de suivi.
CPER : Contrat de projet Etat-Région.
CR : Conseils régionaux.
CSE : Conseil Scientifique de l'Evaluation.
DATAR : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.
DG : Direction générale (désigne les diverses administrations dont se compose la Commission européenne).
DGEFP : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.
DIRECCTE : Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.
DRAAF : Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt.
DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.
DRTEFP : Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale.
EPIDe : Etablissement public d'insertion de la Défense.
FEDER : Fonds européen de développement régional.
FEP : Fonds européen pour la pêche.
FSE : Fonds social européen.
INS : Instituts nationaux de statistique.
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques.
NMP : « Nouveau management public ».
NQP : « Nouvelle quantification publique ».
OI : Organismes intermédiaires.
OPCA : Organismes paritaires collecteurs agréés.
PAIO : Permanences d'accueil, d'information et d'orientation.
PLIE : Plan local pour l'insertion et l'emploi.
PO : Programme opérationnel.
RAE : Rapport annuel d'exécution.
REA : Rapport d'évaluation annuel.
SGAR : Secrétariat général aux affaires régionales.
SSM : Services statistiques ministériels.
SSP : Système de la statistique publique.
UE : Union européenne.

Introduction de la partie I

Le meccano administratif du FSE et sa machinerie statistique

La première section s'arrête sur l'architecture institutionnelle du FSE, ses particularités d'intervention et de gestion. On examine ensuite le fonctionnement du dispositif statistique et ses éléments matériels (section 2).

Section 1) L'architecture institutionnelle, les modalités d'intervention et de gestion du FSE

§ 1) Une politique décentralisée

A) Une longue chaîne de délégation reliant l'Europe aux collectivités

L'institution qui chapeaute l'édifice administratif du FSE 2007-2013 à l'échelle nationale est la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), « l'autorité de gestion²³³ ». Elle est responsable de tous les aspects de la mise en œuvre, en particulier de l'observance du cadre juridique. Outre une gestion directe d'une partie des fonds, la DGEFP remplit une fonction de transmission et de traduction des textes juridiques européens vers l'échelon territorial. Elle est enfin redevable auprès de l'administration européenne de l'utilisation du FSE par la France, et notamment de la quantification des « résultats ».

Toujours à l'échelon national, une « instance de suivi et de programmation » « pour conduire une gestion efficace » a été instituée : le « Comité national de suivi » (CNS). On peut qualifier sa composition d'œcuménique, puisqu'il s'agit de la seule émanation administrative du FSE où se retrouvent tous les « partenaires qui ont contribué à l'élaboration du programme opérationnel » : administration européenne, d'Etat, associations d'élus locaux, représentants de collectivités territoriales, de services déconcentrés de l'Etat, « partenaires économiques et sociaux », etc²³⁴. Présidé de 2008 jusqu'à la mi-2012 par Bertrand

²³³ Source : Programme opérationnel national du FSE, juin 2007, p. 113. La fonction d'autorité de gestion est plus précisément assurée par la « sous-direction FSE » de la DGEFP.

²³⁴ *Ibid.*, p. 116.

Martinot²³⁵, le CNS est l'une des pièces centrales de l'économie organisationnelle du FSE, notamment parce que lui sont conférées des attributions relatives à « l'évaluation » chiffrée des « résultats » :

- « • il évalue périodiquement les progrès réalisés pour atteindre les objectifs spécifiques du programme ;
- il examine les résultats de la mise en œuvre, notamment la réalisation des objectifs fixés pour les axes prioritaires ainsi que les évaluations²³⁶ ».

La DGEFP délègue en fait une partie de son autorité aux préfets de régions, désignés comme les « autorités de gestion déléguées » (AGD²³⁷). Juridiquement confiée aux préfetures régionales, cette délégation est *de facto* exercée par les services FSE des DRTEFP (directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle), devenues en 2010 les DIRECCTE (direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi²³⁸). L'implémentation du programme en régions a donc lieu dans les services FSE des DIRECCTE.

A leur tour, ces services peuvent « confier certaines des tâches d'autorité de gestion à des organismes intermédiaires » (OI) :

- « • Les Conseils régionaux et les Conseils généraux ;
- les communes et leurs groupements ;
- les associations têtes de réseau national ;
- les structures porteuses d'un plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) ;
- les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) ;
- des organismes de développement local et social pour l'appui aux microprojets²³⁹. »

La délégation de responsabilité administrative aux OI s'accompagne de l'attribution d'une partie des crédits FSE, sous l'appellation de « subvention globale ». En Picardie, une délégation de gestion a été accordée à 11 organismes intermédiaires en 2007-2013, parmi lesquels le Conseil régional de Picardie (CRP) et un groupement d'intérêt public dépendant du Rectorat (GIP Forinval²⁴⁰). Sur toute la durée du programme, l'enveloppe du FSE en

²³⁵ Avant de succéder à Jean Gaeremynck à la tête de la DGEFP, Bertrand Martinot a été « conseiller social » à l'Élysée de 2007 à 2008. Il a été remplacé par Emmanuelle Wargon à partir du 3 octobre 2012.

²³⁶ Source : Programme opérationnel national du FSE, juin 2007, p. 117.

²³⁷ « À ce titre, ils accomplissent, sous le pilotage et la surveillance de l'autorité de gestion, toutes les tâches relevant de la fonction de gestion, telles que fixées par l'article 60 du règlement général, pour la région qui la concerne. » Source : Programme opérationnel national du FSE, juin 2007, p. 114.

²³⁸ A la suite de la « réforme de l'administration territoriale de l'État » (Réate), initiée sous le mandat de Nicolas Sarkozy. Les DIRECCTE sont issues de la « fusion » de sept directions et d'un service effectuée entre novembre 2009 et juillet 2010. Voir IGF, CGIET, IGAS, Evaluation de la mise en place des DIRECCTE, février 2012.

²³⁹ Source : Programme opérationnel national du FSE, juin 2007, p. 114-115.

²⁴⁰ Source : Rapport d'activités 2010 de la DIRECCTE Picardie, p. 23.

Picardie était de 123 279 275 millions d'€, dont 51% ont été délégués aux OI, soit environ 63 millions d'€. Le CRP a géré à lui seul 38 851 000 €²⁴¹.

L'architecture organisationnelle du FSE peut donc être décrite comme une « chaîne de délégation en cascade²⁴² », qui part de l'administration européenne, passe par l'Etat central (DGEFP) puis déconcentré (DIRECCTE), pour *in fine* se ramifier parmi les trois échelons de collectivités (régions, départements, communes et intercommunalités). Puisqu'elles édictent les directives nécessaires à l'actualisation du FSE, les administrations communautaire et française exercent donc une autorité hiérarchique surplombante. Mais si l'on considère la mise en œuvre du FSE, celle-ci est essentiellement décentralisée car relevant des AGD et OI.

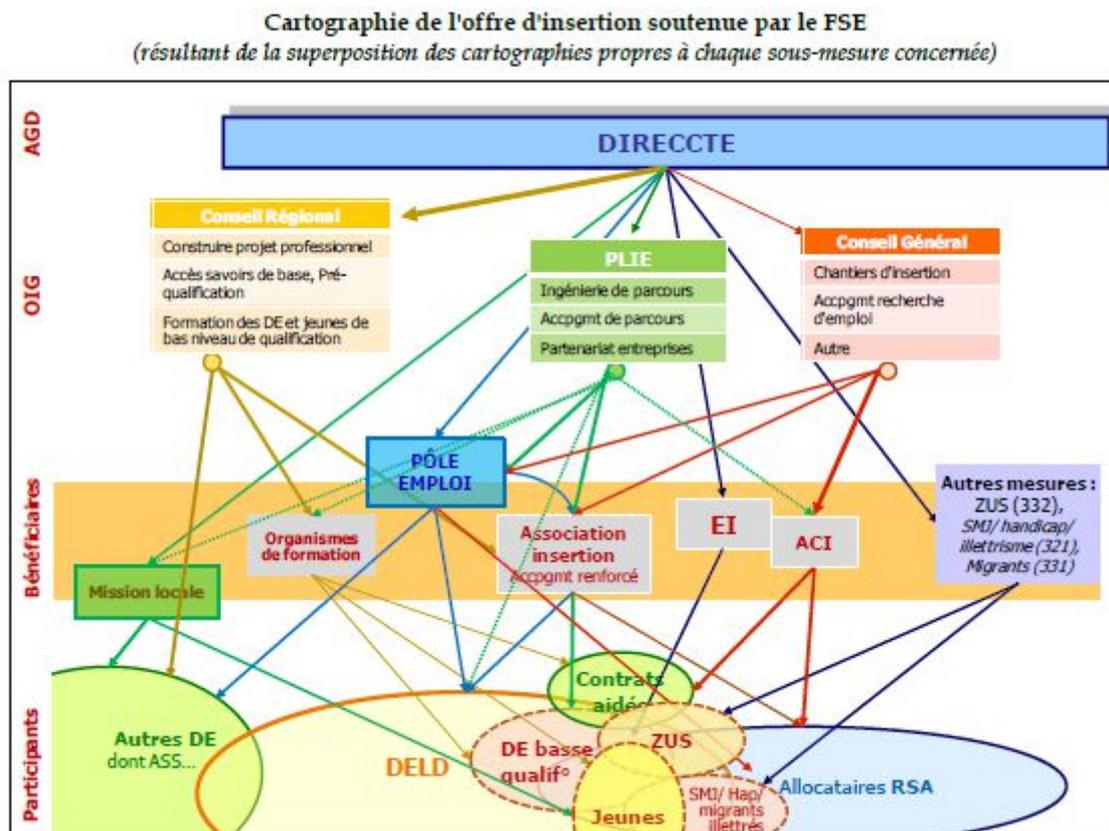
B) Une mise en œuvre multipolaire

L'administration effective des crédits européens a concrètement lieu à l'échelle territoriale. La DGEFP est l'autorité de gestion nationale mais elle n'administre directement qu'une petite partie du budget FSE. Elle n'a de responsabilité que sur le volet dit « national » (ou « central ») de l'enveloppe budgétaire. Toutes les opérations cofinancées par le « volet régional » du programme sont gérées par les AGD. Or, la répartition des crédits entre ces deux volets est très inégale. Sur une enveloppe légèrement inférieure à 5 milliards, un peu moins de 4 milliards ont été alloués au volet régional, soit environ 85%. Les 15% de crédits restants étaient de la responsabilité administrative directe de la DGEFP²⁴³. Il y a autrement dit une multiplicité d'organisations investies dans la mise en œuvre du FSE, profusion qu'on peut illustrer via la division du travail entre les administrations intervenant dans le domaine de l'« insertion ».

²⁴¹ Source : Rapport d'activités 2011 de la DIRECCTE Picardie, p. 24.

²⁴² Pierre Bourdieu, *Sur l'Etat. Cours au Collège de France*, Raisons d'Agir/Seuil, Paris, 2012, p. 347.

²⁴³ L'enveloppe était précisément de 4 494 563 975 €. Le volet régional a été doté à hauteur de 3 785 254 914 €, soit 85%, le volet national de 709 309 062 €, soit 15%. La maquette financière est reproduite dans l'annexe n°10 avec la dotation respective des 22 régions.



Considérée dans sa globalité, l'architecture organisationnelle du FSE prend la forme d'une succession de délégations entre administrations. Appréhendée à l'échelle territoriale, la mise en œuvre de cette politique est polycentrique comme l'illustre ce schéma. L'utilisation du FSE à l'échelle territoriale suppose la « mise en place de nouvelles formes de coopération décentralisée associant les collectivités territoriales et les services l'État dans la gestion des secteurs d'activités concernés par les fonds structurels. (...) Elles symbolisent à ce titre une philosophie du partenariat généralisé²⁴⁵. »

Cette « division des responsabilités entre institutions publiques²⁴⁶ » est accentuée par les modalités financières du recours au FSE et par l'étendue du domaine d'action publique couvert.

²⁴⁴ Source : Le FSE et l'offre d'insertion dans les territoires, octobre 2010, p. 18.

²⁴⁵ Olivier Nay, « La négociation en régime d'incertitude. Une comparaison des partenariats publics régionaux dans la mise en œuvre de la politique européenne (II) », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 10 (1), 2003, p. 91-110, citation p. 92.

²⁴⁶ *Ibid.*

§ 2) Un outil de cofinancement du vaste secteur « social »

A) Le cofinancement d'interventions préexistantes

Une autre spécificité du FSE est qu'il n'intervient que sous la forme d'un cofinancement. Tout comme les autres fonds structurels, il vient abonder des politiques et dispositifs d'action publique préexistants. En Picardie par exemple, « au titre de l'année 2010, 466 dossiers d'un coût total de 68 355 897,65 €, appelant 31 837 782,56 € de FSE, ont été programmés²⁴⁷ ». Correspondant à des actions gérées soit par l'AGD soit par les OI, le coût total de ces dossiers a été pris en charge à hauteur de 46,5% par le FSE, le reste l'étant par l'Etat ou les collectivités locales.

B) Une politique généraliste

Rendre compte de la dimension généraliste du FSE nécessite d'exposer la structure du « programme opérationnel » (PO). Cosigné par l'Etat français et la Commission européenne, ce document codifie les principes généraux de cette politique : définition des objectifs, des modalités de mise en œuvre, de gestion de la maquette financière, etc. C'est dans le PO que sont décrits les quatre axes « opérationnels » d'intervention du FSE²⁴⁸.

« **Axe 1)** Contribuer à l'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques.

Axe 2) Améliorer l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi.

Axe 3) Renforcer la cohésion sociale, favoriser l'inclusion sociale et lutter contre les discriminations.

Axe 4) Investir dans le capital humain et la mise en réseau, l'innovation et les actions transnationales²⁴⁹. »

Chacun de ces axes se subdivisent en un nombre variable de « mesures », celles-ci étant à leur tour fractionnées en « sous-mesures » :

« **Axe 1)** sous-mesure 112) Développer les pratiques et outils de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les PME et PMI.

Axe 2) sous-mesure 223) Favoriser l'intégration professionnelle des migrants sur le marché du travail.

Axe 3) sous-mesure 322) Lutter contre le décrochage et l'abandon scolaire.

Axe 4) sous-mesure 421) Promouvoir la bonne gouvernance territoriale²⁵⁰. »

²⁴⁷ Source : Rapport d'activités 2010 de la DIRECCTE Picardie, p. 23.

²⁴⁸ On compte en réalité cinq axes. Mais le dernier n'est pas pris en compte, dans la mesure où il s'agit d'une « assistance technique », destinée à soutenir les structures bénéficiaires, les AGD et les OI dans la mise en œuvre (formations aux logiciels, aux particularités de gestion, etc.).

²⁴⁹ Source : Programme opérationnel national du FSE, juin 2011, p. 42-78.

²⁵⁰ *Ibid.*

Si la vocation « sociale » du FSE transparaît dans les intitulés des axes, son caractère généraliste apparaît à la lecture des sous-mesures. Quoi de commun entre le développement de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les PME-PMI et la lutte contre le décrochage scolaire ? Entre « l'intégration professionnelle des migrants sur le marché du travail » et la « bonne gouvernance territoriale » ?

Cette variété des secteurs d'intervention est confirmée par la diversité des « publics-cibles » des sous-mesures. La 223 concerne l'Acse²⁵¹, le secteur associatif, les organismes de formation et les services de l'Etat. Les « jeunes notamment issus de parents immigrés » sont visés par la sous-mesure 322, tandis que les « partenaires sociaux » le sont par la 421.

Le FSE n'est donc pas une politique spécialisée, qui ne ciblerait par exemple que les personnes privées d'emploi ou ne porterait que sur une thématique spécifique comme le décrochage scolaire. Ce fonds structurel couvre à l'inverse l'ensemble du secteur qualifié de « social », ce qui en fait une politique généraliste.

§ 3) Une gestion scrupuleuse

La chaîne de délégation que constitue le FSE et sa mobilisation exclusivement comme cofinancement font peser sur les gestionnaires des AGD et OI un ensemble de contraintes administratives.

A) Déterminer le montant du cofinancement

Matérialisée en un « dossier », la trajectoire administrative d'une opération²⁵² cofinancée comprend six étapes.

- 1 Examen de la recevabilité de la demande.
- 2 Instruction.
- 3 Programmation des fonds auxquels la structure bénéficiaire peut prétendre.
- 4 Conventionnement entre l'institution gestionnaire et la structure bénéficiaire, qui établit les droits et devoirs des deux parties.
- 5 Contrôle de service fait.

²⁵¹ Créée en 2006, l'« agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances » a été dissoute pour être remplacée par le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

²⁵² Dans le lexique du FSE, une « opération » désigne un « projet sélectionné par l'autorité de gestion du programme opérationnel concerné ou sous sa responsabilité par un organisme intermédiaire (...) et mis en œuvre par un bénéficiaire en vue de contribuer aux objectifs de l'axe prioritaire auquel il est rattaché. (...) L'opération est initiée, définie et portée par le "bénéficiaire". » Le cas échéant, une opération cofinancée peut être composée d'un nombre variable d'« actions » « si le montage et le suivi financier de l'opération en sont facilités, ou si cela permet une meilleure compréhension de l'opération et de ses composantes. » Source : Conseil général de la Haute-Vienne, Guide de renseignement des indicateurs, novembre 2008, p. 47. Dans les pages qui suivent, pour éviter les répétitions, on emploiera indifféremment les termes « dossier », « opération » et « action ».

6 Archivage de l'ensemble du dossier.

Parmi ces six étapes, l'une des plus importantes est le « contrôle de service fait » (CSF), puisqu'elle consiste à déterminer la proportion du cofinancement européen à verser à une structure bénéficiaire²⁵³ pour une action donnée :

« Le contrôle de service fait consiste en un examen de la correcte exécution de l'opération sélectionnée (...). Il prend la forme d'une comparaison systématique entre les éléments conventionnés (description qualitative et quantitative de l'action, le plan de financement prévu) et les informations données figurant dans le bilan d'exécution fourni par le (service) bénéficiaire. (...) Le contrôle débouche sur la définition d'un coût total éligible justifié, ainsi que d'un montant et d'un taux d'intervention du FSE²⁵⁴. »

Cette procédure transforme les gestionnaires des OI et des AGD en contrôleurs de la façon dont les structures bénéficiaires ont utilisé les fonds qui leur ont été alloués. Il s'agit de vérifier que ce qui a été versé à ces structures correspond bien à ce quoi elles peuvent prétendre et que cette somme est justifiée en bonne et due forme.

B) Mémoriser la trajectoire administrative d'un dossier

Les gestionnaires FSE des AGD et OI doivent aussi s'assurer que la structure bénéficiaire a bien respectée la « piste d'audit ». Les structures bénéficiaires et les gestionnaires doivent faire en sorte que tous les actes correspondant aux six étapes de la trajectoire administrative d'un dossier soient identifiés pour permettre leur traçabilité. De sorte que lorsque les bénéficiaires et les gestionnaires seront contrôlés, ils puissent garantir que la « piste d'audit » des dossiers dont ils ont eu la charge est conforme.

C) Assurer une gestion de qualité

Il manquerait une pièce déterminante à ce dispositif si les contrôleurs eux-mêmes devaient échapper à toute inspection. A cette fin a été mise en place la procédure dénommée « contrôle qualité gestion » :

« Les contrôles qualité gestion (...) visent notamment à s'assurer que toute opération cofinancée donne lieu à un traitement efficient et homogène répondant aux exigences de

²⁵³ « Le bénéficiaire est une personne morale, un opérateur, un organisme ou une entreprise, public ou privé, chargé de lancer ou de lancer et mettre en œuvre des opérations. On parle souvent de "porteur de projet", d' "opérateur" ou de "maître d'ouvrage". (...) Dans le cadre de la réalisation de l'opération, le bénéficiaire paie les dépenses concourant à son exécution (ses dépenses propres comme la rémunération de son personnel, les frais généraux...). Il perçoit les subventions. Ce sont les dépenses effectivement encourues et réalisées par les bénéficiaires qui sont déclarées aux services gestionnaires et à la commission européenne pour le versement des aides du FSE. » Source : *Ibid.*, p. 47-48.

²⁵⁴ Source : Guide du gestionnaire de dossier d'opération, mai 2010, chapitre « Contrôle de service fait », p. 1.

fiabilité fixées au niveau du programme, quel que soit le degré de délégation du gestionnaire et le mode d'allocation des fonds²⁵⁵. »

Ces contrôles sont conduits à trois niveaux distincts. C'est d'abord la DGEFP qui doit s'assurer du respect de ces normes auprès des 22 AGD²⁵⁶. C'est ensuite à ces dernières de procéder à cette vérification auprès des organismes intermédiaires (OI). Dans le cas de la Picardie, cela signifie que le service FSE de la DIRECCTE a dû contrôler la gestion de la dizaine d'OI qu'on comptait en 2007-2013. En théorie, ce service a dû effectuer ce type de contrôle à plusieurs reprises s'agissant du Conseil régional de Picardie (CRP²⁵⁷). Le dernier niveau est enfin un contrôle de l'« organisme intermédiaire sur lui-même²⁵⁸ ».

En résumé, ces trois types de contrôles forment un processus bureaucratique hautement codifié, dont la fonction est d'administrer la preuve de la bonne gestion financière du FSE du point de vue de l'administration européenne. A quelque niveau hiérarchique où ils se situent, tous les contrôleurs sont en quelque sorte les analogues administratifs des ingénieurs de la qualité de la production industrielle²⁵⁹. Et toutes ces procédures de contrôles sont à mettre en relation avec la « cascade de délégation²⁶⁰ » que constitue la mise en œuvre du FSE : « l'audit est nécessaire quand on confie des ressources mais aussi lorsque la confiance fait défaut et qu'il faut la restaurer²⁶¹. »

Ces trois procédures de contrôle de l'utilisation des crédits FSE matérialisent la complexité de leur administration. « L'obligation de rendre des comptes implique de se concentrer sur les tâches de restitution des dépenses effectuées dans le cadre des projets financés. Autrement dit, l'enjeu consiste de moins en moins pour ces agents [les intermédiaires locaux de l'Europe] à valoriser ce qui a été financé, et donc à promouvoir ce

²⁵⁵ Source : Guide du gestionnaire de programme, mai 2010, chapitre « Contrôle qualité gestion », p. 4.

²⁵⁶ La DGEFP doit s'auto-contrôler s'agissant des fonds qu'elle administre directement.

²⁵⁷ Si cette procédure « intervient nécessairement au moins une fois avant le terme de la convention de subvention globale (...) Dans le cas des Conseils régionaux (organismes intermédiaires), il est recommandé aux Autorités de gestion déléguées de procéder à un contrôle qualité gestion au moins au terme de chaque période triennale ». Source : Guide du gestionnaire de programme, mai 2010, chapitre « Contrôle qualité gestion », p. 2.

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 1.

²⁵⁹ Qui ont contribué au développement de la technique de l'échantillonnage aléatoire, en procédant à des sondages destinés à assurer un niveau prédéfini de qualité des biens industriels et à l'améliorer. Cf. Denis Bayart, « Savoir organisationnel, savoir théorique en situation : le contrôle statistique sur échantillons », *Entreprise et histoire*, n°13, 1996, p. 67-81. Isabelle Bruno, Emmanuel Didier, *Benchmarking. L'Etat sous pression statistique*, op. cit., p. 71-103. Il est significatif que le mode opératoire du « contrôle qualité gestion » consiste en une « vérification par sondage des dossiers ». Source : Guide du gestionnaire de programme, mai 2010, chapitre 2 « Contrôle qualité gestion », p. 10.

²⁶⁰ Cf. Rémy Caveng, « La production des enquêtes quantitatives », *Revue d'Anthropologie des Connaissances*, vol. 6 (1), 2012, p. 65-88, citation p. 80-81.

²⁶¹ Michael Power, *La société de l'audit. L'obsession du contrôle*, La Découverte, Paris, 2004 [1^{ère} éd. 1997], p. 247. Il faudrait investiguer plus avant la possible relation entre les configurations sociales où la défiance règne et la « confiance dans les nombres », pour reprendre l'expression de Theodore Porter. Celle-ci ne serait-elle que l'envers et le produit de celle-là ?

que finance l'Europe, mais à rendre compte de la manière dont l'argent a été utilisé²⁶². » Chaque échelon administratif devant garantir la qualité de la gestion du ou des échelons le précédant, ils forment une « série de garants en chaîne²⁶³ ». Qu'ils officient au sein de la DGEFP, dans les AGD ou dans l'un des très nombreux OI, les gestionnaires du FSE n'ont d'autre choix que de composer avec cette complexité, qui s'ajoute à l'obligation de quantifier.

Section 2) Le fonctionnement et les rouages du dispositif de production statistique

Cette seconde section décrit le fonctionnement idéal de la chaîne de quantification du FSE et ses composants matériels, statistiques et informatiques²⁶⁴. Cet exercice est nécessaire car « si l'on veut pouvoir comprendre de manière non simplificatrice l'influence des outils de quantification sur l'évolution des représentations sociales et des modes d'intervention publique (...), la compréhension de ces outils dans leurs moindres détails²⁶⁵ » est une étape incontournable de l'analyse.

On commencera par exposer la division du travail de quantification entre les bénéficiaires et les gestionnaires (§ 1). On poursuivra en s'arrêtant sur les indicateurs de « résultats » « au niveau de chaque opération » et leur infrastructure informatique (§ 2), avant d'envisager les biens statistiques fabriqués (§ 3).

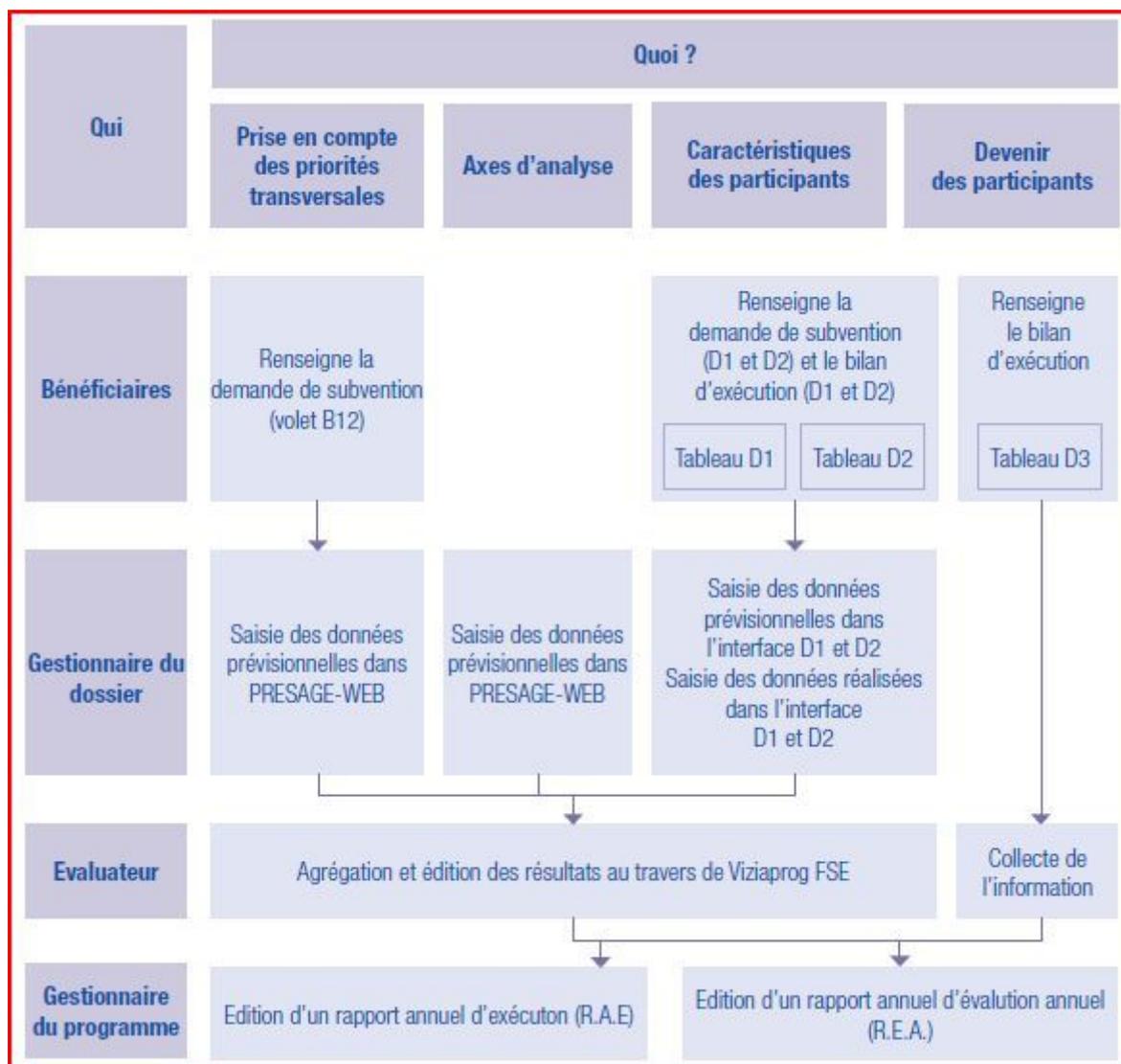
Avant d'explorer les rouages de cette instrumentation statistique, le schéma suivant en donne une vision synoptique.

²⁶² Vincent Lebrou, « A la périphérie de l'Eurocratie. Les intermédiaires locaux de la politique régionale européenne et la managérialisation de l'action publique », *Gouvernement et action publique*, vol. 4 (4), 2015, p. 101-126, citation p. 110.

²⁶³ Pierre Bourdieu, *Sur l'Etat. Cours au Collège de France, op. cit.*, p. 476.

²⁶⁴ Par « outils statistiques », on désigne les nomenclatures, indicateurs, tableaux, instructions de codage, etc., utilisés par ceux qui produisent des chiffres. Nous les distinguons des « outils informatiques » (logiciels, bases de données, etc.) qui servent de façon spécifique ou non au travail de quantification.

²⁶⁵ Corine Eyraud, « Une comptabilité d'entreprise pour les États ? Un dispositif de quantification économique soumis à l'analyse sociologique. Le cas français », *Sociologie et sociétés*, vol. 43 (2), 2011, p. 91-116, citation p. 112.



§ 1) La division du travail statistique

Ce paragraphe est consacré au travail des acteurs situés aux deux premiers maillons de la chaîne de quantification, les bénéficiaires et les gestionnaires. Il n'est pas utile d'épiloguer sur l'importance stratégique de ces maillons pour le « pilotage » du programme. Sans données, les indicateurs ne peuvent être alimentés. Et si ces derniers ne sont pas renseignés, ils ne peuvent être d'aucune utilité :

« Les données prévisionnelles des indicateurs de réalisation et de résultat qui relèvent du système de suivi, sont renseignées par tous les bénéficiaires dans le dossier de demande d'aide financière du FSE. (...) Le bénéficiaire dispose en outre de documents d'information (notice de renseignement, guide bénéficiaire, ...) pour l'assister dans le renseignement de ces

²⁶⁶ Source : Guide du gestionnaire de programme, mai 2010, chapitre « Suivi et évaluation », p. 11.

données et notamment d'un exemple de "fiche participant"²⁶⁷ qu'il peut utiliser pour recenser les participants et leurs caractéristiques. (...) [La "fiche participant"] est à intégrer aux bilans d'exécution transmis au service instructeur en appui de ses demandes de versement des acomptes ou du solde de l'aide communautaire. Le service instructeur vérifie la cohérence de ces données lors de l'instruction et des contrôles de service fait puis les saisit en continu dans [le logiciel] Présage pour chaque opération cofinancée²⁶⁸. »

La production des données échoue aux bénéficiaires, tandis que leur renseignement pour alimenter les indicateurs incombe aux gestionnaires. Ces deux opérations sont donc exécutées par deux groupes d'acteurs différents, division du travail qui les rend *de facto* interdépendants. La généralité de cette description est aussi ce qui fait son défaut, car elle ne permet pas de cerner la temporalité de ces activités et leur contenu.

Au moment du dépôt d'une demande de subvention FSE, le bénéficiaire doit d'abord joindre à son dossier les tableaux « D1 et D2 prévisionnels²⁶⁹ ». Le tableau D1 « prévisionnel » porte sur les caractéristiques socio-économiques « attendues » des « participants²⁷⁰ » que le bénéficiaire doit s'efforcer d'anticiper. Pour chaque individu, doivent notamment être précisés son « statut sur le marché de l'emploi²⁷¹ », son « niveau d'instruction²⁷² » ou encore sa « profession et catégorie socioprofessionnelle », objectivée via la nomenclature des PCS à un chiffre. Le bénéficiaire doit systématiquement prendre soin de distinguer hommes et femmes. Le tableau « D2 prévisionnel » porte quant à lui sur la « situation attendue des participants à l'issue de l'opération (sorties) ». Le bénéficiaire doit dans ce cas déterminer le devenir « prévisionnel » des participants au terme de l'opération cofinancée²⁷³.

Une fois celle-ci achevée, ces deux tableaux doivent de nouveau être renseignés par le bénéficiaire et transmis au gestionnaire. Les informations sont exactement les mêmes, à la différence près qu'elles ne sont plus « prévisionnelles » : le tableau D1 « réalisé » porte sur les propriétés « réelles » des individus ayant physiquement participé à l'action. Et le tableau D2 « réalisé » rend quant à lui compte de leur devenir effectif une fois l'opération terminée.

²⁶⁷ Reproduite dans l'annexe n°11.

²⁶⁸ Source : Programme opérationnel national du Fonds social européen, juin 2011, p. 93.

²⁶⁹ Reproduits dans les annexes n°12 et 13.

²⁷⁰ Le terme désigne « une personne physique qui bénéficie de l'opération : stagiaire, salarié, personne en insertion, etc. ». Source : Conseil général de la Haute-Vienne, Guide de renseignement des indicateurs, novembre 2008, p. 48.

²⁷¹ Selon six modalités : « actifs non indépendants » ; « actifs indépendants (artisans, commerçants, entrepreneurs, artistes, ...) » ; « chômeurs (hors longue durée) » ; « chômeurs de longue durée (inscrits depuis plus de douze mois) » ; « inactifs (hors "en formation"), « scolaires, retraités » ; « inactifs en formation ».

²⁷² Il s'agit de la nomenclature des niveaux de formation, constituée de six modalités : niveau VI, V bis, V, IV, III, II et I, les deux dernières étant regroupées dans le tableau.

²⁷³ En prévisionnel comme en réalisé, le tableau D2 est constitué de la nomenclature des types de sorties, présentée dans le § 2 A qui suit.

Les tableaux D1 sont utilisés pour l'alimentation des indicateurs de « réalisation », les D2 pour le renseignement des indicateurs de « résultats » « au niveau de chaque opération ». Dans la carrière administrative d'un dossier FSE, ce sont donc quatre tableaux que les bénéficiaires doivent remplir, au format papier ou sur un tableau « Excel », à charge pour les gestionnaires de faire changer de support ces données en les saisissant dans un outil informatique.

§ 2) Les indicateurs de « résultats » et leur outillage informatique

A) Quantifier le devenir des participants à l'issue des opérations

Dans la partie I, l'analyse de la chaîne de quantification du FSE est empiriquement fondée sur un type particulier d'indicateurs, dits de « résultats » « au niveau de chaque opération », auxquels ce développement est exclusivement consacré. Ce serait toutefois une erreur de croire que l'outillage d' « auto-description²⁷⁴ » du FSE s'y réduit. Il est également fait d'indicateurs de « réalisation²⁷⁵ », de « résultats » « au niveau des axes » du programme opérationnel²⁷⁶ et enfin d' « impact²⁷⁷ ».

Les indicateurs « de résultats » « au niveau de chaque opération » consistent en la mise en chiffres du « devenir immédiat des participants à l'issue de l'opération cofinancée. Ces indicateurs sont mesurés à partir du tableau D2²⁷⁸ » :

- « 1) Création d'activité
- 2) Accès à un emploi temporaire ou saisonnier (< ou = à 6 mois)
- 3) Accès à un contrat aidé
- 4) Accès à un emploi durable (plus de 6 mois)
- 5) Accès à une formation qualifiante
- 6) Formation certifiée
- 7) Accès à une procédure de VAE
- 8) Retour en formation scolaire (après une rupture)
- 9) Autres types de sorties positives (de nature non précisée)
- 10) Ruptures / abandons
- 11) Autres sorties (de nature indéterminée)²⁷⁹ »

²⁷⁴ Fabian Muniesa, Dominique Linhardt, « Trials of explicitness in the implementation of public management reform », *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 22, 2011, p. 550-566, précisément p. 551 et 552.

²⁷⁵ « Concernant le nombre et les caractéristiques des participants à l'entrée des opérations cofinancées (...) [qui] doivent permettre une information homogène sur les participants du FSE sur l'ensemble de la période 2007-2013 en France et en Europe. » Source : REA 2009, janvier 2010, p. 12.

²⁷⁶ Reproduits dans l'annexe n°14.

²⁷⁷ « Afin d'évaluer la contribution de la France aux objectifs de la stratégie de Lisbonne. ». Source : REA 2009, janvier 2010, p. 12. Précisons enfin que trois types d'indicateurs « qualitatifs » sont à renseigner pour chaque dossier, le plus souvent par les gestionnaires. Il s'agit des « priorités transversales », des « nomenclatures communautaires » et des « axes d'analyse ». Source : *Ibid.*, p. 14-15.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 12.

²⁷⁹ Source : DGEFP, « Bien renseigner les indicateurs de votre projet FSE. Bénéficiaires », 2010, p. 7.

De fait, ces « indicateurs » correspondent à ce qui est aussi appelé la nomenclature des types de sorties propre au FSE. C'est au moyen du tableau D2 « réalisé » qu'est opéré le classement du devenir des participants dans l'une des onze catégories de la nomenclature²⁸⁰.

A l'issue du processus de production statistique, les indicateurs de « résultats » « au niveau de chaque opération » se matérialisent de deux façons distinctes. La première prend la forme d'un tableau rendant compte de ce qu'il advient des participants (taux de création d'activité, d'accès à un emploi temporaire ou saisonnier, etc.), figurant dans toutes les éditions des rapports annuels d'exécution (RAE) et rapports d'évaluation annuels (REA)²⁸¹. D'autre part, les sorties des participants sont aussi utilisées pour le renseignement de 11 des 25 indicateurs de « résultats » « au niveau des axes » du programme opérationnel.

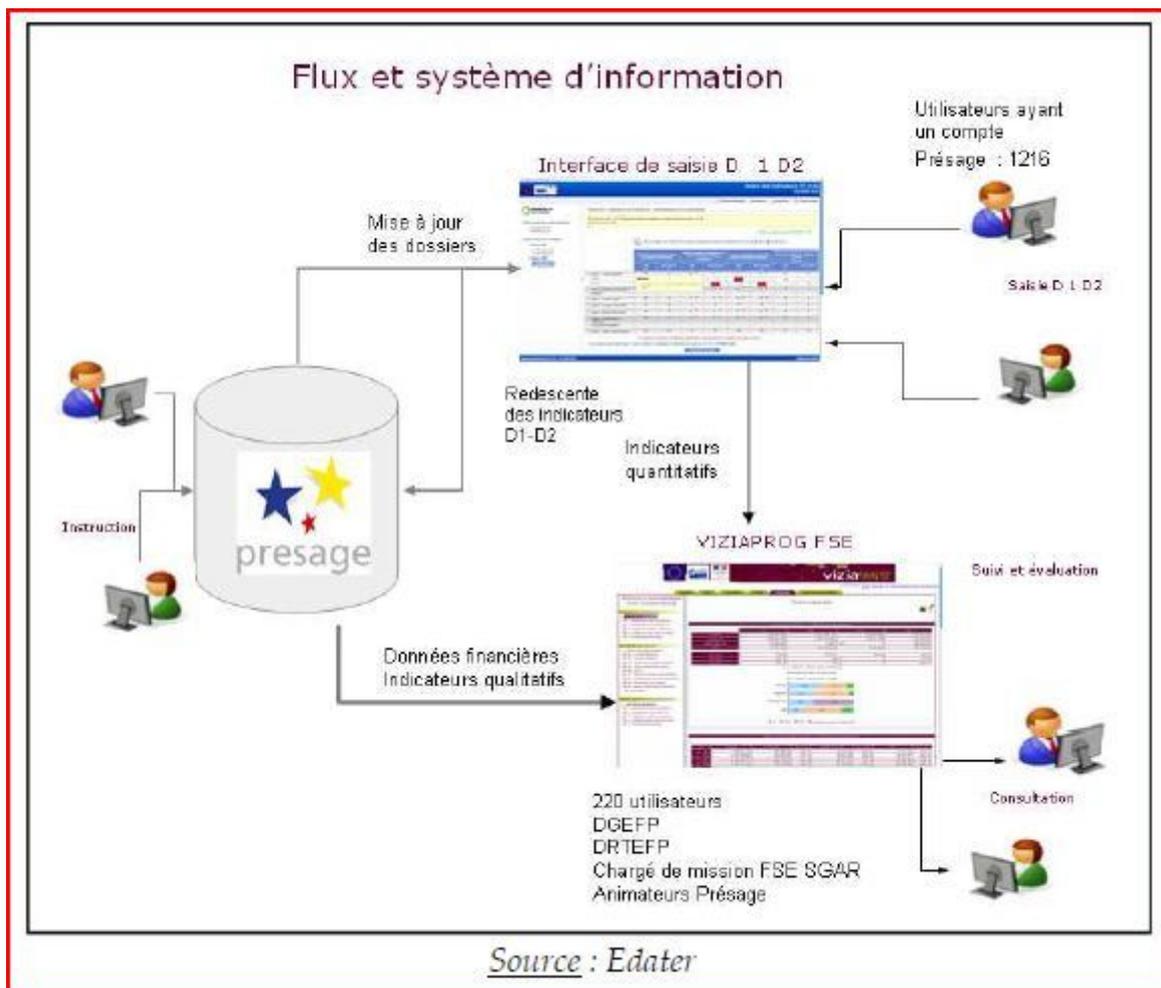
B) Une infrastructure informatique faite de trois logiciels

Cette instrumentation statistique ne serait rien sans une infrastructure²⁸² informatique, indispensable à la production et circulation des données. Elle est l'une des conditions techniques rendant matériellement possible le travail de quantification, car c'est avec elle que les bénéficiaires et les gestionnaires doivent effectuer les tâches qui sont dévolues. Il importe donc de présenter les outils qui composent cette infrastructure.

²⁸⁰ Dans les pages qui suivent, on parlera indistinctement de la nomenclature des types de sorties et des indicateurs de « résultats ».

²⁸¹ Voir le document n°4 dans le § 3.

²⁸² Cf. Patrice Flichy, « Rendre visible l'information. Une analyse sociotechnique du traitement des données », *Réseaux*, n°178-179, 2013, p. 55-89, en particulier p. 72-74.



Cette infrastructure est organisée autour de trois outils, « Présage », « l'interface de saisie D1-D2 » et « Viziaprog FSE », qui « échangent de l'information de façon bimensuelle par des exportations-importations de données qui sont gérés par les cellules techniques administratives des différents outils²⁸⁴. » Autrement dit, les données nécessaires au fonctionnement de la chaîne de quantification circulent de façon automatisée.

D'un point de vue strictement technique, ces trois systèmes d'information sont donc en interrelation, à laquelle s'ajoute une « chaîne d'interdépendance²⁸⁵ » entre les divers groupes d'utilisateurs des outils. Cette mise en interdépendance passe par l'établissement de relations objectives entre les utilisateurs de ces trois dispositifs, qui remplissent des fonctions spécialisées et dont l'accès et/ou l'usage peut en partie être réservé à certains groupes d'acteurs.

²⁸³ Source : REA 2009, janvier 2010, p. 44.

²⁸⁴ Source : Amnyos-Edater, « Dispositif de suivi et d'évaluation. Mode d'emploi des outils », février 2013, p. 5.

²⁸⁵ Norbert Elias, *La dynamique de l'Occident*, Calmann-Levy, « Pocket », Paris, 1989, [1^{ère} éd. 1975], en particulier p. 25-41.

Encadré n°5) Les fonctions des logiciels et leurs utilisateurs

1) « Présage »

« Présage » (ou « Présage-web ») est utilisé par tous les gestionnaires du FSE dans les organismes intermédiaires (OI), les autorités de gestion déléguées (AGD) et à l'échelon central (DGEFP). Il est principalement utilisé pour la gestion financière du programme, l'administration et le suivi de l'ensemble de la carrière d'un dossier.

Si sa mobilisation dans le cours du processus de production statistique est plutôt limitée, « Présage » est toutefois une pièce centrale de cette infrastructure. En permettant la constitution et la pérennisation de l'ensemble des inscriptions informatiques relatives à chaque opération, ce logiciel constitue la mémoire institutionnelle numérisée de la mise en œuvre du FSE.

2) « L'interface D1-D2 »

« L'interface de saisie D1-D2 » (abrégée « interface D1-D2 ») remplit une fonction majeure : permettre la saisie des données des indicateurs de « réalisation » et de « résultats », « au niveau de chaque opération » comme à celui « des axes ». La tâche des gestionnaires consiste à inscrire dans l'« interface D1-D2 » les données des tableaux D1 et D2 « prévisionnels » et « réalisés », préalablement produites par les bénéficiaires au format papier.

Cette application est presque exclusivement utilisée par les gestionnaires des OI, des AGD et ceux de la DGEFP. Au 1^{er} juin 2012, on comptait ainsi 600 utilisateurs « actifs [qui] contribuent au renseignement des indicateurs²⁸⁶. »

3) « ViziaProg FSE »

« Cette plateforme met à la disposition des DRTEFP [ancien sigle des DIRECCTE], des SGAR et de la DGEFP toute une série de tableaux de bord constitués à partir des données contenues dans Présage et dans l'interface D1/D2 et destinés à alimenter les travaux d'évaluation au niveau national et régional²⁸⁷. » « Viziaprog FSE » n'est pas utilisé pour la production ou la circulation des données mais pour leur conservation et visualisation. Il fait à la fois office de base de données et d'outil de représentation graphique. Qu'il s'agisse de données financières ou de celles portant sur les sorties des participants, elles sont toutes disponibles à de nombreuses échelles d'observation²⁸⁸.

Outre ceux des AGD (DIRECCTE et SGAR) et de l'autorité de gestion nationale (DGEFP), au 27 mai 2012, 320 gestionnaires d'OI représentant 275 institutions disposaient d'un compte sur « Viziaprog FSE²⁸⁹ ».

²⁸⁶ Source : Evaluation de la mise en place du dispositif de suivi évaluatif du PO FSE 2007-2013, juin 2012, p. 22.

²⁸⁷ Source : DGEFP, « Guide de renseignement des indicateurs de l'évaluation. Gestionnaires », novembre 2009, p. 21.

²⁸⁸ Nationale, régionale, niveaux d'intervention du programme opérationnel (axes, mesures, sous-mesures, etc.) et enfin types d'opérateurs (organismes intermédiaires, autorités de gestion déléguées, etc.).

²⁸⁹ Source : Evaluation de la mise en place du dispositif de suivi évaluatif du PO FSE 2007-2013, juin 2012, p. 16. Parmi ces 275 OI, près de 80% (n = 215) sont des Conseils régionaux, généraux et des PLIE. Et environ 80% des gestionnaires (n = 250) officient au sein de l'un de ces trois échelons territoriaux. Les consultants sont le dernier groupe d'utilisateurs.

La masse de données stockées et la diversité de leurs modes de visualisation dans « Viziaprog FSE » est le décalque de la multiplicité des institutions intervenant dans la mise en œuvre à l'échelon territorial. Autrement dit, « un des appuis du fonctionnement concret de ce dispositif réside dans la multiplicité des "vues" qu'il articule, permettant à un ensemble hétérogène d'acteurs de contribuer à la production de connaissances dans un domaine émergent. Ce travail de conception et de partage des vues, à travers lequel la base de données s'intègre dans la forme de vie d'un collectif, est indissociablement symbolique et technique. Il est ancré dans des manières de connaître et des raisons d'agir spécifiques, se matérialisant dans des productions diverses²⁹⁰. » Reste maintenant à présenter les « produits de sortie » de la chaîne de quantification. En partie ou en totalité, trois types de rapports remplissant autant de fonctions sont confectionnés.

§ 3) Les biens statistiques fabriqués

Les rapports annuels d'exécution (RAE) sont utilisés pour rendre compte de la gestion physico-financière à la commission européenne (CE). Leur élaboration ressort de la compétence des gestionnaires des OI et AGD, qui sont responsables de la mise en œuvre du programme :

« Les gestionnaires (autorités de gestion déléguées et organismes intermédiaires) remplissent un rapport annuel d'exécution basé sur les données de suivi fournies par les bénéficiaires et/ou le gestionnaire lui-même. Ces données issues des RAE font ensuite l'objet d'agrégations successives aux différents niveaux de gestion (autorités de gestion déléguées, autorité de gestion centrale)²⁹¹. »

Le RAE transmis par l'Etat français à Bruxelles résulte donc d'un processus d'agrégation de versions produites à l'échelon régional. Six éditions ont été rédigées, couvrant les années 2008 à 2013 incluse.

Les rapports d'évaluation annuels (REA) servent à objectiver la « performance » du programme. Leur production est l'affaire exclusive des consultants recrutés par le DGEFP²⁹². Produits annuellement à partir de 2009 jusqu'à 2013 inclus, ils ont été diffusés aux destinataires en droit de ces rapports : les membres de la sous-direction FSE de la DGEFP, du CNS et du « conseil scientifique de l'évaluation » (CSE). C'est dans les RAE et REA que sont systématiquement commentés les indicateurs de « résultats » « au niveau de chaque opération », présentés sous forme d'un tableau.

²⁹⁰ Eric Dagiral, Ashveen Peerbaye, « Voir pour savoir. Concevoir et partager des "vues" à travers une base de données biomédicales », *Réseaux*, n°178-179, 2013, p. 163-196, citation p. 168.

²⁹¹ Source : Guide du gestionnaire de programme, mai 2010, chapitre 3 « Suivi et évaluation », p. 8.

²⁹² Le rôle des consultants est analysé dans la section 3 du chapitre I.

Document n°4 : Les sorties des participants dans le REA 2011²⁹³ :

Types de sorties Total	Valeurs cumulées			
	Nombre de sorties	En %	Dont femmes	En %
Création d'activité	73 260	3	24 606	2
Accès à un emploi temporaire ou saisonnier	130 611	5,4	64 478	5,2
Accès à un contrat aidé	61 983	2,6	29 967	2,4
Accès à un emploi durable	197 779	8,1	101 365	8,1
Accès à une formation qualifiante	146 742	6	61 954	5
Formation certifiée	72 564	3	33 149	2,7
Accès à une procédure VAE	42 479	1,7	28 623	2,3
Retour en formation scolaire	22 916	0,9	9 391	0,8
S-Total - sorties positives identifiées	748 334	30,8	353 533	28,4
Autres types de sorties positives	911 476	37,5	501 791	40,3
S-Total - sorties positives	1 659 810	68,3	855 324	68,7
Rupture / abandons	132 683	5,5	61 936	5
Autres sorties	637 523	26,2	328 497	26,4
Total des sorties des participants	2 430 016	100	1 245 757	100

Source : ViziaPROG FSE / Interface de saisie D1-D2 - Date de validité : 30-12-2011

Enfin, entre 2007 et 2014, les consultants ont consacré huit rapports d'évaluation thématiques aux conditions de mise en œuvre du FSE et à ses « effets²⁹⁴ ». Leur objet est moins d'« évaluer » la « performance » du programme via la nomenclature des types de sorties que de s'arrêter sur son opérationnalisation. Ces rapports d'évaluation thématiques ne se résument pas à une énumération d'indicateurs de « performance » dont les conditions de production seraient systématiquement et complètement refoulées. Ils mêlent entretiens, monographies thématiques ou territoriales, analyse documentaire et enquêtes statistiques *ad hoc*.

Un des soucis récurrents des REA et rapports d'évaluation thématiques est d'isoler et d'analyser les « effets » « propres » du programme et d'en « mesurer » l'étendue ou la force. C'est par exemple le cas du rapport d'évaluation sur les « effets du cofinancement FSE sur les participants aux actions de formation professionnelle continue » ou du REA 2010, analysant la « valeur ajoutée du FSE ». Dans tous les cas les consultants se situent implicitement dans une épistémologie réaliste, puisqu'existent *a priori* et indépendamment de leur objectivation des « effets » de cette politique. Ils adoptent enfin le raisonnement *ceteris paribus*, puisqu'ils

²⁹³ Source : REA 2011, janvier 2012, p. 42. Suivant les éditions des RAE et REA, ces tableaux comportaient également les valeurs annuelles des sorties.

²⁹⁴ L'annexe n°15 recense l'ensemble des REA et rapports d'évaluation thématiques et donne des précisions sur leur contenu.

proposent d'isoler les effets du FSE de ceux des autres sources de financement et d'en mesurer la portée. Ce fonds n'intervenant qu'en cofinancement et « puisque les formes cognitives ont partie liée avec des formes institutionnelles²⁹⁵ », on comprend pourquoi la sous-direction en charge du FSE au sein de la DGEFP est intéressée à ce que soient mis en évidence les « effets propres » de la politique dont elle a la responsabilité.

Cette sorte de « vue en coupe » de la chaîne de quantification et de son fonctionnement théorique peut laisser suggérer qu'il s'agit d'une mécanique bien huilée, dont les rouages sont dépourvus de défauts et se meuvent de façon harmonieuse. Le retour sur les déterminants et conditions de son élaboration dans le chapitre I montrera qu'elle résulte en réalité de logiques disparates, qui ont été articulées et traduites de façon opératoire par des acteurs extérieurs au secteur public.

²⁹⁵ Alain Desrosières, « Pour une politique des outils du savoir : le cas de la statistique », p. 57-76, in *Pour une sociologie historique de la quantification. L'argument statistique I*, op. cit., citation p. 75.

Chapitre I

Une chaîne de quantification issue d'un assemblage de logiques hétérogènes

Ce chapitre revient sur les déterminants de l'élaboration progressive du dispositif de mise en chiffres du FSE. On montrera qu'il résulte de la conjonction d'une imposition symbolique (section 1) et de contraintes juridiques (section 2), qui ont été rendues effectives par une équipe de consultants privés (section 3).

Section 1) Imposer les chiffres via les mots

Le langage a été l'une des modalités déterminantes de l'institution de la chaîne de quantification du FSE, c'est-à-dire l'une de ses conditions de possibilité. On rendra compte des modalités de diffusion de ce discours (§ 1), puis on s'intéressera aux registres de légitimation de « l'évaluation » quantifiée (§ 2).

§ 1) Instituer la quantification comme un impératif

On envisage ce discours de légitimation du point de vue de ses modalités d'énonciation, en cherchant à savoir par qui il a été diffusé, quand et comment. On mettra en évidence qu'il a été diffusé via trois vecteurs durant toute la mise en œuvre du FSE 2007-2013. On se concentrera sur les locuteurs de ce discours (A), ses supports matériels (B) et enfin sur son incarnation par une équipe de consultants (C).

A) La diffusion d'un discours de légitimation

1) Une antienne répétée par les responsables nationaux et européens du FSE

Dès la première réunion du Comité National de Suivi (CNS) en septembre 2007, Claude Rack, alors chef de mission intervention nationale à la sous-direction FSE de la DGEFP, déclare :

« L'analyse des performances se fera au moyen d'un ensemble d'indicateurs qui permettront de mesurer, grâce à un renseignement qui doit être plus efficace que par le passé, les

réalisations et les résultats atteints. (...) Il était essentiel de souligner dès aujourd'hui la nécessité de rendre des comptes sur l'atteinte des résultats²⁹⁶. »

Quelques lignes plus loin, c'est au tour du représentant de la Commission européenne d'insister sur le caractère incontournable du travail de quantification :

« **Aurelio CECILIO** ajoute que l'évaluation a fait l'objet de discussions très riches. De gros progrès ont été accomplis quant à la qualité des indicateurs. Les indicateurs de réalisation doivent être renseignés depuis le départ par tous les intervenants²⁹⁷. »

Représentants de l'autorité de gestion nationale au sein du CNS, les membres de la DGEFP ont sans doute été les relais les plus zélés de cette antienne. Alors qu'elle présente l'édition 2008 du « rapport annuel d'exécution », Claude Rack précise que le programme 2007-2013 est caractérisé par le déploiement d'un « système de collecte des indicateurs sans précédent » et « invite tous les bénéficiaires et gestionnaires à "jouer le jeu" pour le renseignement des indicateurs²⁹⁸. » Les bénéficiaires et les gestionnaires doivent prendre le travail de quantification au sérieux en alimentant les indicateurs en données. A la tête de la DGEFP, Bertrand Martinot en personne a insisté à de nombreuses reprises sur l'importance que revêt « l'évaluation » quantifiée du programme :

« **Bertrand MARTINOT** considère que la réussite du FSE passe aussi par des mesures de simplification : prise en compte des coûts indirects sur une base forfaitaire, mise en place de coûts standards unitaires. L'efficacité du FSE doit être mesurée, ce qui rend nécessaire un renseignement fiable des indicateurs associés aux opérations menées²⁹⁹. »

Les représentants en CNS de l'administration européenne qui se sont succédés pendant le programme n'ont pas été en reste :

« **Santiago LORANCA GARCIA**, *chef de l'unité France à la DG Emploi de la Commission européenne*, rappelle que la situation socioéconomique conduit à s'interroger sur une meilleure utilisation du Fonds social pour faire face à la crise économique. Si des améliorations se dessinent au niveau macroéconomique, le chômage risque de se stabiliser. De ce fait, les gestionnaires du FSE ont un double devoir : un devoir d'efficacité et d'efficacité et un devoir de résultat³⁰⁰. »

A l'instar de Bertrand Martinot, pour qui « l'efficacité du FSE doit être mesurée », ce qui rend « nécessaire » le renseignement des indicateurs, Santiago Loranca Garcia mobilise lui aussi un lexique de l'obligation. La mise en nombres du FSE ne saurait être une option, un

²⁹⁶ Compte-rendu du CNS du 21 septembre 2007, p. 13-15. C'est en 2008 que Claude Rack est devenue responsable de « l'évaluation » dans cette même sous-direction.

²⁹⁷ *Ibid.*, p. 17. Aurelio Cecilio était à l'époque chef d'unité au sein de la direction générale (DG) « Emploi, affaires sociales et inclusion » de la Commission Européenne (CE) pour la France, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. Il est aujourd'hui chef d'une unité qui traite de « l'économie sociale de marché » et du FSE pour la Roumanie, la Bulgarie et Malte dans la même DG.

²⁹⁸ Compte-rendu du CNS du 24 juin 2009, p. 17.

²⁹⁹ Compte-rendu du CNS du 27 janvier 2010, p. 3.

³⁰⁰ Compte-rendu du CNS du 30 juin 2010, p. 3, souligné dans le texte.

supplément d'âme statistique à cette politique. Il s'agit au contraire d'un impératif moral des gestionnaires du FSE.

Les membres de la DGEFP et les représentants de la Commission européenne n'ont pas été les seuls propagateurs de la nécessité de quantifier. Les consultants sélectionnées par la DGEFP ont aussi joué un rôle :

« Ce programme présente des réalisations et des résultats qui sont mesurables, il faut continuer à le faire (saisie, traitement, valorisation) sur cette programmation et la suivante³⁰¹. »

Ce serait succomber à une sorte de fétichisme de l'illustration empirique que de citer d'autres extraits pour montrer que la diffusion de ce discours a été constante au cours de la mise en œuvre³⁰². Sur les 16 comptes-rendus des réunions du comité national de suivi (CNS), seuls cinq ne comportent aucun propos renvoyant à l'impératif évaluatif. Presque toutes les réunions du CNS entre 2007 et 2013 ont donc été l'occasion de légitimer la quantification, en martelant son impérieuse nécessité. La mesure de la « valeur ajoutée » du FSE étant « une demande permanente de la Commission Européenne³⁰³ », les représentants de la DGEFP en CNS et les consultants ont veillé à relayer cette injonction.

2) Un discours réifié

Tout au long du programme, un vaste corpus de documents a parallèlement été produit et diffusé par la DGEFP auprès des bénéficiaires et gestionnaires, avec l'aide substantielle des consultants.

Ainsi, dès 2008, le n°5 de « la lettre du Fonds Social Européen » était entièrement consacré à l'« évaluation³⁰⁴ » du programme 2007-2013. En quelques pages, ce document de communication institutionnelle présente son « cadre règlementaire », les indicateurs et la division du travail de quantification entre les acteurs, les « leçons de l'évaluation ex ante du Programme Opérationnel », enfin le logiciel « Viziaprog FSE ». En 2009, un « questions-réponses à destination des gestionnaires sur les indicateurs du FSE » était mis en ligne, détaillant les modalités concrètes de production des données et de renseignement des indicateurs. Au mois de novembre de la même année, un « guide de renseignement des

³⁰¹ Compte-rendu du CNS du 20 février 2013, p. 9-10.

³⁰² On pourrait en effet mentionner au moins un extrait tiré des quatre comptes-rendus des années 2011 et 2012.

³⁰³ Comme le précise une nouvelle fois Claude Rack, dans le rapport récapitulatif des travaux préparatoires à la réalisation d'une évaluation ex ante pour le FSE 2014-2020, 1^{er} avril 2013, p. 125.

³⁰⁴ « Entre les lignes. La lettre du Fonds Social Européen en France », n°5, novembre 2008.

indicateurs de l'évaluation » était diffusé aux gestionnaires, afin « de faciliter et homogénéiser la collecte des données³⁰⁵. »

Encadré n°6) Quand l'iconographie véhicule une épistémologie

Ce document est enrichi d'une iconographie illustrant les joies de la vie de laboratoire. En blouses blanches, munis de lunettes de protection, des femmes et hommes contemplent des pipettes ou des fioles contenant des liquides aux couleurs marquées (bleu, orange, fuchsia). Certaines photographies les montrent en séances d'observations au microscope³⁰⁶.

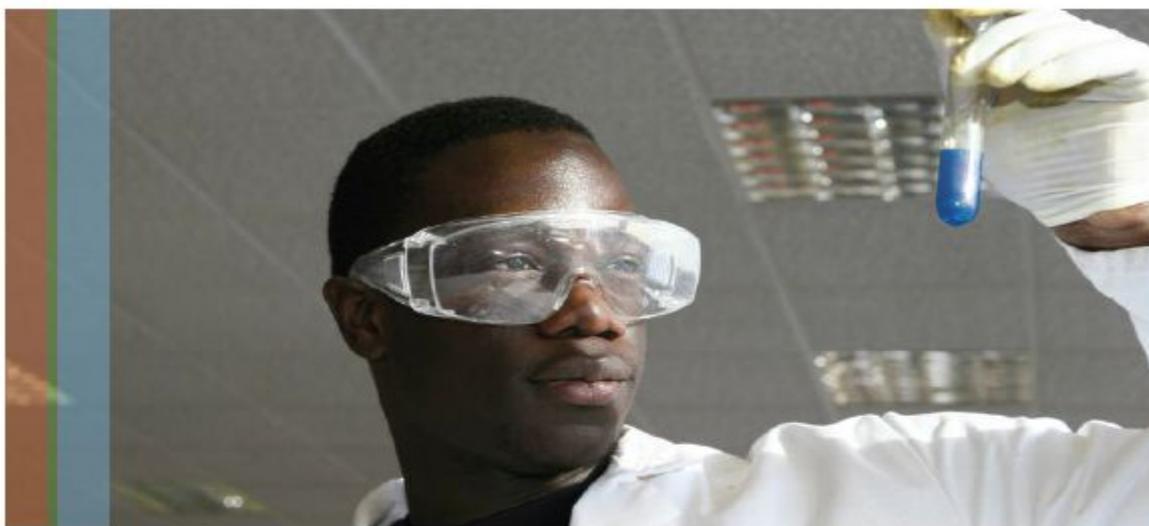
☆ 2.2 La saisie des « Indicateurs quantitatifs » dans l'interface D1/D2

A retenir : les indicateurs sont à saisir en continu, dès la demande de concours et avec chaque bilan, à l'issue du CSF

Les fonctionnalités développées dans Presage web ne permettaient pas de saisir aisément l'ensemble des indicateurs quantitatifs figurant dans les tableaux D1 et D2.

Afin de faciliter la saisie de ces tableaux, la DGEFP, en accord avec la DIACT et l'ASP a donc développé une interface de saisie spécifique. Cette interface est disponible depuis le 6 avril 2009, un mode d'emploi a été diffusé à cette même date (mode d'emploi disponible sur simple demande à l'adresse suivante : clotilde.de-rosnay@finances.gouv.fr)

La saisie des indicateurs quantitatifs est donc effectuée via cette interface et n'est, pour l'instant, plus possible sur Presage web, son intégration est attendue dans Presage.



On peut donner un double sens métaphorique à cette mise en scène photographique. Le premier assimile le travail de quantification du FSE à un travail scientifique, tandis que le second renvoie à l'épistémologie réaliste de la mesure issue des sciences naturelles. Dans cette conception, les « résultats » du FSE s'apparentent au liquide qu'on peut isoler de son environnement dans une pipette ou aux cellules d'un organisme vivant qu'on peut scruter de très près grâce au microscope.

³⁰⁵ DGEFP, « Guide de renseignement des indicateurs de l'évaluation. Gestionnaires », novembre 2009, p. 4.

³⁰⁶ Source : DGEFP, « Guide de renseignement des indicateurs de l'évaluation. Gestionnaires », novembre 2009, p. 16.

Une nouvelle édition de la « lettre du Fonds Social Européen en France » fut entièrement dédiée à « l'évaluation » en 2012³⁰⁷. Intitulé « évaluer pour agir », ce numéro entend « tirer le bilan de l'évaluation en continu du programme FSE 2007-2013 ». Début 2013 enfin, un document réalisé par les consultants entièrement consacré au « dispositif de suivi et d'évaluation » a été mis en ligne³⁰⁸. Proposant une « synthèse des points clés permettant la compréhension du système de suivi et de ses utilisations », son objectif « est de donner une trame de compréhension et d'utilisation à destination des nouveaux utilisateurs. » (p. 1).

L'entreprise de légitimation de la quantification du FSE a donc aussi pris la forme d'un corpus documentaire dont l'étendue doit être soulignée. A l'image de l'insistance des responsables nationaux et européens à présenter la mise en chiffres comme une « nécessité » ou un « devoir », sa production et diffusion a accompagné toute la durée du programme 2007-2013. Un indice de la pénétration de ce discours chez ses destinataires est le fait que des gestionnaires territoriaux du FSE en ont été les relais actifs auprès des bénéficiaires, soit en diffusant les documents de la DGEFP, soit en élaborant leurs propres documents. S'ils reprennent des éléments formalisés par la commission européenne ou par l'échelon national, ces documents ne sont pas de simples reproductions de ceux diffusés par la DGEFP et les consultants³⁰⁹.

3) Un discours incarné

Ce serait mésestimer l'envergure de cet investissement de forme discursif que de penser qu'il a seulement été verbalisé lors des CNS ou matérialisé dans des documents pendant toute la durée du programme. Ce discours a aussi été incarné par les consultants lors de « réunions régionales ». Elles avaient notamment pour fin de :

« 1. Compléter la diffusion d'informations émanant de l'autorité de gestion sur le suivi et l'évaluation du PO ;

³⁰⁷ « Entre les lignes. La lettre du Fonds Social Européen en France », n°7, janvier 2012.

³⁰⁸ Amnyos-Edater, « Dispositif de suivi et d'évaluation. Mode d'emploi des outils », février 2013. Détail remarquable, l'adresse internet de ce document comporte l'adjectif « pédagogique » : [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/Microsoft_Word_-_Document_pedagogique_Outils_DSE_2013_V5_-_08022013.pdf]. Téléchargé le 18 juin 2013.

³⁰⁹ S'agissant des AGD, mentionnons le « guide de renseignement des indicateurs à destination des bénéficiaires » de la DIRECCTE de Lorraine : Guide de renseignement des indicateurs à destination des bénéficiaires, avril 2009, [http://www.lorraine.directe.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_de_renseignement_des_indicateurs_a_destination_des_beneficiaires.pdf]. Téléchargé le 24 mars 2014. Du côté des OI, signalons le « guide de renseignement des indicateurs » du Conseil général de la Haute-Vienne : Guide de renseignement des indicateurs, novembre 2008.

2. Accompagner la mise en œuvre du système d'information en proposant des moments d'information et d'échanges techniques³¹⁰ ».

Deux réunions par an ont ainsi systématiquement eu lieu depuis 2009 dans chaque région métropolitaine, de sorte que 250 avaient été organisées à l'automne 2013³¹¹. Le nombre total de participants à ces réunions est d'environ 4000 d'après les consultants. D'une durée comprise entre une demi-journée et une journée complète, ces réunions « ont rassemblés entre 10 et 30 participants³¹² », appartenant tant aux autorités de gestion déléguées (AGD)³¹³ qu'aux organismes intermédiaires (OI)³¹⁴. L'une des fonctions attribuées à ces réunions par les consultants est qualifiée d'« informative et formative » : elle a consisté à présenter aux gestionnaires territoriaux du FSE :

« - Les modalités d'évaluation du programme autour de la logique d'évaluation en continu ;
- le système d'indicateurs avec les indicateurs D1/D2 et les indicateurs du programme ;
- le rôle de chacun des acteurs (qui fait quoi ? quelle chaîne d'actions et de responsabilité³¹⁵ ?). »

Autrement dit, les deux réunions ayant eu lieu en 2009 dans chaque région ont été l'occasion de rappeler la nécessité de l'« évaluation en continu », de présenter les outils statistiques pour le faire ainsi que d'explicitier la division sociale du travail de quantification. Ces « échanges préalables ont permis également de rappeler aux AGD leurs rôles de sensibilisation des OI, de mobilisation et d'animation indispensables pour maintenir l'implication de tous les organismes³¹⁶ », par exemple en favorisant la circulation des documents présentés au-dessus.

Une seconde fonction de ces réunions est décrite par les consultants comme « une dimension pédagogique, sur l'appropriation de l'évaluation³¹⁷ » :

³¹⁰ REA 2011, janvier 2012, p. 73.

³¹¹ Actes du séminaire européen « L'approche par les résultats pour le Fonds Social Européen en 2014-2020 : quelles perspectives pour l'évaluation ? », octobre 2013, diapositives du forum n°4, « Comment partager les résultats et associer les décideurs ? », p. 20.

³¹² REA 2011, janvier 2012, p. 73.

³¹³ C'est-à-dire le service FSE de la DIRECCTE et dans certains cas des agents du secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) et des chefs des pôles opérationnels des DIRECCTE intitulés « entreprises, emploi et économie ».

³¹⁴ Soit des agents des Conseils régionaux et généraux, des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), de chambres consulaires, de têtes de réseaux associatifs, d'organismes de développement local et social et les organismes supports ou pivots de PLIE (plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi). De façon moins systématique, ont aussi pris part à ces réunions les « référents Présage », surtout pour celles tenues en 2009, ainsi que le « service évaluation de la DGEFP » pour celles de l'automne 2009 et 2011. Les « référents » et « animateurs » Présage officient au sein des SGAR et des directions déconcentrées de l'Etat telles que les DRAAF, DIRECCTE et DREAL.

³¹⁵ REA 2011, janvier 2012, p. 75.

³¹⁶ *Ibid.*, p. 74.

³¹⁷ *Ibid.*, p. 75.

« La prise de conscience de l'importance de l'évaluation et de son caractère d'une part, obligatoire, et d'autre part stratégique (de façon plus lente pour cette deuxième partie)³¹⁸. »

L'expression de « prise de conscience » suggère que les consultants ont joué un rôle de médiation entre les locuteurs de ce discours et les gestionnaires.

Ce travail de médiation peut s'entendre de deux façons, non exclusives : d'une part comme une forme d' « exposition forcée » des gestionnaires à cette entreprise de légitimation de la nécessité de quantifier. Pendant une demi-journée ou une journée entière et à deux reprises dans l'année entre 2009 et 2013, les consultants ont ainsi pu confronter le public captif des gestionnaires à ce discours. Si ceux-ci avaient jusque-là pu y échapper lors des CNS ou via le corpus documentaire, il leur a été plus difficile de s'y soustraire lors de ces réunions.

Le terme de médiation renvoie d'autre part à une fonction d'explicitation et/ou de traduction de ce discours par les consultants. Pour faire en sorte qu'il soit bien « entendu », c'est-à-dire d'abord effectivement reçu et ensuite compris, les consultants ont pu demander quels étaient les points qui soulevaient l'incompréhension des gestionnaires ou recourir à des exemples, d'autant plus « parlants » qu'ils ont été tirés du contexte territorial.

B) Quantifier au nom de la science et de la démocratie

« L'évaluation d'un programme consiste à juger du bien fondé, de l'efficacité ou de l'efficacité des interventions qu'il prévoit pour atteindre les objectifs prévus. C'est une démarche scientifique qui analyse les informations qualitatives et quantitatives disponibles à partir d'indicateurs (...). Le rendre compte est une question essentielle pour les citoyens européens qui doivent savoir grâce à des méthodes d'évaluation objectives si les programmes financés par l'Union européenne sont efficaces et permettent de faire évoluer dans le bon sens l'emploi, la formation et l'insertion des personnes vivant en Europe. (...) Ces indicateurs peuvent ainsi servir de base à l'analyse scientifique conduite par des organismes spécialistes de l' valuation³¹⁹. »

La mise en chiffres du FSE est associée à deux registres de légitimation. Le premier est celui de la science : « l'évaluation » est une « démarche scientifique », les indicateurs servant de « base à l'analyse scientifique » menée par des évaluateurs privés. Ce registre discursif établit donc un lien voire une filiation entre « l'évaluation » quantifiée et la pratique scientifique.

Bien que le terme ne soit pas employé, le second registre de légitimation est celui de la « démocratie ». En effet, puisque les indicateurs permettent de traduire statistiquement le « bien fondé », « l'efficacité » ou encore « l'efficience » du FSE, ils permettent de répondre à une « question essentielle » du point de vue des citoyens européens : celle du « rendre

³¹⁸ *Ibid.*, p. 76, souligné dans le document.

³¹⁹ [<http://www.fse.gouv.fr/evaluation/evaluer-son-projet-avec-le-fse/les-evaluations-du-programme-fse/article/l-evaluation-une-question-centrale>]. Page consultée le 3 novembre 2010, souligné dans le texte. Cette URL n'est plus active, c'est- dire qu'elle ne « pointe » plus vers la page consultée.

compte ». Ils concrétisent autrement dit la transparence démocratique. Preuve que ces deux registres ne sont pas exclusifs, ils sont mobilisés l'un à la suite de l'autre dans la troisième phrase de l'extrait cité.

Encadré n°7) La force d'un argumentaire « révolutionnaire »

Qu'elle prenne ou non la forme d'indicateurs statistiques, la légitimation de « l'évaluation » par la « démocratie » n'est pas une particularité du FSE. Ce registre en est une composante historique, d'abord au sens où en France, il est présent dès l'introduction de « l'évaluation » dans les années 80 et jusqu'à aujourd'hui. Mais aussi dans le sens où ce registre s'appuie sur un fait historique dont l'importance peut difficilement être mise en doute : la Révolution française, et plus précisément sur l'un de ses textes les plus éminents, la « Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ».

Cet argument à fonction légitimatrice est utilisé de façon exemplaire dans ce propos de l'actuel premier président de la Cour des Comptes, Didier Migaud : « Avant tout, il est utile de rappeler brièvement pourquoi, quel que soit le contexte, il est indispensable de donner une place importante à l'évaluation. Trois raisons militent pour une installation durable de l'évaluation dans nos pratiques. La première est que l'évaluation participe d'un souci de transparence dans l'usage des fonds publics, qui est l'une des composantes de la démocratie. Cette exigence figure à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui dispose que "la Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration". Cela impose de s'intéresser aux résultats de toute action publique³²⁰. » On comprend qu'il soit difficile de s'opposer à « l'évaluation », puisque ses promoteurs peuvent taxer ses critiques de (re-)nier l'un des héritages les plus consensuels et universellement connus de 1789.

« L'évaluation des programmes est, pour la période 2007-2013, une question centrale du rendre-compte de l'efficacité des aides de l'Union Européenne auprès des Etats membres. La France, comme les autres Etats membres, s'est dotée d'une méthodologie objective pour évaluer l'efficacité des programmes jusqu'en 2013. (...) Cette méthodologie interpelle les services administratifs responsables de la gestion des programmes mais également les porteurs de projets eux-mêmes sur les procédures à appliquer pour rendre fiable cette analyse scientifique effectuée par des organismes indépendants. Les données appelées "indicateurs" sont au cœur de cette méthodologie partagée entre les administrations de l'Etat et les porteurs de projets FSE pour garantir la réalité et l'exactitude des résultats produits par les évaluations³²¹. »

Telle que définie dans ces textes, « l'évaluation » possède une double dimension « démocratique », d'abord parce qu'elle actualise à l'échelle du continent le désir de transparence des « citoyens européens », mais aussi parce que cette définition de « l'évaluation » au moyen d'indicateurs revient à faire de la science de façon collaborative ou participative. Le second extrait indique bien que cette « analyse scientifique [est] effectuée

³²⁰ Didier Migaud, « Les cinq défis de l'évaluation », *Revue Française d'Administration Publique*, n°148, 2013, p. 849-858, citation p. 850. Cet article est la transcription de l'allocation que Didier Migaud prononça pour ouvrir les « Journées françaises de l'évaluation » en 2013. Voir aussi Annie Fouquet, « L'évaluation des politiques publiques : état(s) de l'art et controverses », *Revue Française d'Administration Publique*, n°148, 2013, p. 835-847, p. 837.

³²¹ [<http://www.fse.gouv.fr/evaluation/evaluer-son-projet-avec-le-fse/les-evaluations-du-programme-fse/article/l-evaluation-une-question-centrale>]. Page consultée le 3 novembre 2010, souligné dans le texte.

par des organismes indépendants », qui dépendent pour la mener à bien de l'ensemble des gestionnaires, à qui est délégué le renseignement des indicateurs.

Des registres de légitimation « anciens » pour une forme statistique « nouvelle »

En tant que concrétisation de la « nouvelle quantification publique », le cas du FSE permet de montrer que les registres de légitimation de cette forme statistique sont la « science » et la « démocratie ». Or, il se trouve que ces deux arguments étaient précisément ceux employés pour promouvoir ce qui allait devenir l'instrument fétiche de quantification de « l'opinion publique », le sondage sur échantillon représentatif. « Le discours tenu sur les enquêtes d'opinion des origines à nos jours possède la particularité d'être à la fois un discours sur la science et un discours sur la démocratie. (...) Ce trait vaut à la fois pour les concepteurs et les contempteurs de la méthode. Si les premiers entreprennent dès l'origine de démontrer la *justesse* de l'instrument (discours sur la science), ils tiennent parallèlement à en établir la *justice* au regard d'une norme politique établie (discours sur la démocratie³²²). » De ce point de vue, la « nouvelle quantification publique » perd de sa « nouveauté ».

§ 2) Intégrer la quantification dans le quotidien professionnel

Il s'agit dorénavant de se pencher sur ce qu'implique l'impératif de mise en chiffres sur la définition officielle de l'activité professionnelle des bénéficiaires et gestionnaires du FSE.

On montrera que l'obligation d'« évaluer » les « résultats » rend nécessaire la formulation et l'imposition d'une nouvelle définition de ce en quoi consiste leur métier, faisant de la quantification une composante centrale de celui-ci (A) par laquelle ils se trouvent mis en responsabilité (B).

³²² Loïc Blondiaux, *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, op. cit., p. 187, souligné dans le texte. Sur ce point, voir aussi Patrick Lehingue, *Subunda. Coups de sonde dans l'océan des sondages*, éd. Du Croquant, Bellecombe-en-Bauge, 2007, p. 259-267. Pour une illustration de ce discours au commencement de l'industrie sondagière nord-américaine, cf. Paul T. Cherington, « Opinion polls as the voice of democracy », *Public Opinion Quarterly*, vol. 4 (2), 1940, p. 236-238. Pour un exemple hexagonal, voir le texte d'Alain Lancelot, « Sondages et démocratie », in *SOFRES Opinion publique*, Paris, Gallimard, 1984, p. 257-267, et la réponse de Pierre Bourdieu, « Le sondage, une "science" sans savant », in *Choses dites*, op. cit., p. 217-224.

A) L' « évaluation », une composante à part entière du travail des bénéficiaires et gestionnaires

Comme spécifié dans l'introduction générale³²³, la « nouvelle quantification publique » repose pour l'essentiel sur les épaules d'agents administratifs qui ne sont pas des professionnels de la statistique. Le travail de quantification leur est donc *a priori* étranger. L'effort pour faire de « l'évaluation » une composante à part entière de l'activité administrative des gestionnaires se manifeste aussi par l'édition d'une définition alternative de celle-ci, englobant la mise en chiffres :

« **L'évaluation, une question centrale** (...) La question centrale de l'évaluation est la connaissance fine des participants au programme et des résultats qu'ils obtiennent, via le concours du Fonds social européen. La collecte des informations nécessaires à cette démonstration est, dès lors, un enjeu vis-à-vis duquel les autorités françaises ont une démarche très active de fiabilité et de consolidation des données : en France, des indicateurs sont prévus pour chaque projet, il est de la responsabilité de chaque porteur [de projet FSE] de les renseigner et pour les services administratifs compétents de les agréger dans le logiciel de suivi des programmes européens³²⁴ ».

L'inculcation d'une nouvelle définition du travail des bénéficiaires et gestionnaires se divise en deux étapes. La première consiste à faire de « l'évaluation » une activité aussi légitime que les autres. Le début du texte en est une illustration : l' « évaluation » est une « question centrale ». Les gestionnaires n'ont plus à considérer la « mesure » des « résultats » comme accessoire ou anecdotique. Il s'agit bien au contraire d'une dimension « centrale » du programme, aussi digne que les autres, non d'un supplément d'âme dépourvu d'utilité pratique.

La seconde étape consiste à intégrer le travail de quantification parmi l'ensemble des tâches constituant l'activité professionnelle des acteurs administratifs territoriaux du FSE. Ce qu'on peut illustrer pour le cas des bénéficiaires :

« **Petit récapitulatif des questions à se poser en tant que bénéficiaire FSE :**

Mon projet est-il conforme aux actions prévues dans ma convention ?

Est-il conforme à la répartition des dépenses par postes que j'ai acté avec l'Etat ? (...)

Ai-je prévu le suivi des indicateurs dans ma convention FSE ?

Ai-je organisé la collecte de ces informations de manière satisfaisante³²⁵ ? »

Cette sorte de viatique décrit les étapes successives de l'administration d'un dossier. Toutes les questions dont il est composé définissent ce que les bénéficiaires doivent garder à

³²³ Dans la première partie, cf. le § 3 de la section 1.

³²⁴ [<http://www.fse.gouv.fr/evaluation/evaluer-son-projet-avec-le-fse/les-evaluations-du-programme-fse/article/l-evaluation-une-question-centrale>]. Page consultée le 3 novembre 2010, nous soulignons. Dans cette citation, le terme « porteur de projet » est synonyme de « bénéficiaire ».

³²⁵ [<http://www.fse.gouv.fr/vous-etes-beneficiaire/garder-une-longueur-d-avance/article/garder-une-longueur-d-avance>] Page consultée le 3 novembre 2010.

l'esprit avant, pendant et après la période pendant laquelle ils utilisent les fonds européens. Sur les onze questions de ce vademecum, deux renvoient explicitement aux tâches de mise en chiffres. Sur le plan formel, la quantification est donc bien un aspect à part entière de la gestion d'un dossier FSE, qui doit recevoir de la part des bénéficiaires la même attention que tous les autres.

Mais le travail de quantification n'est pas l'apanage des bénéficiaires : les gestionnaires sont tout autant concernés par sa réalisation. L'intégration de la nécessité d'objectiver les « résultats » du FSE dans la définition leur activité professionnelle suppose de les rendre conscients de cette « responsabilité » nouvelle et partagée entre eux.

B) Une mise en responsabilité collective

Les bénéficiaires du cofinancement européen doivent produire des données statistiques portant sur les « participants³²⁶ » aux actions cofinancées, puis les transmettre aux gestionnaires au début et au terme de l'opération. A charge pour ces derniers de les saisir dans un outil informatique pour l'objectivation des types de sorties. En résumé, les bénéficiaires constituent le premier maillon de la chaîne de production statistique, les gestionnaires le second. Cela signifie que, si le premier maillon ne remplit pas sa fonction, le second en est nécessairement empêché et ainsi de suite. Tous les maillons de la chaîne sont donc interdépendants :

« Pour les porteurs de projet, l'erreur serait de faire comme si les indicateurs n'existaient pas. Il faut prévoir d'appliquer les indicateurs rattachés à son projet dès le début car collecter les informations nécessaires suppose souvent d'adapter ses propres outils de suivi. Le non-renseignement des indicateurs peut bloquer votre dossier au moment du paiement du FSE car les services gestionnaires sont redevables de la remontée de ces informations. Remplir ces indicateurs, c'est aussi une obligation prévue par la convention FSE³²⁷. »

Bénéficiaires et gestionnaires doivent prendre conscience du fait qu'ils dépendent les uns des autres. Dans ces conditions, ils sont incités à agir de façon « responsable », en réalisant la partie du travail de quantification qui leur échoit. Dans cette configuration d'interdépendance, cela signifie que tous les acteurs (se) doivent (d')agir de façon à ce que les autres n'aient pas à souffrir de leur irresponsabilité. Le fonctionnement de la chaîne de quantification est une « responsabilité collective » :

³²⁶ Rappelons que le terme désigne « une personne physique qui bénéficie de l'opération : stagiaire, salarié, personne en insertion, etc. ». Source : Conseil général de la Haute-Vienne, Guide de renseignement des indicateurs, novembre 2008, p. 48.

³²⁷ [<http://www.fse.gouv.fr/evaluation/evaluer-son-projet-avec-le-fse/les-indicateurs-a-mettre-en-place/article/les-indicateurs>]. Page consultée le 3 novembre 2010. Dans cette citation, le terme « porteur de projet » est synonyme de « bénéficiaire ».

« Un fonctionnement efficace du système d'évaluation (...) fait partie des obligations de la France, liées à l'attribution de l'aide : cette nécessité s'impose à tous les opérateurs qu'ils soient gestionnaires, ou bénéficiaires, au niveau local ou national. (...) **Recueil et traitement de l'information : une responsabilité collective** : la collaboration de chacun au recueil et au traitement de l'information est, à cet égard, essentielle³²⁸. »

Il faut souligner la présence réitérée de termes et expressions prescriptifs pour désigner le travail de quantification : « il faut prévoir » de renseigner les indicateurs ; cette tâche constitue une « obligation » et une « nécessité ». La « mise en responsabilité³²⁹ » des bénéficiaires et gestionnaires consiste à devoir « jouer le jeu³³⁰ » pour renseigner les indicateurs. Ils doivent tenir leur rôle dans la chaîne de quantification et se sentir tenu par lui, en gardant à l'esprit que de leurs actes dépendent (ceux) d'autres acteurs, qui eux-mêmes ont des comptes à rendre à d'autres.

Contraindre les bénéficiaires et les gestionnaires à quantifier implique donc de modifier la définition instituée du travail d'administration du FSE, pour y inclure l'ensemble des opérations liées à « l'évaluation » et en faire des tâches aussi dignes que celles formant leur ordinaire professionnel. La définition officielle du métier des bénéficiaires et gestionnaires est donc un enjeu de luttes, puisque leur hiérarchie leur impose une définition alternative dans laquelle « l'évaluation » quantifiée occupe une place « centrale³³¹ ».

La mise en mots, une condition préalable à la mise en chiffres

Sur la question des traits (non) distinctifs de la « nouvelle quantification publique » (NQP), l'examen des registres de légitimation mobilisés pour l'imposer sur le cas du FSE montre que sa nouveauté est à relativiser. La « science » et la « démocratie » ont également été deux registres utilisés pour légitimer les sondages. Il faudrait même se demander s'ils ne s'observent pas systématiquement lors de l'apparition d'une nouvelle forme statistique. Comme le suggère l'actuel engouement pour les « data », dont le format « open » permettrait une « mise en transparence de l'Etat et des collectivités locales, un "gouvernement ouvert",

³²⁸ DGEFP, « Guide de renseignement des indicateurs de l'évaluation. Gestionnaires », novembre 2009, p. 4-5, souligné dans le document. Une phrase identique figure dans le guide à l'attention des bénéficiaires : cf. DGEFP, « Bien renseigner les indicateurs de votre projet FSE. Bénéficiaires », 2010, p. 2.

³²⁹ Emmanuel Didier : « "Compstat" à Paris : initiative et mise en responsabilité policière », *art. cité*. L'auteur indique reprendre cette expression des enquêtés (cf. p. 16 et 24).

³³⁰ « Entre les lignes. La lettre du Fonds Social Européen en France », n°5, novembre 2008, p. 1.

³³¹ L'enjeu de cette lutte peut aussi porter sur les modalités d'évaluation du travail d'un groupe professionnel. Ce point est une clé de compréhension du mouvement des professions universitaires en France en 2007-2009. Un des enjeux de l'opposition entre ces professionnels et leur tutelle ministérielle portait sur les modalités d'« évaluation » pertinentes et légitimes de leur activité. Parmi de nombreuses références, cf. Lucien Sfez, « Evaluer : de la théorie de la décision à la théorie de l'institution », *art. cité*, en particulier p. 92-94.

conforme aux nouveaux standards de légitimité des démocraties modernes³³². » Tandis que leur version « big » serait d'après certains l'aube d'une véritable révolution dans les sciences sociales, puisque « la simple surabondance de données permet d'obtenir des conclusions, sans théorie, sans analyse, éludant ainsi la question du rapport aux sciences sociales³³³. »

Sur la question de la performativité de la NQP, on a démontré dans les paragraphes 1) et 2) qu'une des conditions du fonctionnement effectif de la chaîne de quantification du FSE est que les divers acteurs qui la composent parlent le même langage. C'est de la sorte que s'explique le travail de socialisation mené auprès des gestionnaires et des bénéficiaires, consistant à leur faire (re-)connaître le bien-fondé de « l'évaluation » via des indicateurs et à inclure le souci de quantifier dans leur activité professionnelle. Le langage est bien une modalité parmi d'autres par laquelle est édifiée et mise en marche la chaîne de quantification du FSE. Or, apprendre à parler un langage n'a rien de naturel : c'est au contraire le résultat d'un apprentissage. Tout langage doit autrement dit être transmis.

C'est aussi ce que dit Alain Desrosières, en prenant l'exemple de la comptabilité nationale, qui « a été explicitement présentée par ses auteurs, dans les années 1950 et 1960, comme un langage permettant aux partenaires sociaux réunis dans les commissions de modernisation du Plan ou autour des tables de négociation paritaire, de prendre appui sur des catégories consolidées (...) Ce langage a été progressivement diffusé à travers l'enseignement de l'ENA, de Sciences Po, des universités, puis de l'enseignement secondaire, notamment dans les nouveaux programmes de sciences économiques et sociales, dont les manuels sont fortement inspirés par les travaux et les catégories d'analyse de la statistique publique³³⁴. »

La production statistique du FSE est donc conditionnée par une entreprise langagière de légitimation. La mise en mots précède la mise en chiffres et la rend possible. La nécessité de quantifier est en partie le produit d'un discours qui contribue à la faire advenir, mais elle ne s'impose pas d'elle-même, comme mue par la seule force de l'idée vraie. C'est une première limite à la thèse de la performativité intrinsèque de la « nouvelle quantification publique ».

³³² Voir Pierre-Yves Baudot, Guillaume Marrel, Magali Nonjon, « Encore une révolution informatique ? Open et big data dans les organisations administratives », *Informations sociales*, n°181, 2015, p. 8-18, citation p. 10.

³³³ Claire Lemerrier, « Une histoire sans sciences sociales ? », *Annales HSS*, vol. 70 (2), 2015, p. 345-357, citation p. 355. Sur ce point précis, voir aussi Dominique Cardon, *A quoi rêvent les algorithmes ? Nos vies à l'heure des big data*, Paris, Seuil, 2015, p. 51. Pour une approche des big data en sciences sociales, cf. Étienne Ollion, Julien Boelaert, « Au-delà des big data. Les sciences sociales et la multiplication des données numériques », *Sociologie*, vol. 6 (3), 2015, p. 295-310.

³³⁴ « Discuter l'indiscutable : raison statistique et espace public », p. 77-100, in *Pour une sociologie historique de la quantification. L'argument statistique I*, op. cit., citation p. 90-91.

Section 2) Les chiffres et la lettre du droit

La légitimation langagière du travail de quantification constitue un préalable indispensable à sa concrétisation. Mais dire que cette étape est historiquement première dans la dynamique de mise en chiffres ne permet pas d'en déduire la force sociale. S'arrêter à ce stade serait s'échiner à chercher dans ce discours, artificiellement isolé de son environnement d'énonciation et de réception, le fondement de son efficacité. On expliquera dans cette section que le principe de l'« évaluation » quantifiée (§ 1) et les indicateurs de « résultats » (§ 2) procèdent aussi du droit.

§ 1) L'« évaluation », un principe juridiquement fondé

Parmi les trois types de rapports en partie rédigés au moyen des données issues de la chaîne de quantification³³⁵, les « rapports annuels d'exécution » (RAE) sont destinées à instaurer une « redevabilité³³⁶ » de l'Etat français vis-à-vis de la commission européenne (CE) sur la gestion physico-financière du FSE. Or, loin d'être laissées au libre-arbitre des gestionnaires territoriaux, la confection du RAE, ses données et sa fréquence de transmission à la CE sont juridiquement codifiées :

« 3.1.1 Le suivi de la mise en œuvre du programme : Le rapport annuel d'exécution

Le règlement (CE) n° 1828/2006 contient des obligations concernant la restitution de données relatives aux indicateurs par axe du programme, aux groupes cibles de participants, à la prise en compte des priorités transversales ainsi que la ventilation des dépenses en différentes nomenclatures. Ce rapport doit être saisi dans le système de suivi de la Commission européenne le 30 juin de chaque année n+1. La transmission d'un rapport comportant ces informations, conditionne la recevabilité des demandes de paiement (art. 86 du rapport 1083/2006 du Conseil)³³⁷. »

C'est l'article 67 du règlement n°1083/2006 qui contient les dispositions relatives au contenu du RAE, qui doit être transmis par les autorités de gestion nationales à la CE pour que celle-ci s'assure de la « bonne gestion » des fonds alloués aux Etats-membres³³⁸. La transmission du RAE et la conformité de son contenu aux règles de droit est une condition parmi d'autres pour que la CE honore les « demandes de paiement » des Etats-membres. On

³³⁵ Les contenus et fonctions assignées à ces biens statistiques sont décrits dans l'introduction de la partie I (section 2 § 3).

³³⁶ Néologisme du terme « accountability » proposé par Frédéric Ocqueteau : cf. « Une machine à retraiter les outils de mesure du crime et de l'insécurité : l'Observatoire national de la délinquance », *Droit et Société*, n°81, 2012, p. 447-471, p. 1.

³³⁷ DGEFP, « Guide de renseignement des indicateurs de l'évaluation. Gestionnaires », novembre 2009, p. 21, souligné dans le document.

³³⁸ Règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006, portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n°1260/1999, p. 32-33.

peut autrement dit comparer le RAE à une « monnaie d'échanges », dont la circulation rend possible des flux financiers entre les Etats-membres et la CE.

Outre la production du RAE, le cadre juridique du FSE contraint également les autorités de gestion nationales à procéder à des « évaluations » du programme :

« Article 47

Dispositions générales

1. Les évaluations visent à améliorer la qualité, l'efficacité et la cohérence de l'intervention des Fonds ainsi que la stratégie et la mise en œuvre des programmes opérationnels eu égard aux problèmes structurels spécifiques des États membres et régions concernés, (...)

2. Les évaluations peuvent être de nature stratégique, afin d'étudier l'évolution d'un programme ou d'un groupe de programmes par rapport aux priorités communautaires et nationales. Elles peuvent être de nature opérationnelle, afin d'étayer le suivi d'un programme opérationnel. Elles interviennent avant, pendant et après la période de programmation.³³⁹ »

Cet article institue en droit la pratique évaluative et établit une distinction entre l'« évaluation » « stratégique » et celle dite « opérationnelle ». La première se matérialise dans les « rapports d'évaluation thématiques », la seconde dans les « rapports d'évaluation annuels » (REA). L'utilité principale de ces derniers consiste à appréhender la « performance » du programme via les indicateurs de « résultats » « au niveau de chaque opération ».

Outre l'obligation d'« évaluation », l'outillage statistique destiné à concrétiser ce principe est lui-même en partie juridiquement codifié.

§ 2) Un dispositif statistique émanant en partie du droit

C'est d'abord le cas des indicateurs de « réalisation » qui figurent dans l'annexe 23 du règlement de la CE n°1828/2006 du 8 décembre 2006³⁴⁰. C'est ensuite l'élaboration des indicateurs de « résultats » qui est explicitement imposée par la lettre du droit :

« CHAPITRE II

Contenu de la programmation

Section 1

Programmes opérationnels

Article 37

Programmes opérationnels relatifs aux objectifs convergence et compétitivité régionale et emploi

³³⁹ Règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006, p. 26.

³⁴⁰ Cf. Règlement (CE) n°1828/2006 de la Commission du 8 décembre 2006 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et du règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional, p. 101. Cette liste est reproduite dans l'annexe n°16.

1. Les programmes opérationnels relatifs aux objectifs convergence et compétitivité régionale et emploi comportent : (...)

c) des informations sur les axes prioritaires et leurs objectifs spécifiques ; ces objectifs sont quantifiés à l'aide d'un nombre limité d'indicateurs de réalisation et de résultats, compte tenu du principe de proportionnalité. Ces indicateurs permettent de mesurer les progrès par rapport à la situation de départ et la réalisation des objectifs mettant en œuvre les axes prioritaires³⁴¹ »

La définition d'indicateurs de « résultats » « au niveau des axes » constitue donc une obligation juridique imposée par la Commission européenne aux Etats-membres. Toutefois, contrairement aux indicateurs de « réalisation³⁴² », ils ne sont pas définis dans le corpus réglementaire : les Etats-membres conservent une marge de manœuvre pour leur élaboration.

Le droit, une condition de possibilité de l' « évaluation » quantifiée du FSE

La pratique de l' « évaluation » quantifiée du FSE n'émane donc pas exclusivement d'un discours de légitimation fait au nom de la « science » et de la « démocratie ». Elle découle également de règles juridiques, qui contribuent à la rendre possible et, dans une certaine mesure, contraignante. Le droit est une condition de possibilité (ou d'existence) de la « nouvelle quantification publique » (NQP), d'une part parce que le principe de l' « évaluation » est juridiquement institué, d'autre part parce que les indicateurs matérialisant cette prescription procèdent en partie de textes juridiques.

On est donc conduit à nuancer l'assertion d'Alain Supiot, dont « l'ambition du livre est, d'une part, de montrer l'opposition terme à terme de deux modes de constitution et d'existence d'une société ordonnée, le gouvernement par la loi dont il fait remonter la genèse aux Grecs, puis aux Romains, et la gouvernance par les nombres qu'il renvoie tout aussi loin à la genèse des nombres et du calcul numérique. (...) Au vu des évolutions actuelles, Alain Supiot considère que la gouvernance par les nombres détruit le gouvernement par la loi sans lui substituer de nouveau mode de gouvernement³⁴³. » Dans cette deuxième section, on a au contraire démontré que la NQP prend appui sur le droit pour parvenir à l'existence. Entendus

³⁴¹ Règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006, p. 22.

³⁴² Outre ce fondement juridique, la tripartition des indicateurs des fonds structurels européens en trois catégories (de « réalisation », de « résultats » et d' « impact ») est méthodologiquement codifiée dans une vaste littérature grise. Sources : Commission Européenne, Direction Générale Politique Régionale, « Nouvelle période de programmation 2007-2013. Orientations indicatives sur les méthodes d'évaluation. Indicateurs pour le suivi et l'évaluation », Document de travail n°2, août 2006. Et Commission Européenne, Direction Générale Politique Régionale, « Période de programmation 2014-2020. Suivi et évaluation de la politique européenne de cohésion. Fonds européen de développement régional et fonds de cohésion. Concepts et recommandations », Document d'orientation (projet), novembre 2011. Spécifique à la politique régionale européenne, cette typologie peut néanmoins être reprise par les collectivités locales en France, à l'image de la Région Picardie comme on le verra dans la partie II.

³⁴³ Robert Salais, « Gouvernance, quantification et droit. A propos d'Alain Supiot, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)* », *Revue Française de Socio-Economie*, n°17, 2016, p. 185-191, citation p. 187.

comme principes d'administration des hommes et des choses, le droit et la statistique ne sont pas en toutes circonstances nécessairement opposés.

Section 3) L'intervention décisive de consultants

Il manquerait une pièce essentielle au processus de concrétisation de l'outillage statistique si l'on omettait le rôle crucial joué par des consultants. L'analyse de leur contribution à l'opérationnalisation de la chaîne de quantification (§ 1) et à la restructuration de l'infrastructure informatique (§ 2) nous permettra d'isoler l'un des traits distinctifs de la NQP.

Encadré n°8) La mission des cabinets « Amnyos » et « Edater »

« Le consortium formé par les sociétés "Amnyos" et "Edater" a été sélectionné par la DGEFP, dans le cadre d'un appel d'offres ouvert, pour la réalisation de prestations d'évaluation en continu du Programme Opérationnel. Un accord cadre d'une durée de trois ans, qui se déclinera en plusieurs marchés subséquents, leur a été notifié en date du juin 2008³⁴⁴. »

La DGEFP a lancé un appel d'offres en 2007. Six propositions d'intervention avaient été reçues et étaient en cours d'analyse en décembre 2007³⁴⁵. C'est via cet « accord cadre d'une durée de trois ans » que sont passés les marchés de la DGEFP auprès des consultants, par exemple pour la réalisation des « rapports d'évaluation thématiques ». Cet accord-cadre assurait *de facto* au prestataire retenu le monopole des marchés en rapport avec « l'évaluation » pendant au moins trois ans. Cet accord-cadre étant « renouvelable trois fois un an³⁴⁶ » et ayant de fait été reconduit, le consortium « Amnyos-Edater » a été l'unique prestataire de la DGEFP de 2008 à 2014. L'intervention des consultants a dès l'origine eu vocation à couvrir toute la durée du programme, mais n'a jamais été conçue comme un secours ponctuel. Au vu des conditions de leur intervention prévues dans l'accord-cadre, la DGEFP a fait en sorte d'institutionnaliser leur mission.

Treize consultants ont été mobilisés durant le FSE 2007-2013, dix pour « Amnyos », trois pour « Edater »³⁴⁷. Ces chiffres semblent suggèrent qu'une équipe relativement conséquente a été impliquée. Cette lecture est renforcée par le fait que ces deux cabinets ont

³⁴⁴ « Entre les lignes. La lettre du Fonds Social Européen en France », n°5, novembre 2008, p. 4.

³⁴⁵ Compte-rendu du CNS du 18 décembre 2007, p. 14.

³⁴⁶ *Ibid.*, p. 14.

³⁴⁷ Pour « Amnyos » : Olivier Mériaux, Frédéric Bertrand, Guyllia Monzenga, Cécile Boukabza, Sophie Bonnot-Bensaadoun, Yann-Gaël Fourquier, Muriel Larue, Valentin Vigier, François De Lavergne et Julien Montel. Pour « Edater » : Jacques Carrillo, Anne-Cécile Couaillier et Bruno Roudier. « Amnyos » et « Edater » emploient respectivement 30 consultants et « une bonne quarantaine de collaborateurs ». Sources : [<http://www.amnyos.com/-Les-Consultants,59-.html>] et [<http://www.edater.fr/edater/equipe-bis>], pages consultées le 19 mai 2014.

répondu conjointement à l'appel d'offres de la DGEFP, plutôt que de faire chacun une proposition. Cela peut être compris comme un indice de l'ampleur de la tâche qui leur a été confiée. S'agissant des réunions régionales, on apprend que « huit consultants sont généralement impliqués » et qu' « ils suivent chacun les deux à quatre mêmes régions depuis 2009³⁴⁸. » Signalons enfin que François De Lavergne³⁴⁹, Julien Montel et Bruno Roudier étaient membres du « conseil scientifique de l'évaluation » (CSE³⁵⁰).

§ 1) Créer et entretenir « les conditions de l'évaluation³⁵¹ »

Le programme opérationnel (PO) du FSE a été adopté en juin 2007. Mais à cette date, la chaîne de production statistique restait pour l'essentiel à construire. Si certains aspects techniques sont établis dans le PO et qu'est esquissée la division du travail de quantification³⁵², un certain nombre de questions restent sans réponse. Comment faire en sorte que la mise en œuvre des opérations statistiques par les bénéficiaires et gestionnaires soit homogène, alors qu'ils sont disséminés dans l'ensemble de la métropole au sein de multiples échelons institutionnels ? Pour reprendre la métaphore industrielle, avant de pouvoir produire des chiffres à la chaîne, les postes de travail et les machines restaient à construire en 2007. C'est précisément la tâche confiée par la DGEFP à des consultants : transformer l'ébauche présentée dans le PO en un dispositif pleinement opérationnel :

« **François de LAVERGNE**, *Groupe Amnyos*, rappelle que le consortium Amnyos Edater a été choisi par la DGEFP pour créer les conditions "d'évaluabilité" et pour développer la capacité d'interprétation des performances du programme opérationnel. (...) En effet, compte tenu de la complexité du système, la méthode globale de collecte des informations, des réalisations, des résultats et des performances doit être éclaircie. Ainsi, les indications qui seront traduites en indicateurs devront être identiques sur l'ensemble du territoire, quelle que soit l'organisation chargée de gérer ou de mettre en œuvre le FSE. Les données devront être valorisées et analysées de façon collective afin de disposer d'informations fiables sur la performance du système³⁵³. »

A ce stade de la mise en œuvre du programme, le principal objectif fixé aux consultants consiste à assurer l'homogénéité territoriale et institutionnelle du travail de quantification. Deux solutions existent pour ce faire.

³⁴⁸ Source : REA 2011, janvier 2012, p. 74.

³⁴⁹ Passé par Polytechnique et docteur en sciences économiques, il est « directeur associé Europe et international » d'« Amnyos ». Source : [<http://www.amnyos.com/-Les-Consultants,59-.html>], page consultée le 19 mai 2014. C'est lui qui présentait les REA en CNS.

³⁵⁰ Source : [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/TABLEAU_MEMBRES_COMITE_EVALUATION.pdf]. Téléchargé le 10 février 2011.

³⁵¹ « Entre les lignes. La lettre du Fonds Social Européen en France », n°5, novembre 2008, p. 4.

³⁵² Source : Programme opérationnel national du FSE, juin 2007, p. 124-125.

³⁵³ Compte-rendu du CNS du 16 décembre 2008, p. 11.

Encadré n°9) L'harmonisation des produits et l'harmonisation des méthodes

« L'harmonisation *des produits* suppose que les "spécialistes de domaine" des différents pays se sont réunis et mis d'accord sur la définition d'un "concept" qu'ils ont ensuite transmis aux méthodologues de chacun de leurs INS [instituts nationaux de statistique], à charge pour eux de mesurer celui-ci au mieux, chacun de leur côté selon leurs méthodes propres, et compte tenu des caractéristiques et des sources spécifiques à chaque pays³⁵⁴. » A l'opposé, « l'harmonisation des méthodes est beaucoup plus ambitieuse. Elle suppose que le statisticien a la maîtrise complète de la chaîne de production de l'information. Tout d'abord, cela exige que les enregistrements élémentaires soient faits lors d'enquêtes ou de recensements conçus par le statisticien et non issus d'exploitations secondaires de sources administratives, comme le sont beaucoup de statistiques sociales. Il faut ensuite que les questionnaires, les nomenclatures, les procédures d'enquête, les conventions de codage soient identiques dans tous les pays concernés. Compte tenu des différences de langues et de nombreuses pratiques sociales, cette démarche peut sembler réductrice, sinon utopique³⁵⁵. »

La tâche des consultants consiste indubitablement en un travail d'« harmonisation des méthodes ». Il s'agit très clairement de standardiser l'ensemble du fonctionnement ascendant de la chaîne de quantification, dont les conditions de production ne doivent varier ni en fonction du contexte territorial ni suivant l'environnement administratif dans lesquels sont situés les bénéficiaires et gestionnaires. Or, « on compte en métropole environ 1500 gestionnaires du FSE répartis sur 300 structures : 600 agents de l'Etat, autorités de gestion déléguées, services régionaux de contrôle ; 900 agents des cellules FSE dans les 240 OI³⁵⁶. »

Au début de leur mission, ce sont donc les opérations de mise en chiffres de ces 1500 agents que les consultants ont eu à harmoniser. Cette vaste entreprise a notamment été conduite lors des réunions régionales organisées en 2009, lors desquelles les consultants ont prodigué ce qu'ils appellent des « piqûres de rappel », poursuivant l'« objectif d'homogénéisation des pratiques de renseignement et de saisie³⁵⁷ ».

Outre l'ampleur de la tâche confiée aux consultants, ce sont aussi les modalités de leur intervention qui retiennent l'attention. Sur ce point, François De Lavergne distingue d'un côté

³⁵⁴ Voir « Les qualités des quantités », *art. cité*, p. 136, souligné dans le texte.

³⁵⁵ Cf. « La qualité est-elle une condition de l'harmonisation européenne ? », p. 122-149, in *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, *op. cit.*, p. 133-134. Alain Desrosières définit ces deux formes d'harmonisation en prenant l'échelon européen comme exemple, qui met en relation Eurostat avec ses équivalents nationaux, les instituts nationaux de statistique (INS). Ce qu'il explicite pour la production de statistiques comparables entre les divers Etats européens peut être transposé, *mutatis mutandis*, au FSE. L'équivalent d'Eurostat serait la DGEFP et les Etats membres seraient les autorités de gestion déléguées (AGD) et les organismes intermédiaires (OI), qui administrent 85% des 5 milliards du programme 2007-2013.

³⁵⁶ Source : Evaluation de la mise en place du dispositif de suivi évaluatif du PO FSE 2007-2013, p. 93-94. Les 1500 gestionnaires du FSE en métropole se distribuent donc inégalement entre 300 structures, les agents de l'Etat étant moins nombreux et répartis au sein d'un plus faible nombre d'institutions que les gestionnaires des OI. Ajoutons que ces chiffres n'incluent pas les bénéficiaires du FSE : or, ce sont eux qui doivent produire les données.

³⁵⁷ Source : REA 2011, janvier 2012, p. 76.

« une mission d'évaluation externe » et de l'autre « une mission technique d'appui aux opérateurs et aux gestionnaires » :

« Cette mission ne doit pas être uniquement conçue comme une mission d'évaluation externe, mais aussi comme une mission d'appui technique aux opérateurs et aux gestionnaires. (...) L'équipe de la mission devra fonctionner en tant qu'équipe de proximité, notamment auprès des DRTEFP, des 22 délégations régionales et des opérateurs du volet central³⁵⁸. »

Le rôle des consultants n'a donc pas été cantonné à « une mission d'évaluation externe », c'est-à-dire à la réalisation ponctuelle de travaux évaluatifs comme *experts externes* prétendant à l'objectivité, la neutralité et la distanciation. Les consultants ont aussi interagi avec les acteurs centraux (la DGEFP) et territoriaux (les gestionnaires dans les AGD et les OI) pour mettre au point la machinerie statistique (« l'équipe de la mission devra fonctionner en tant qu'équipe de proximité »). Ils ont donc aussi officié comme *ingénieurs institutionnels*, à qui l'élaboration du dispositif de mise en chiffres a été déléguée. En remplissant cette fonction spécifique, les consultants sont des agents actifs de son fonctionnement : ils sont intégrés à celui-ci. Ce qu'illustre très clairement leur contribution à la (re-)mise en route de l'infrastructure informatique.

§ 2) La refonte de l'infrastructure informatique

Le PO adopté en juillet 2007 prévoyait un « système informatisé unique », dénommé « Présage » (ou « Présage-web »). « Unique » d'abord dans le sens où ce logiciel devait être partagé par le FSE, le FEDER et le FEP³⁵⁹, mais aussi parce qu'il devait servir tant pour l'administration quotidienne du fonds (instruction des demandes de subvention, conventionnement, suivi des courriers, etc.), que pour sa gestion budgétaire et son « évaluation ». En théorie, « Présage » était un progiciel de gestion intégré³⁶⁰. Mais de nombreuses difficultés techniques se sont rapidement manifestées, qui ont nui au démarrage de la chaîne de production statistique :

« - un accès difficile et tardif à Présage, notamment pour les organismes intermédiaires, conjugué à la nécessité de se familiariser avec ce nouvel outil (...) »

³⁵⁸ Compte-rendu du CNS du 16 décembre 2008, p. 11.

³⁵⁹ Fonds européen de développement régional et fonds européen pour la pêche.

³⁶⁰ Sur ces outils, cf. par exemple *Sciences de la société*, « Le mythe de l'organisation intégrée. Les progiciels de gestion », n°61, 2004. Magali Nonjon, Guillaume Marrel, « Gouverner par les architectures informatiques. Logiciels et progiciels de gestion intégrée dans le secteur social », *Gouvernement et action publique*, vol. 4 (2), 2015, p. 9-24. Pierre-Yves Baudot, « La donnée et le système. Comment socialiser un instrument d'action publique ? Le cas du système d'information partagé-personnes handicapées (2006-2014) », *Gouvernement et action publique*, vol. 4 (2), 2015, p. 25-56.

- l'adéquation encore incomplète de Présage aux besoins du FSE, pour le renseignement des indicateurs quantitatifs avec environ 300 écrans à ouvrir pour le renseignement des indicateurs concernant les participants³⁶¹. »

Il fut dans ces conditions nécessaire de développer d'autres outils pour pallier les déficiences de « Présage ». D'où le recours à partir d'avril 2009 à l'« interface D1-D2 », élaborée pour faciliter la saisie des données sur les propriétés et les sorties des participants au terme des opérations cofinancées. La création et la mise en ligne de cette application a été supervisée par la DGEFP, « dans le cadre d'un marché spécifique³⁶² ». Et c'est pour cette même raison qu'a été introduit « ViziaprogFSE » par la société Edater³⁶³ :

« Tous [les gestionnaires des organismes intermédiaires] soulignent l'intérêt de l'accès à un tel outil en particulier pour :

- rédiger le RAE 2011, les tableaux et graphiques devant figurer dans le rapport étant déjà prêts, et faisant le lien directement avec ce qu'ils auront saisi dans l'interface D1-D2 et dans Présage.
- suivre en continu les évolutions des indicateurs (...)
- se comparer aux structurer du même type et/ou aux autres régions, permettant ainsi de mieux se situer³⁶⁴. »

En rendant aisément disponibles l'ensemble des statistiques produites, l'introduction de cet outil de restitution graphique des données a donc permis aux gestionnaires de percevoir l'utilité de leurs opérations de mise en chiffres. Sans dire qu'elle est suffisante, cette condition inséparablement sociale et technique a pu avoir son importance pour l'appropriation de la « culture du résultat » par les gestionnaires des OI. Les consultants ont aussi rédigé des documents pédagogiques de présentation de l'infrastructure informatique³⁶⁵ et des modes d'emploi des nouveaux outils³⁶⁶.

En résumé, la réorganisation de l'infrastructure informatique à laquelle ont participé les consultants a été déterminante, puisqu'elle a permis la mise en route de l'instrumentation

³⁶¹ Source : RAE 2008, janvier 2010, p. 7. Le détail des « 300 écrans à ouvrir » est confirmé dans le « rapport d'évaluation thématique » sur la mise en œuvre de la chaîne de quantification : cf. Evaluation de la mise en place du dispositif de suivi évaluatif du PO FSE 2007-2013, juin 2012, p. 15.

³⁶² Source : Evaluation de la mise en place du dispositif de suivi évaluatif du PO FSE 2007-2013, p. 15.

³⁶³ On trouve de la publicité pour cet outil sur le site de l'entreprise : cf. [<http://www.edater.fr/differences/logiciels-pilotage-innovation-smart-mapping>], page consultée le 19 mai 2014. Il est possible que ce logiciel ait fait partie des clauses techniques exigées par la DGEFP lorsqu'elle a procédé à son appel d'offres au début du programme. Le survol du site permet de découvrir qu'Edater équipe aussi les directions déconcentrées de l'Etat pour le suivi des « budgets opérationnels de programmes » (BOP), un cadre budgétaire institué par la LOLF. Source : [<http://www.edater.fr/actus/oedipe-loutil-pilotage-pour-services-letat-region>], page consultée le 5 juin 2014.

³⁶⁴ Source : REA 2011, janvier 2012, p. 34.

³⁶⁵ Amnyos-Edater, « Dispositif de suivi et d'évaluation. Mode d'emploi des outils », février 2013.

³⁶⁶ Voir par exemple le « manuel de l'utilisateur » de l'« interface D1-D2 », [http://www.europeidf.fr/fileadmin/documents_fse/doc_type/evaluation/interface_d1d2_guide_utilisateur.pdf], téléchargé le 27 mars 2014.

statistique en dépit des déficiences de « Présage ». Toutefois, « le déploiement tardif du dispositif d'outillage complet au regard du lancement de la programmation (avril 2009) a conduit certains OI à développer ou adapter des outils propres de manière à pouvoir suivre et piloter la subvention globale qui leur était déléguée³⁶⁷. »

Surtout, la refonte de l'infrastructure informatique est restée sans effet sur un phénomène qu'on présente ici à l'état d'hypothèse, qui trouve son origine dans deux spécificités du FSE. La mise en œuvre du programme étant presque complètement décentralisée, la très grande majorité des gestionnaires officient dans les AGD (les DIRECCTE) et les OI (les collectivités territoriales). Le FSE n'intervient en outre que sous la forme d'un cofinancement, abondant des politiques et dispositifs d'action publique préexistants et administrés de façon autonome par ces institutions³⁶⁸.

Or, celles-ci disposent déjà de leurs propres ressources budgétaires et objectifs d'action publique, que traduisent des nomenclatures intégrées dans des logiciels informatiques eux aussi distincts de ceux du FSE. On sait par exemple que les Conseils régionaux alimentent les bases de données de la DARES sur les thématiques de la formation professionnelle et de l'apprentissage et que les Conseils généraux produisent des statistiques administratives sur le RSA, également destinées à l'échelon central. A l'échelon communal enfin, dans le secteur de l'insertion sociale et de la formation professionnelle des jeunes, les 454 missions locales et PAIO³⁶⁹ métropolitaines utilisent un seul et unique outil informatique – « Parcours 3³⁷⁰ » –, qui constitue une base de données utilisée à des fins statistiques par la DARES³⁷¹. Puisque rien n'indique à ce stade que les nomenclatures préexistantes dans les AGD et les OI recourent celle des types de sorties du FSE, on suppose que les premières ont interagi avec la seconde en générant des conflits de nomenclatures³⁷².

³⁶⁷ Source : Evaluation de la mise en place du dispositif de suivi évaluatif du PO FSE 2007-2013, juin 2012, p. 28.

³⁶⁸ Sur ces deux caractéristiques, voir la section 1 de l'introduction de la partie I.

³⁶⁹ Les « permanences d'accueil, d'information et d'orientation » forment avec les missions locales un « réseau » dépendant du ministère du travail et des communes et intercommunalités. Ces structures sont notamment chargées d'intervenir sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans, par exemple via des « contrats d'insertion à la vie sociale » (« Civis »).

³⁷⁰ Cf. [<http://oten.fr/?Parcours-3-un-outil-des-Missions>] pour une présentation synthétique de l'outil. Cf. [http://www.missions-locales-bourgogne.fr/documents/charte_nationale_p3v2-1205.pdf] pour la consultation d'un manuel de l'utilisateur.

³⁷¹ Voir par exemple DARES Analyses, « L'activité des missions locales et PAIO en 2011 », juin 2013, n°34. Tous les tableaux statistiques présentés dans cette publication sont tirés de cette application informatique.

³⁷² Cette hypothèse sur laquelle on revient dans le chapitre II (section 1 § 2) est inspirée des travaux de Dominique Merllié, qui a mis en évidence ce qu'on appelle « l'inertie des nomenclatures ». Cf. Dominique Merllié, « Les catégories socio-professionnelles à l'épreuve de la réitération : une mesure de la fidélité du classement dans une enquête administrative », *Population*, vol. 45 (6), 1990, p. 1037-1064, précisément p. 1057. Du même auteur, voir aussi « Les classements professionnels dans les enquêtes de mobilité », *Annales ESC*, vol. 45 (6), 1990, p. 1317-1333.

Les ingénieurs institutionnels de la « nouvelle quantification publique »

Cette équipe de consultants a donc eu un rôle majeur dans la progressive construction de la chaîne de production statistique du FSE. Sans leur intervention, sa mise en route aurait été fortement compromise. On peut même se demander si elle aurait pu être opérationnelle. C'est là l'un des traits distinctifs de la « nouvelle quantification publique » (NQP). A la différence notable du système de la statistique publique (SSP), dont les chaînes de quantification sont élaborées et contrôlées par des agents de l'Etat, celles de la NQP se caractérisent par le rôle éminent qu'y jouent des consultants du secteur privé. De ce point de vue, le cas du FSE peut notamment être rapproché de celui de la RGPP, où le rôle majeur des consultants a bien été documenté³⁷³.

S'il est réducteur de considérer les consultants mobilisés dans le cas du FSE uniquement comme des *ingénieurs institutionnels* de la quantification, en en faisant des membres à part entière de la DGEFP, il l'est tout autant d'appréhender la relation qui les lie à cette institution sous un angle strictement économique. Ils ont effectivement été sollicités au titre d'*experts externes* pour la fabrication des rapports évaluatifs, c'est-à-dire comme *prestataires* de la DGEFP, mais ils ont aussi agi par *délégation* de celle-ci, en étant ses *mandataires* pour remplir leur fonction d'ingénieurs.

Conclusion du chapitre I : Une imposition symbolique et des prescriptions juridiques rendues opératoires par des consultants

En examinant comment des consultants ont articulé la légitimation langagière de l'« évaluation » quantifiée du FSE avec les contraintes juridiques dont elle est l'objet, on a cherché à montrer que la « nouvelle quantification publique » (NQP) ne peut être uniquement appréhendée sous l'angle de « textes à caractère prescriptif » destinés à « engendrer ou forcer l'adhésion à l'esprit de la réforme gestionnaire³⁷⁴. » Pas plus qu'elle ne peut être réduite à la substitution de la statistique au droit comme mode de régulation de l'action publique ou encore à la seule inflation du recours aux consultants privés par les administrations publiques³⁷⁵. Sans nier la réalité de ces phénomènes, on a essayé d'en proposer une analyse plus nuancée, en expliquant comment ils prennent appui l'un sur l'autre pour *in fine* matérialiser la NQP.

³⁷³ Voir par exemple les n°193 et 194 des *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 2012, consacrés au « conseil de l'Etat ».

³⁷⁴ Albert Ogien, « Expérience de la dépossession », p. 89-148, in Albert Ogien, Sandra Laugier, *Pourquoi désobéir en démocratie ?*, *op. cit.*, citation p. 108.

³⁷⁵ Voir par exemple Cour des Comptes, *Le recours par l'Etat aux conseils extérieurs*, novembre 2014.

Cette autre illustration de la NQP qu'est la LOLF a pu être décrite comme une « requalification des outils statistiques », du fait que les « réformes qui conduisent à développer les indicateurs contribuent aussi à transformer les outils fabriqués par les statisticiens en les soumettant à des logiques de management et de suivi à court-terme de dispositifs d'action publique et non plus dans l'optique de dresser un panorama du marché du travail, des conditions de travail ou de la précarité dans la société³⁷⁶. » On peut prolonger cette analyse en se demandant dans quelle mesure la NQP révèle certaines évolutions plus générales de l'action publique. D'un côté en effet, elle résulte pour partie de contraintes juridiques, c'est-à-dire de l'une des manifestations de la chose publique. Mais dans le même temps, elle fait intervenir des acteurs privés à un tel degré d'implication qu'on peut se demander si son instrumentation peut effectivement se dispenser du « concours » d'entreprises de conseil pour être mise en (ordre de) marche. Mais que reste-il alors de la dimension « publique » de l'action dans ces conditions ?

³⁷⁶ Etienne Pénissat, *L'Etat des chiffres. Sociologie du service de statistique et des statisticiens du ministère du Travail et de l'Emploi (1945-2008)*, op. cit., p. 449 et 451.

Chapitre II

Le travail de la quantification, ou les logiques sociales du flou statistique généralisé

Après avoir disséqué l'agencement de processus hétérogènes ayant régi sa construction, ce chapitre ouvre la boîte noire de l'appareillage statistique du FSE, en commençant par une brève chronique de son fonctionnement entre 2009 et 2013.

Introduction : Quand le résidu (r)est(e) majoritaire, « l'épopée des "autres sorties positives"³⁷⁷ »

La catégorie statistique des « autres sorties (positives) » nous servira d'illustration empirique pour étudier le travail de la quantification comme on observerait le travail d'un matériau³⁷⁸. Il s'agit autrement dit de prendre la mesure de la déformation de cette catégorie avant d'analyser les facteurs qui la font travailler. Comme explicité plus haut³⁷⁹, l'« évaluation » des « résultats » du FSE prend notamment la forme de la nomenclature des types de sorties³⁸⁰ :

- 1) Création d'activité
- 2) Accès à un emploi temporaire ou saisonnier (< ou = à 6 mois)
- 3) Accès à un contrat aidé
- 4) Accès à un emploi durable (plus de 6 mois)
- 5) Accès à une formation qualifiante
- 6) Formation certifiée
- 7) Accès à une procédure de VAE
- 8) Retour en formation scolaire (après une rupture)
- 9) Autres sorties positives (de nature non précisée)
- 10) Ruptures / abandons³⁸¹

³⁷⁷ D'après le mot d'Annie Fouquet et François De Lavergne, lors de leur intervention commune à une journée d'études de la « Société française de l'évaluation » : cf. « Quelques éléments de bilan du système d'évaluation français du programme "Compétitivité régionale et emploi" FSE 207-2013 », 20 novembre 2012, p. 24.

³⁷⁸ Au sens où on dit d'un élément qu'il « travaille » sous l'effet de modifications de son environnement (changements de température, etc.), qui contribuent à transformer partiellement ses propriétés, comme dans la définition du *Larousse* : « action continue produite par un élément ou un phénomène naturel ; modification subie par un milieu, une matière qui en est l'objet : le gauchissement d'une poutre dû au travail du bois. » Cet usage du terme n'est pas nouveau en sociologie de la statistique : Alain Desrosières et Laurent Thévenot parlent ainsi d'une « nomenclature qui "travaille" » pour résumer certaines difficultés d'utilisation de la nomenclature des catégories socioprofessionnelles antérieurement à sa révision au début des années 1980. Cf. « Les mots et les chiffres : les nomenclatures socioprofessionnelles », *art. cité*, p. 54.

³⁷⁹ Voir la section 2 dans l'introduction de la partie I.

³⁸⁰ Elle équivaut aux indicateurs de « résultats » « au niveau de chaque opération ».

³⁸¹ Les sorties pour « ruptures et abandons » ont été écartées parce que peu nombreuses et sans intérêt pour l'analyse. En cumulé, au 2 février 2014, 294 529 participants ont été classés dans cette catégorie, soit 6,8% des 4 345 219 participants décomptés à cette même date. Source : RAE 2013, juin 2014, p. 38-39.

11) Autres sorties (de nature indéterminée³⁸²)

Pour trois raisons, les « autres sorties (positives) » (« ASP ») devraient *a priori* être résiduelles. D'abord parce qu'elles sont minoritaires au sein de la nomenclature. On peut donc supposer qu'elles ne regroupent qu'un faible nombre de types de sorties. Ensuite parce que ces deux catégories ne sont pas définies « en soi », mais par pure et simple opposition aux neuf autres. C'est donc dire que, *a priori*, bénéficiaires et gestionnaires ne vont les utiliser qu'en désespoir de cause, c'est-à-dire seulement après avoir constaté que seule l'une d'elles convient pour qualifier les sorties des participants. Enfin parce qu'une catégorie statistique dont la fonction est d'agréger ce qui est résiduel est par définition destinée à être numériquement marginale. Du point de vue de la DGEFP, quel pourrait bien être l'intérêt d'un outil de pilotage dont les chiffres seraient majoritairement des concrétions de « catégories-refuges » ou « attrape-tout³⁸³ », fusionnant l'inclassable ? Or, contre toute attente, c'est bien l'indéterminé statistique qui a prédominé pendant toute la durée du fonctionnement de la chaîne de quantification.

³⁸² Ce qu'on appelle dans le tableau n°1 les « sorties positives identifiées » est catégorisé par la DGEFP comme étant les « sorties positives » : il s'agit de l'agrégation des neuf premières catégories de la nomenclature. A des fins démonstratives, on a défait cet agrégat en isolant les « autres sorties positives ». Enfin, pour visualiser aisément les « sorties positives identifiées » et toutes celles « autres », « positives » ou non, le tableau n°1 comporte une ligne réunissant les « autres sorties positives » et les « autres sorties ». C'est pourquoi on parlera systématiquement dans ce chapitre des « autres sorties (positives) » (abrégées « ASP »). En l'absence de parenthèses, les « autres sorties positives » désignent donc la catégorie statistique officielle qu'utilise la DGEFP.

³⁸³ Dominique Merllié, « Une nomenclature et sa mise en œuvre. Les statistiques sur l'origine sociale des étudiants », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°50, 1983, p. 3-47, citations p. 32.

Tableau n°1 : Les sorties des participants à l'issue des opérations (2009-2013)³⁸⁴ :

	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Sorties positives identifiées</i>	159 597 35,1%	265 921 32,3%	267 736 27,4%	241 535 31,8%	241 284 30%
<i>Autres sorties positives</i>	114 688 25,2%	303 978 36,9%	438 269 44,8%	217 479 28,6%	240 268 29,9%
<i>Autres sorties</i>	161 528 35,5%	205 714 24,9%	206 491 21,1%	243 860 32,1%	250 279 31,2%
<i>Autres sorties positives plus autres sorties</i>	276 216 60,7%	509 692 61,8%	644 760 65,9%	461 339 60,7%	490 547 61,1%
<i>Total</i>	455 640	824 555	977 394	760 067	803 069

Si « la connaissance du réel est une lumière qui projette toujours quelque part des ombres³⁸⁵ », l'obscurité l'emporte largement sur la clarté dans le cas du FSE. Bien qu'elles soient les plus nombreuses dans la nomenclature, les « sorties positives identifiées » représentent seulement un tiers du total des sorties pendant toute la durée de mise en œuvre du programme. Corrélativement, environ 60% des sorties sont regroupées dans seulement deux catégories, les « autres sorties positives » et les « autres sorties », alors que la nomenclature en compte onze. Bien qu'elles constituent l'épine dorsale de la nomenclature, les huit types de sorties positives ne permettent même pas d'objectiver la moitié des sorties des participants, majoritairement classées dans deux catégories caractérisées par l'opacité de leur définition. A quels types de sorties renvoient les « autres sorties (positives) » (ASP) ? Et comment le savoir ? Ces questions se posent avec d'autant plus d'acuité que, en proportion, les ASP sont restées globalement constantes au cours de la période, alors que les effectifs de sorties ont sensiblement progressé (n = 455 640 en 2009 et 803 069 en 2013).

La prégnance des ASP est d'autant plus intrigante que leur distribution connaît de fortes variations au sein d'un même type d'administration.

³⁸⁴ Sources : RAE 2009, juin 2010, p. 24. RAE 2010, juin 2011, p. 35. RAE 2011, juin 2012, p. 44. RAE 2012, juin 2013, p. 56. RAE 2013, juin 2014, p. 38-39. Le total annuel n'est pas l'addition des valeurs des « sorties positives identifiées » et « autres sorties (positives) », puisqu'ont été exclues de l'analyse les « ruptures et abandons ». Toutefois, pour calculer justement les proportions des « sorties positives identifiées » et « autres sorties (positives) », on s'est fondé sur l'ensemble des sorties toutes catégories confondues.

³⁸⁵ Gaston Bachelard, *La formation de l'esprit scientifique*, Vrin, Paris, 1977 [1^{ère} éd. 1938], p. 13.

Tableau n°2 : Les sorties des participants au terme d'actions administrées par les services de l'Etat (2011)³⁸⁶ :

	<i>Nombre de sorties</i>	<i>Autres sorties positives</i>	<i>Autres sorties</i>	<i>Autres sorties positives plus autres sorties</i>
Basse-Normandie	16 008	3 430 21,4%	5 322 33,2%	8 752 54,6%
Champagne-Ardenne	10 172	2 696 26,5%	4 273 42%	6 969 68,5%
Languedoc-Roussillon	16 702	4311 25,8%	2 508 15%	6 819 40,8%
Picardie	21 513	18 016 83,7%	1 385 6,4%	19 401 90,2%
Poitou-Charentes	23 183	6 009 25,9%	9 830 42,4%	15 839 68,3%
Provence Alpes Côte d'Azur	10 697	6 182 57,8%	1 688 15,8%	7 870 73,6%

Quand bien même les flux de sorties entre services déconcentrés de l'Etat sont proches, les proportions d'ASP restent soumises à de forts écarts. Ce qu'on peut illustrer en comparant la distribution des « autres sorties positives », au sens de la DGEFP, en Picardie et en Poitou-Charentes : elles oscillent sur un continuum allant de 26% à 84%. Ce constat vaut tout aussi nettement pour les « autres sorties », comme témoignent les régions PACA et Champagne-Ardenne, où les pourcentages sont compris entre 16% et 42%, et dans une moindre mesure le Languedoc-Roussillon (15%) et la Basse-Normandie (33%). « Ces résultats sont d'autant plus importants que les dossiers gérés par les services de l'Etat en région concentrent 61,7% des participants³⁸⁷. ».

Si l'on s'est jusqu'ici concentré sur les seules « autres sorties (positives) », ce sont en réalité toutes les catégories de la nomenclature qui ont travaillé. Dans le dernier REA publié, les consultants relèvent pour les « sorties positives identifiées » des écarts interrégionaux « de 15,8% en Picardie à 52% en région Centre ». A titre d'illustration, au sein de cet agrégat, les écarts sont de 1 à 3 pour l'« accès à l'emploi durable » et de 1 à 6 pour l'« accès à la

³⁸⁶ Source : RAE 2010, juin 2011, p. 40. Ces données datent de janvier 2011 et concernent les seuls participants à des opérations gérées par des administrations d'Etat déconcentrées : les AGD du programme (les DRTEFP, devenues les DIRECCTE) mais aussi des OI, comme par exemple des « groupements d'intérêts public » (GIP) des Rectorats. Pour faciliter les comparaisons, on a sélectionné quelques régions dont les nombres de sorties sont relativement proches.

³⁸⁷ Source : RAE 2010, juin 2011, p. 39.

formation³⁸⁸ ». « L'épopée des "autres sorties (positives)" » n'est donc que la forme la plus visible du travail *de la* quantification : à divers degrés d'intensité, le phénomène concerne toutes les autres catégories de la nomenclature. Ces éléments constituent autant d'indices accreditant l'hypothèse selon laquelle les prescriptions liées aux tâches de mise en chiffres ainsi que la compréhension du contenu des catégories de la nomenclature ont été l'objet de retraductions variées, à l'origine du travail *de la* quantification.

A ce stade, ne voir rien d'autre dans ce phénomène que les failles ou dysfonctionnements d'une chaîne de quantification équivaldrait à porter les lunettes du statisticien-méthodologue, prompt à livrer un jugement de valeur sur la « qualité » du processus de production statistique et/ou à fournir des préceptes pour l'améliorer³⁸⁹. Mais, puisque « les catégories statistiques révèlent souvent dans leurs ratés plus de vérité que les cases bien remplies d'un tableau sans faille³⁹⁰ », le travail de la nomenclature des types de sorties est l'occasion de concrétiser l'approche sociologique de la quantification. « Il s'agit de faire reconnaître que l'étude de la construction sociale des catégories statistiques ne s'épuise pas dans des formes de "critique" – quelle que soit la portée qu'on accorde à celle-ci – de la connaissance statistique, mais qu'elle constitue un mode d'étude spécifique et positif de la réalité sociale³⁹¹ », qui ne réduit pas le travail de la statistique à sa seule dimension technique. L'objectif consiste autrement dit à explorer la pénombre des « résultats » du FSE pour accéder à une connaissance plus générale.

On se penchera sur les modalités d'utilisation de la nomenclature des types de sorties par les questionnaires (section 1), puis on envisagera le rapport qu'ils ont entretenu vis-à-vis de la codification des tâches de mise en chiffres, censée régir leur pratique en la matière (section 2).

³⁸⁸ Source : REA 2013, janvier 2014, p. 24-30.

³⁸⁹ Si elle ne permet pas d'y échapper nécessairement et en toutes circonstances, la conscience de ce « risque » peut au moins servir à alerter sur la tension permanente entre le point de vue du sociologue et celui du statisticien, à l'origine de bon nombre des « incompréhensions », tant sociologiques que statisticiennes, de travaux de sociologie de la quantification : cf. Dominique Merllié, « Une nomenclature et sa mise en œuvre. Les statistiques sur l'origine sociale des étudiants », *art. cité*, p. 43. Pour des illustrations de ces malentendus et leurs réfutations, cf. Dominique Merllié, « Le travail des catégories statistiques », *Sociétés Contemporaines*, n°14-15, 1993, p. 149-163, spécifiquement p. 149-152.

³⁹⁰ Laurent Thévenot, « Une jeunesse difficile. Les fonctions sociales du flou et de la rigueur dans les classements », *art. cité*, p. 18.

³⁹¹ Dominique Merllié, « Le travail des catégories statistiques », *art. cité*, p. 152. De ce point de vue, prendre pour objet le travail de (la) quantification n'a rien d'exotique ni de plus ou moins périlleux – sur le plan empirique comme conceptuel –, relativement à n'importe quel autre sujet d'attention sociologique. Il ne s'agit ni plus ni moins que d'un mode d'accès au monde social parmi d'autres.

Section 1) Des nomenclatures et leur mise en œuvre

On commencera par s'arrêter sur les difficultés rencontrés par les gestionnaires pour objectiver le devenir des participants via la nomenclature des types de sorties (§ 1). Du fait de certaines particularités du FSE, on montrera ensuite que cette nomenclature s'est en quelque sorte retrouvée en concurrence avec d'autres tout en étant privée des ressources pour s'imposer (§ 2). Ce paragraphe sera donc l'occasion d'analyser l'(in-)efficacité de la « nouvelle quantification publique », avant de revenir sur ses traits (non) distinctifs.

§ 1) Une nomenclature partiellement inadaptée et temporellement désajustée

A) Un décalage par rapport à certaines actions cofinancées

En partie ou totalement, la nomenclature des types de sorties s'est révélée inadaptée pour rendre compte des sorties des participants au terme de certaines actions. Les gestionnaires dans les organismes intermédiaires (OI) n'ont par conséquent eu d'autre choix que de les classer dans les « autres sorties (positives) » (ASP) :

« Les conseils régionaux représentent à eux seuls 31,9% des "autres sorties positives" enregistrées pour l'ensemble du PO soit un total de 291 064 autres sorties positives (...) En effet, les actions soutenues par les Régions (formations professionnalisantes, actions de lutte contre l'illettrisme...) n'amènent pas toujours à une certification de la formation, et on note que :

1. Les bénéficiaires ne sont pas toujours en capacité de dire quel effet produit la formation directement à la sortie de l'action dans le cas des formations non certifiées ;
2. L'opération vise plutôt une adaptation des compétences (pré-qualifiant, qualifiant non-certifiant...) et dans ce cas, le participant ne constate pas d'évolution spécifique sur le marché du travail ou dans l'emploi mais pour autant, en retire une progression dans son parcours professionnel³⁹². »

La persistance des ASP s'explique donc en partie par le fait que ces sorties étaient ainsi classées tout simplement parce qu'elles ne pouvaient l'être ailleurs. Ayant notamment la charge de la sous-mesure 322 (« lutte contre le décrochage scolaire et l'abandon scolaire précoce ») dont les participants sont des scolaires, les gestionnaires du GIP Forinval de

³⁹² Source : REA 2011, janvier 2012, p. 44. Parmi les OI ayant rencontré ces difficultés figurent aussi les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) : « En effet, dans le cas des OPCA, les bénéficiaires peuvent rencontrer des difficultés à renseigner quels effets la formation a pu avoir sur le devenir de leurs salariés (notamment dans le cas de formations non certifiées) alors que cette donnée doit être renseignée à l'issue de la formation. Si l'opération financée a pour objectif une adaptation des compétences, il ne peut par-ailleurs être constaté en sortie immédiate de formation une évolution particulière dans l'emploi, quand bien même est il constaté une progression dans le parcours professionnel. » Source : Evaluation de la mise en place du dispositif de suivi évaluatif du PO FSE 2007-2013, juin 2012, p. 52.

l'académie d'Amiens nous ont rapidement fait part de ce problème³⁹³. Un peu plus d'une quart d'heure après le début de l'entretien, la secrétaire générale de l'institution qualifie l'inadaptation de la nomenclature de « problème majeur de la 322 » :

« Sarah : La seconde difficulté, c'était "quelle est la sortie positive". Donc la notion de sortie positive, selon le bénéficiaire que vous avez, elle est très aléatoire. La sortie positive d'un élève, c'est de retourner à l'école ou d'y rester. Et selon les dispositifs de lutte contre le décrochage scolaire, soit vous êtes en remédiation, donc effectivement l'élève est censé être sorti. Soit vous êtes en prévention, et dans ce cas l'élève est jamais sorti. C'est juste que son comportement à l'école ou son statut social, puisque nous sommes dans une région avec un taux d'illettrisme important, avec un taux de pauvreté important, fait qu'il est susceptible d'en sortir. Donc l'école ouverte ici par exemple elle a bénéficié de fonds européens. Et c'était de façon à ce que les élèves aient des activités pendant les vacances, à ce qu'ils ne traînent pas, que ces activités soient à la fois pédagogiques, culturelles ou sportives, bon voilà. Mais quelle est la sortie positive d'un élève qui est dans l'école ouverte ? Ben il est pas sorti et il est pas rentré.

Thomas : Donc c'est dans les autres sorties positives.

Sarah : Voilà ! Et ça en fait une masse importante tout de suite³⁹⁴ ! »

Outre l'inadaptation de la nomenclature aux actions de la sous-mesure 322, la secrétaire générale de cet OI signale que les caractéristiques socio-économiques de la Picardie contribuent aussi à expliquer la « masse importante » des « autres sorties positives ». Puisqu'il s'agit d'« une région avec un taux d'illettrisme important, avec un taux de pauvreté important », l'importance de mettre en place les actions de la sous-mesure 322 a peut-être été considérée comme plus nécessaire qu'ailleurs, ce qui pourrait expliquer le poids des ASP dans la région³⁹⁵.

³⁹³ Le GIP de l'académie d'Amiens est structuré en six départements, coiffés par deux services dont l'un était OI pour la programmation 2007-2013. Le service en charge du FSE avait la gestion de trois sous-mesures : 122 (« Développement de la VAE »), 322 (« Lutte contre le décrochage scolaire et l'abandon scolaire précoce ») et 411 (« Innovations et adaptations pédagogiques »). Le fait que le GIP gère trois sous-mesures dépendantes chacune d'un axe spécifique du PO fait sa particularité par rapport aux autres OI de la région : à l'exception du CRP, tous les autres n'ont la charge que d'une seule sous-mesure (tels les PLIE). Ironique au sujet de la lourdeur administrative du FSE pendant tout l'entretien, la secrétaire générale nous avouera au terme de celui-ci et de façon euphémisée qu'elle est en conflit avec l'AGD, celle-ci ayant « oublié » de prévoir le financement des besoins en « assistance technique » du GIP pour 2014 et 2015.

³⁹⁴ Entretien avec Sarah, secrétaire générale du GIP du rectorat de l'académie d'Amiens, Amiens, 9 octobre 2014. Les « porteurs de projets » de la sous-mesure 322, que nous appelons dans le texte les « (structures) bénéficiaires », étaient essentiellement des établissements scolaires et quelques associations. Pour cette sous-mesure, « à peu près 250 dossiers » ont été traités par le GIP au titre du programme 2007-2013. Au vu de la pesanteur des règles de gestion administrative du FSE, la secrétaire nous a également appris que cette « masse » de dossiers a constitué une « difficulté » pour son équipe.

³⁹⁵ Avec environ 15% de « sorties positives identifiées », la Picardie est la région où cette valeur est la plus faible. Sources : REA 2012, janvier 2013, p. 40. REA 2013, janvier 2014, p. 25.

B) La discordance des temps

Une seconde explication de la persistance des ASP est la concordance partielle entre la temporalité de la mise en œuvre administrative du programme et celle régissant l'objectivation statistique du devenir des participants.

Ce qu'on peut illustrer en prenant l'exemple des sorties aboutissant à une « formation ». Deux catégories de la nomenclature sont concernées : « accès à une formation qualifiante » et « formation certifiée ». D'après la codification du travail de quantification, « l'accès à une formation qualifiante correspond à un débouché après une opération. La formation certifiée est l'obtention de la certification à l'issue de l'opération³⁹⁶. » En pratique toutefois, les choses ne sont pas aussi limpides, comme le pointe Patrick, le « coordonnateur FSE » du Conseil régional de Picardie (CRP), l'un des principaux organismes intermédiaires du territoire en 2007-2013.

Encadré n°10) Patrick, un familier des fonds européens

Avant d'occuper le poste de « coordonnateur FSE », Patrick était « chargé de mission » à la direction régionale de l'agriculture et de la forêt (DRAF) de 1999 à 2005, sur le fonds européen dédié à l'agriculture et la pêche, puis « chargé de mission FSE » au CRP à partir de 2006 jusqu'à 2012. Il avait à ce titre la charge de la trajectoire administrative d'un dossier : instruction, conventionnement, gestion, contrôle de service fait, archivage, soit « toute la chaîne » comme il le dit. Il est « coordonnateur FSE » depuis septembre 2012 au sein de la direction des affaires européennes (DAE) : il n'a plus en charge la gestion des dossiers mais la responsabilité de la coordination interne avec les directions du CRP concernées (« la DFA à 99% ») et externe avec la DIRECCTE, la DRFIP, le SGAR et la DGEFP. C'est donc le principal interlocuteur de ces institutions d'Etat au CRP. Son activité consiste en « énormément de relationnel, du management au sens très large du terme » sur les « aspects financiers », le « suivi des indicateurs », d'une manière générale sur la « remontée des informations ». Ayant connu trois générations du FSE (2000-2006, 2007-2013 et 2014-2020), Patrick en a une expérience certaine.

« Patrick : Alors l'exemple le plus frappant c'est les "autres sorties positives", la fameuse nomenclature des "autres sorties positives" mais au-delà de ça, alors j'ai pas forcément les intitulés en tête mais qu'est-ce qu'on entend par qualification ? Qu'est-ce qu'une qualification ? Est-ce qu'on parle de la qualification obtenue ? A priori oui. Seulement on s'est aperçu, au bout de je pense à peu près trois ans, qu'en fait cet indicateur, enfin notamment cet indicateur, on devait l'avoir à la sortie du stagiaire. Et on a un peu expliqué quand même que, je vais faire simple, le stagiaire il rentre en septembre et il sort en juin. En juin, il a pas forcément sa qualification. Il peut l'avoir en septembre d'après. Et on nous a dit "Ah non non mais en fait il faut qu'il ait sa qualification le jour de sa sortie". Ben non ça ne marche pas comme ça ! A ce moment-là, si c'est ça, c'est 20% des gens qui ont leur qualification quand ils sortent. Tous les autres ils vont l'avoir peu de temps après, voire en septembre, octobre, novembre décembre ! (...) S'ils sont pas qualifiés le jour de leur sortie,

³⁹⁶ Source : DGEFP, « Questions-réponses à destination des bénéficiaires sur les indicateurs du FSE », avril 2009, p. 4.

qu'est-ce qu'on en fait ? On les met dans une "autre sortie positive" parce qu'il faut renseigner les indicateurs ! C'est presque mathématique et stupide, mais voilà³⁹⁷ ! »

Dans l'exemple donné par Patrick, l'absence de concordance entre le moment où la qualification est effectivement délivrée aux stagiaires et celui où leur situation doit être quantifiée aboutit à leur classement parmi les « autres sorties positives ». On aurait toutefois tort de croire que le découplage entre ces deux temporalités est le propre du CRP en tant qu'OI ou est spécifique aux sous-mesures dont les Conseils régionaux avaient la charge. Dans le cas du CRP, la division du travail de quantification entre la DAE et la direction de la formation et de l'apprentissage (DFA) ne contribue pas plus à rendre raison de ce hiatus³⁹⁸. La lecture des diverses éditions des RAE et REA indique qu'il est en réalité fréquent. Et que la catégorie des « autres sorties (positives) » est le seul recours des bénéficiaires et des gestionnaires pour s'en accommoder :

« Les autres gestionnaires soulignent également la difficulté de catégoriser le devenir des participants directement à la sortie de l'opération. Divers exemples ont été cités dans le cadre des réunions régionales : les actions soutenant la création d'activité permettent souvent au participant de créer son activité mais quelques mois après l'arrêt de l'action ; les salariés ayant suivi une formation aux savoirs de base peuvent accéder à une autre formation, mais quelques temps après la première action seulement, etc³⁹⁹. »

§ 2) Les conflits de nomenclatures

Plus que liée aux « défauts » de conception et d'usage de la nomenclature des types de sortie, l'obscurité généralisée des « résultats » du FSE doit principalement être recherchée dans les conflits de nomenclatures. Leur existence ayant précédemment été suggérée à titre d'hypothèse⁴⁰⁰, ce paragraphe est l'occasion de leur apporter un fondement empirique.

S'il n'en est pas question dans les RAE et seulement de façon implicite dans les REA, les entretiens menés avec des gestionnaires de deux OI en Picardie montrent que les conflits de nomenclatures sont effectivement survenus lors de leurs tâches de quantification. Après avoir présenté les difficultés de mise en chiffres des actions menées dans le cadre de la sous-mesure 322, la secrétaire générale du GIP Forinval aborde la sous-mesure 124 (« développement de la VAE »). Dès le début de son propos, Sarah me dit que « Sylviane fait

³⁹⁷ Entretien avec Patrick, coordonnateur FSE de la Direction des Affaires Européennes (DAE), Amiens, CRP, 18 novembre 2014.

³⁹⁸ « 99% » des actions cofinancées du CRP ayant été mises en œuvre par la DFA, la production des données était déléguée aux « OF [organismes de formation sélectionnés par la DFA après un appel d'offres] qui renseignent une plate-forme Région [une base de données informatique administrée par le CRP], avec nom, prénom, date de naissance, niveau d'instruction à l'entrée, etc., et puis après les données de sorties. » La DFA transmet ensuite ces données par voie électronique à la DAE « pour qu'on puisse renseigner la fameuse plate-forme D1-D2. » Entretien avec Patrick, coordonnateur FSE de la Direction des Affaires Européennes (DAE).

³⁹⁹ Source : REA 2011, janvier 2012, p. 44.

⁴⁰⁰ Cf. le § 2 de la troisième section du chapitre I.

ce qu'elle peut avec une nomenclature d'indicateurs imposée par le ministère de l'éducation nationale depuis des années qui se télescope [avec celle du FSE]... » :

« Sarah : Donc ils rentrent chez nous pour faire une démarche VAE, ce qui pour le FSE serait déjà une sortie positive, et donc ils rentrent comme ça. Les validations durent pour certains 8 mois, certains 18 mois, certaines 28 mois, par conséquent on s'amuse à avoir un report de candidats, donc les indicateurs c'est très compliqué. Et à côté de ça, l'Etat, l'Education nationale demande toute une série d'autres indicateurs.

Thomas : Alors donc c'est ce que j'appelle le conflit de nomenclatures [Sarah rit]...

Sylviane : ... Oui parce que avec l'indicateur du FSE, on répond par rapport à notre projet, le projet FSE, donc ceux qui rentrent, c'est pas ceux qui ont contacté le DAVA⁴⁰¹, c'est ceux qui ont eu un entretien avec le DAVA et là on fait émarger la personne, donc là c'est une entrée pour le FSE. Tandis que pour le ministère c'est dès que la personne nous a contacté.

Thomas : Contacté dans le sens ?...

Sylviane : Contacté pour faire une démarche de VAE, par téléphone, par courrier, etc. Donc on passe de 1500 [chiffre transmis à l'Etat] à 750 que je vais déclarer au FSE. Déjà c'est très différent. (...) Et donc après on a les mêmes analyses hein, le statut, les tranches d'âges, mais on est même pas sur les mêmes tranches d'âge. Donc tout ça il va falloir que je retravaille mes requêtes, que ce soit pour le FSE ou pour le ministère.

Thomas : Mais alors, concrètement, de manière très matérielle, comment vous travaillez là-dessus ? C'est-à-dire pour le suivi...

Sarah : ... Il se trouve que les DAVA de France et de Navarre se sont mis d'accord et ont mis de l'argent de façon à constituer un outil. Donc il y a eu une académie qui a sorti un produit que nous essayons de tous utiliser et de tous faire évoluer en fonction des besoins. Cette base de données s'appelle EVAE et ça consiste en une base de données Access, pour faire simple. Donc chaque candidat est décortiqué.

Thomas : OK d'accord. Mais dans cet outil est-ce que vous avez les deux nomenclatures ?

Sylviane : Non, que celle du ministère. D'où l'obligation ensuite de faire des extractions spécifiques pour le FSE⁴⁰². »

La coexistence des nomenclatures partiellement différentes du DAVA et du FSE a donc contraint Sylviane à multiplier les manipulations de données. Pour assurer leur transmission entre la base statistique du DAVA et les outils informatiques du FSE, Sylviane a été obligée de créer des requêtes en fonction de la nomenclature FSE sur la base de données « Access » du dispositif DAVA, pour ensuite les exporter dans un tableur « Excel ». En l'absence d'échanges et de conversion automatiques du format des données, la procédure est relativement longue et exécutée de façon artisanale. Ces tâches supplémentaires ont

⁴⁰¹ Le DAVA (« Dispositif académique de validation ») a pour fonction d'organiser et piloter les activités de VAE. Il constitue l'un des deux dispositifs autour duquel sont construits les GIP de l'Education nationale. En début d'entretien, Sarah m'explique l'intérêt de mobiliser le FSE dans le cadre de ce dispositif : « ... le FSE nous permettant de faire bénéficier les gens d'une seconde chance quand ils ont une validation partielle, nous permettant aussi un accompagnement beaucoup plus personnalisé et individualisé, notamment dans les premières phases qui sont les plus importantes pour éviter un décrochage, un abandon de la démarche qui est relativement longue. Donc le FSE va nous permettre d'avoir une meilleure qualité de service, ce qui fait qu'à l'heure actuelle l'académie d'Amiens est quand même la troisième académie de France, et ça depuis des années, à avoir des résultats positifs en validation. » Entretien avec Sarah, secrétaire générale du GIP du rectorat de l'académie d'Amiens.

⁴⁰² Entretien avec Sarah, secrétaire générale du GIP du rectorat de l'académie d'Amiens.

nécessairement accru le travail de la chaîne de quantification du FSE, en multipliant les « erreurs de manipulation » lors de ces procédures de transsubstantiation des données⁴⁰³.

Encadré n°11) « Excel », un tableur « pratique »

A l'instar de ce que Sylviane et Sarah nous ont expliqué, les gestionnaires dans les OI n'ont donc eu d'autre choix que de faire avec les conflits de nomenclatures, bien souvent en utilisant le tableur « Excel » :

« Les Conseils généraux disposent quant à eux d'outils de suivi des personnes bénéficiaires du RSA, au travers des différents outils de gestion déployés au national, qui sont moins souples en termes d'utilisation et rendent plus complexe l'exploitation de données. Ils complètent ces données, le cas échéant avec leurs propres tableaux de bord construits le plus souvent sous un tableur⁴⁰⁴. »

La fréquence du recours à « Excel » tient sans doute à son caractère « pratique » : installé sur tous les ordinateurs des administrations publiques du fait du quasi-monopole de son fabricant, il est très facilement accessible. Son coût d'entrée est en outre peu élevé : à la différence des logiciels utilisés par les professionnels de la statistique, il est loin d'être nécessaire de suivre une lourde et longue formation pour l'utiliser. Il permet de créer des bases de données statistiques pouvant être rendues accessibles, pour consultation et/ou modification, à plusieurs personnes et ayant pour fin aussi bien la comptabilité de fonds publics que l'analyse des réponses d'usagers à une enquête de satisfaction. « Excel » constitue en un mot un langage informatique commun. Mais son caractère « pratique », c'est-à-dire sa souplesse d'utilisation qui contribue partiellement à en faire le succès, a pour contrepartie que son utilisation effective laisse *de facto* une grande place « à une *logique pratique*, celle du flou, de l'à peu près, qui définit le rapport ordinaire au monde⁴⁰⁵. » Soit autant de caractéristiques cohabitant mal avec les prérequis et nécessités du travail statistique.

En tant qu'OI, le Conseil régional de Picardie (CRP) est sensiblement différent du GIP de l'académie d'Amiens. Pourtant, Patrick a lui aussi été confronté à des conflits de nomenclatures. L'entretien approche de sa fin et il s'est déjà montré assez critique sur le fonctionnement effectif de la chaîne de quantification, qui selon lui s'explique entre autres par la multiplicité des institutions intervenant dans la concrétisation du FSE. Ce qu'il illustre en

⁴⁰³ Les difficultés narrées par Sylviane et Sarah ont également été décrites par les consultants : « De fait, la totalité des organismes intermédiaires interrogés disposent d'outils de gestion et de reporting (...). En région Midi Pyrénées on recense notamment (...) ASI (AgefosPME), logiciel de gestion permettant le reporting national des actions financées au titre de la formation professionnelle. Tous ces outils servent les besoins particuliers de gestion des organismes (...) L'utilisation d'outils préexistants aux outils proposés par la DGEFP nécessite à la fois de mettre en cohérence des nomenclatures (...) voire parfois d'adapter les outils existants pour faciliter l'extraction de données nécessaires au suivi des indicateurs du programme. (...) Il en est ainsi par exemple de l'indicateur de la tranche d'âge dont la limite, pour le logiciel ASI, est fixée aux plus de 45 ans, alors que l'indicateur D1-D2 distingue les tranches 55 à 64 ans et plus de 65 ans, ce qui nécessite de la part de l'OPCA un travail supplémentaire sur les données. » Source : Evaluation de la mise en place du dispositif de suivi évaluatif du PO FSE 2007-2013, juin 2012, p. 53-54, souligné dans le document. L'organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) « Agefos PME » était un OI de la région Midi-Pyrénées lors du programme 2007-2013, spécialisé dans la formation continue des salariés. Le sigle « ASI » est celui du logiciel utilisé par cet OI.

⁴⁰⁴ Source : *Ibid.*, p. 45.

⁴⁰⁵ Pierre Bourdieu, « La codification », *art. cité*, p. 103, souligné dans le texte.

évoquant un schéma⁴⁰⁶ figurant la division du travail de mise en œuvre des actions d'insertion à l'échelle territoriale :

« Patrick : Et à l'intérieur [du rapport d'évaluation sur le FSE et l'offre d'insertion] il y a un schéma sur les administrations qui interviennent dans le domaine de l'insertion en France. Mais il aurait fallu un écran géant, y'aurait fallu aller au Gaumont d'Amiens ! Mais quand on voit ça... On se dit...

Thomas : Ca ne peut pas marcher !

Patrick : ... Ca peut pas, ça peut pas ! En plus, les données on les a mais elles sont tellement éparpillées et puis sur des dispositifs tellement différents, ce qui est édifiant c'est notamment les données FSE sur les tranches d'âge. Alors je les connais plus par cœur non plus, j'ai trop bossé sur le programme 2014-2020, on va dire 15-24, 25-44 je crois, enfin voilà, donc ça ce sont les données FSE. La DFA, tous les ans, fournit au Céreq et à la DARES des statistiques. Les tranches d'âge c'est quoi ? Ca va être 14-25, et nous on a 15-24. Le Céreq ça va encore être une autre tranche d'âge, Pôle Emploi ça va encore être autre chose ! Voilà ! Donc c'est sûr que nous déjà on nous prend pour des empêcheurs de tourner en rond, mais quand on leur dit [à la DFA] "Ben oui désolé mais nous c'est 15-24 c'est pas 14-25 ans", pffff !!! "Il faut encore que je vous fasse un tableau différent de celui que j'ai fait il y a quinze jours pour la DARES ?" "Ben oui". [Il rigole]

Thomas : Voilà, c'est une illustration de ce que j'appelle les conflits de nomenclatures...

Patrick : Voilà ! (...) Et du coup après on parle pas de la même chose !

Thomas : Ben non ! Et les gens s'arrachent les cheveux...

Patrick : ... Voilà, on se comprend pas, moi j'en ai eu plein des réunions comme ça, alors on discute on discute on discute et généralement c'est au bout d'une heure qu'on se dit "Mais y'a un truc là ! Ah c'est pour ça !" Des anecdotes comme ça j'en ai des tonnes !⁴⁰⁷ »

Rappelons que les catégories d'âge usitées par le FSE sont 15-24 ans (les « jeunes »), 25-54 ans et 55-64 ans (les « seniors »). Le Conseil régional de Picardie (CRP) semble de son côté principalement préoccupé par deux tranches d'âge : les « jeunes de moins de 26 ans » et les « plus de 45 ans⁴⁰⁸ ». D'un point de vue de stricte technique statistique, cet exemple peut paraître trivial voire insignifiant. « L'âge est, en effet, l'une des caractéristiques individuelles qui pose le moins de problèmes dans le travail de collecte des données comme dans les opérations de mise en ordre des informations recueillies. Variable parfaite, elle présente toutes les garanties qui présagent d'un traitement statistique sans heurt : spontanément numérique, elle ne nécessite ni la constitution délicate de nomenclatures toujours critiquées, ni un chiffrage lourd et incertain. L'âge, caractéristique démographique par excellence, constitue la variable statistique rêvée : déclarée sans réticence, d'apparence universelle et intemporelle, quantitative, bref naturellement mathématique, elle est disponible comme telle à toutes les comparaisons et à tous les calculs⁴⁰⁹. » Parallèlement à l'intervention du FSE, le CRP a légalement en charge la politique de formation professionnelle des « jeunes » et « seniors ». Cependant, la réification statistique dans des nomenclatures des points de vue de ces

⁴⁰⁶ Reproduit dans le § 1 de la section 1 de l'introduction de la partie I.

⁴⁰⁷ Entretien avec Patrick, coordonnateur FSE de la Direction des Affaires Européennes (DAE).

⁴⁰⁸ Source : CRP, direction de la formation et de l'apprentissage (DFA), Tableau de bord 2012, archive interne.

⁴⁰⁹ Laurent Thévenot, « Une jeunesse difficile. Les fonctions sociales du flou et de la rigueur dans les classements », *art. cité*, p. 14.

institutions n'aboutit pas à l'actualisation de catégories statistiques homogènes. Pour le CRP en effet, les « jeunes » sont des individus de « moins de 26 ans », tandis que la jeunesse prend fin à partir de 25 ans pour le FSE (« 15-24 ans »). Un décalage s'observe également dans le cas des « seniors » : le CRP inclut les « plus de 45 ans » dans cette catégorie, tandis que le FSE en produit une définition beaucoup plus étroite en comparaison, puisqu'elle ne couvre que les individus de 55 à 64 ans.

Aussi objectivement fondée dans la réalité sociale qu'elle puisse être parce que strictement « naturelle », la catégorie de l'âge est en fait travaillée dans la chaîne de quantification par une sorte de nuancier de définitions sociales, spécifiques à des institutions en charge de l'action publique. Pour les besoins d'objectivation chiffrée des politiques de ces institutions, ces définitions sont ensuite cristallisées dans des nomenclatures statistiques qui reproduisent ce nuancier et génèrent des conflits de nomenclatures.

Si les difficultés de mise en route de l'infrastructure informatique courant 2009 y ont sans conteste contribué⁴¹⁰, cette péripétie d'ordre conjoncturel reste insuffisante pour comprendre convenablement le caractère systématique dans le temps comme dans l'espace des conflits de nomenclature. Ils trouvent fondamentalement leur origine dans deux caractéristiques du FSE en tant que politique publique.

C'est d'abord sa mise en œuvre presque entièrement décentralisée qui a généré ces conflits de nomenclatures. Outre les contraintes de reddition de comptes propres au FSE, beaucoup si ce n'est toutes les institutions mobilisant le cofinancement européen sont également tenues de fabriquer des données pour des administrations d'Etat. Sylviane et Sarah doivent en transmettre à leur ministère de tutelle, tandis que les collègues de Pascal à la DFA sont obligés d'en envoyer à la DARES, au Céreq ou encore à Pôle Emploi. Or, pour ce faire, les nomenclatures qu'ils utilisent divergent de celle du FSE, comme ils nous l'ont expliqué en prenant l'exemple des tranches d'âge.

La persistance de ces conflits pendant toute la durée du programme 2007-2013 s'explique ensuite par une spécificité d'ordre juridique, disposant que le FSE ne peut qu'abonder des politiques préexistantes. Dans ces conditions, la nomenclature des types de

⁴¹⁰ « Le déploiement tardif du dispositif d'outillage complet au regard du lancement de la programmation (avril 2009) a conduit certains OI à développer ou adapter des outils propres de manière à pouvoir suivre et piloter la subvention globale qui leur était déléguée. (...) La coexistence d'outils propres aux OI a souvent conduit, au démarrage de la programmation, à des incompréhensions liées essentiellement à des différences de nomenclatures. » Source : Evaluation de la mise en place du dispositif de suivi évaluatif du PO FSE 2007-2013, juin 2012, p. 28.

sorties ne pouvait être performative, car elle était privée de la force du droit pour prévaloir sur les autres avec lesquelles elle était en concurrence⁴¹¹.

Une spécificité de la production statistique territorialisée

Lancé à l'occasion d'une rencontre du CNIS tenue en 2005, cet avertissement de Patrick Maréchal, alors président du Conseil général de Loire-Atlantique, fait clairement écho à ce qu'on vient de montrer dans le second paragraphe de cette section : « Parmi les risques, figure celui de ne pas parvenir à un accord sur un ensemble minimal d'informations homogènes. S'il est impossible de mettre en place des systèmes de remontée et de descente d'informations suffisamment efficace, l'on peut engendrer des surcoûts très importants pour les collectivités territoriales. Le paroxysme du phénomène consiste, pour chaque collectivité territoriale, à développer son propre logiciel, ce qui nécessite de réaliser des interfaces entre les différents logiciels. Il faut absolument éviter cette situation. Signalons également un risque de confusion des définitions des données statistiques, ce qui risque de provoquer la remontée d'informations tronquées⁴¹². »

Le « paroxysme du phénomène » s'est effectivement concrétisé sur le cas du FSE⁴¹³. Bien qu'il n'emploie pas l'expression, Patrick Maréchal anticipe également le risque de conflits de nomenclatures quand, dans l'hypothèse où chaque collectivité se dote de son propre logiciel, il met en garde l'auditoire contre « un risque de confusion des définitions des données statistiques ».

⁴¹¹ On peut donc concevoir les conflits de nomenclatures comme des frictions entre des schèmes de perception en partie spécifiques aux diverses administrations mettant en œuvre le FSE, qui sont cristallisés dans leurs propres nomenclatures. On perçoit ainsi l'intérêt analytique consistant à passer de la chaîne au champ, c'est-à-dire à substituer à la notion de « chaîne de quantification » le concept de « champ » ou d' « espace social », au sens de Pierre Bourdieu. Sur ce point, voir Vincent Dubois, « L'action de l'Etat, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°201-202, 2014, p. 11-25. Et Elodie Lemaire, « La fabrique de la vidéo-preuve », *Champ pénal/Penal field*, [En ligne], vol. 14, 2017, [https://champpenal.revues.org/9487], notamment p. 23.

⁴¹² Source : Les rencontres du CNIS, « Décentralisation et statistique », septembre 2005, p. 23. Sur cette problématique, voir aussi IGAS, Les politiques sociales décentralisées, Rapport annuel 2007-2008, p. 66. IGAS, Evaluation du pilotage de la formation professionnelle par les conseils régionaux, mai 2012, p. 49.

⁴¹³ Le regroupement des Conseils régionaux voulu par François Hollande constitue sur ce plan une expérience grandeur nature : comment les administrations amenées à « fusionner » vont-elles parvenir à harmoniser les nombreuses nomenclatures et outils informatiques qu'elles utilisent pour leurs propres besoins d'objectivation statistique ? « Il y a actuellement de grosses différences sur les dotations de fonctionnement aux lycées, les procédures d'attribution des bourses pour les formations sanitaires et sociales, les systèmes d'information, les méthodes de contrôle interne, les organisations, etc. », indique Guillaume Basset, chargé à l'ARF de la coordination des fusions. D'autres très gros chantiers attendent les équipes administratives et les élus. Celui du budget de la nouvelle région n'est pas des moins complexes. Ainsi, la construction d'un document budgétaire unique nécessitera une adaptation des systèmes d'information. » Source : « Comment les Régions préparent les fusions »,

[http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250268514853&jid=1250268517480], consulté le 1^{er} mars 2015.

C'est donc dire que les conflits de nomenclatures constituent un trait distinctif de la production et de l'utilisation territorialisées de statistiques, mais non de la « nouvelle quantification publique ». Le cas du FSE illustre un fait social d'une plus vaste ampleur, pointé par Alain Desrosières dix ans seulement après les premières lois de décentralisation. « L'opposition entre le territoire et la localité se transforme donc en une tension entre, d'une part, l'harmonisation et l'unification des langages à travers les outils nationaux (dont le recensement est le plus important) et, d'autre part, le développement de systèmes d'informations locales partiellement connectés entre eux⁴¹⁴. »

Section 2) De la mise en œuvre à la marge de manœuvre avec les règles

Concentrée sur la mise en œuvre des règles du travail statistique, on entend démontrer ici que le travail de la quantification du FSE s'explique aussi par le rapport foncièrement actif que les gestionnaires ont entretenu avec ces prescriptions. On exposera qu'ils ont été conduits à interpréter les règles officielles du travail statistique (§ 1) et à inventer des normes informelles (§ 2) qui ont régi de façon alternative la production concrète des données. On sera ainsi en conclusion amené à réinterroger l'effectivité des changements induits par la mise en œuvre d'indicateurs statistiques sur l'économie des relations de pouvoir entre les agents situés au sommet d'une chaîne hiérarchique et ceux en constituant la base.

§ 1) L'interprétation des règles officielles

Contre une sorte d'accoutumance aux présupposés mécanistes de la métaphore de la chaîne de quantification, ce développement va mettre l'accent sur le « travail d'interprétation et d'adaptation⁴¹⁵ » qui survient lors de la « mise en œuvre » de la règle, qu'elle soit juridique ou relative au travail statistique.

Loin d'être réductible à la traduction « pure » de son contenu et à la simple exécution de celui-ci, la « mise en œuvre » de la règle est au contraire un processus actif ou dynamique,

⁴¹⁴ Ce chapitre du second des deux volumes publiés en 2008 date en effet de 1993 : cf. « Le territoire et la localité : deux langages statistiques », p. 79-94, in *Gouverner par les nombres. L'argument statistique II, op. cit.*, citation p. 94.

⁴¹⁵ Alexis Spire, « Histoire et ethnographie d'un sens pratique : le travail bureaucratique des agents du contrôle de l'immigration », in Anne-Marie Arborio, Yves Cohen, Pierre Fournier, Nicolas Hatzfeld, Cédric Lomba, Séverin Muller (dir.), *Observer le travail. Histoire, ethnographie, approches combinées*, Coll. Recherches, La Découverte, Paris, 2008, p. 61-76, citation p. 63. On pourrait tout aussi bien parler de « travail interprétatif » : Stuart Hall, « Codage/décodage », *Réseaux*, n°68, 1994, p. 27-39, citation p. 35.

dans lequel subsiste toujours une marge de manœuvre. Du simple « jeu » avec, autour ou sur la règle, cette marge de manœuvre peut aller jusqu'à la quasi-réinvention de celle-ci, situation dans laquelle ce qui est fait de la règle peut contredire pratiquement l'intention de son concepteur. Et de même qu'un juge peut recourir « soit à la *restrictio*, procédé nécessaire pour ne pas appliquer une loi qui, entendue littéralement, devrait l'être, soit à l'*extensio*, procédé permettant d'appliquer une loi qui, prise à la lettre, ne devrait pas l'être⁴¹⁶ », les consultants soulignent que la définition des « autres sorties positives » est loin d'avoir été comprise uniformément par les gestionnaires des Conseils généraux, mais a au contraire été interprétée de façon très variable :

« Pour certains départements, la notion de sorties positives s'entend au sens large, le fait de poursuivre dans un parcours accompagné dans le cadre d'une trajectoire longue vers l'emploi étant considéré comme positif ; pour d'autres, ne sont appuyées par le FSE que des actions très ciblées sur la recherche d'emplois, le renforcement des atouts directs sur le marché du travail ou l'accès à la formation qualifiante⁴¹⁷. »

Les consultants regroupent cette palette d'interprétations en deux ensembles, dans des termes qui ne sont pas sans rappeler les procédés d'*extensio* et de *restrictio* : les « autres sorties positives » ont pu être comprises « au sens large » ou d'une façon plus restreinte. La consultation attentive des divers REA permet de recenser les deux types d'usages dont la catégorie des « autres sorties positives » a fait l'objet. Elle est d'une part décrite comme « case secours⁴¹⁸ », « catégorie "par défaut"⁴¹⁹ » ou encore comme le « dernier recours⁴²⁰ ». D'autre part, les consultants ont expliqué que certains OI mobilisent cette catégorie « lorsque leur objectif [quantifié] a été atteint⁴²¹. »

A) Interpréter les règles pour les rendre plus « pratiques »

Cet extrait de l'entretien avec Sylviane et Sarah permet d'illustrer le premier type d'usages :

« Thomas : Et donc vous avez été confrontée au problème des sorties qui ne rentraient pas dans les cases de la nomenclature ?

Sylviane : Ben oui parce que comme on produit les entrées sur une année, ça correspond pas non plus aux sorties. Les sorties pour nous ça correspond aux gens qui ont eu le diplôme dans

⁴¹⁶ Pierre Bourdieu, « La force du droit », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°64, 1986, p. 3-19, p. 8. Signalons qu'Alain Desrosières décrit le travail de codage comme une « opération[s] de jugement, visant à coder, c'est-à-dire à affecter, selon des conventions générales fixées *a priori*, des cas singuliers à des classes. » Cf. « Entre réalisme métrologique et conventions d'équivalences : les ambiguïtés de la sociologie quantitative », *art. cité*, p. 162.

⁴¹⁷ Source : REA 2010, janvier 2011, p. 52.

⁴¹⁸ Source : REA 2009, janvier 2010, p. 45.

⁴¹⁹ Source : REA 2012, janvier 2013, p. 39.

⁴²⁰ *Ibid.*, p. 39.

⁴²¹ *Ibid.*, p. 39.

la totalité, or vous avez des gens qui étaient sur une année auparavant et qui vont sortir l'année d'après. Alors il faut jongler à chaque fois, alors je sais plus comment on fait parce que j'ai besoin de votre aide tous les ans [en s'adressant à Sarah]...

Sarah : En fait quand elle fait son dossier DAVA FSE en tant que bénéficiaire, pour ces candidats, Sylviane a deux soucis. La VAE en tant que sortie elle est bien indiquée dans la nomenclature, donc ça ne pose pas de problèmes...

Thomas : ... Ouais mais je crois que c'est "Accès à une procédure VAE"...

Sarah : ... Oui...

Thomas : En fait la personne commence tout le processus, mais elle a pas obtenu le...

Sarah : ... C'est pas une sortie chez nous, puisqu'ils sont arrivés chez nous parce qu'ils étaient rentrés dans une procédure de VAE, donc on est l'étape suivante. Donc ça c'est le premier souci. Et puis après certains valident totalement, d'autres valident partiellement : que fait-on des partiellement ? Certains reviennent, donc du coup les validations partielles on les considère pas et on attend qu'ils aient fini complètement le parcours. Mais certains sortent avec une validation partielle, est-ce une sortie positive ou pas ?⁴²² »

De même qu'une « dimension essentielle et très ancienne du travail bureaucratique [est le] pouvoir d'interpréter un principe général pour l'adapter à un cas singulier⁴²³ », la prise en compte par Sylviane et Sarah des spécificités des projets cofinancés les a amené à ne pas strictement appliquer les règles codifiant le travail statistique. C'est en partie ce qui explique le travail de la quantification, résultant de l'écart entre les règles écrites et les « règles pratiques ». Tiré du RAE 2010 et concernant les gestionnaires des services déconcentrés de l'Etat, le propos suivant le confirme sans nuances :

« Sont comptabilisées comme sorties positives les attestations de stage, voire la seule présence au stage. Le renseignement est effectué par défaut, c'est-à-dire que lorsqu'il n'y a pas rupture ou manquement régulier à l'action, la sortie est notée comme positive, notamment pour les opérations du type orientation, bilan approfondi, mobilisation vers l'emploi⁴²⁴. »

Là aussi l'actualisation de la règle statistique se confond avec son interprétation, en vue de l'adapter à des cas particuliers, mais est loin d'être synonyme d'une application purement et simplement mécanique. L'interprétation de la règle officielle peut être soit limitée à sa confrontation avec des cas particuliers, auxquels elle sied plus ou moins bien, soit avoir une portée plus générale. Dans la première situation, les gestionnaires ont pu juger en certaines circonstances que le manquement d'un participant à une formation ou un stage n'a pas été assez fréquent pour que sa sortie ne puisse être catégorisée comme positive. Dans la seconde situation, c'est en se fondant sur un savoir pratique issu de leur expérience que d'autres ont pu considérer, de façon plus générale, que les participants tirent bénéfice de leur formation ou de leur stage, bien que la plupart d'entre eux en aient manqué quelques séances.

On comprend que l'adaptation des règles officielles résultant de leur interprétation les rende plus « pratiques », au double sens du terme. D'abord parce qu'elles sont plus

⁴²² Entretien avec Sarah, secrétaire générale du GIP du rectorat de l'académie d'Amiens.

⁴²³ Cf. Alexis Spire, « Histoire et ethnographie d'un sens pratique : le travail bureaucratique des agents du contrôle de l'immigration », *art. cité*, p. 62.

⁴²⁴ Source : RAE 2010, juin 2011, p. 39.

commodes d'utilisation que les règles édictées dans la codification du travail de quantification, parce que moins strictes (la « seule présence au stage » peut suffire pour classer une sortie comme « positive »). Ensuite parce qu'elles sont issues de la pratique, comme l'indique l'exemple du « renseignement effectué par défaut, c'est-à-dire lorsqu'il n'y a pas manquement régulier à l'action⁴²⁵ ».

B) Le pouvoir discrétionnaire des gestionnaires

Equivalent du « pouvoir discrétionnaire⁴²⁶ », le « pouvoir d'interpréter un principe général pour l'adapter à un cas singulier » dont parle Alexis Spire correspond précisément à la définition du codage statistique que donne Alain Desrosières : « L'opération de codage, qui affecte des cas singuliers à des classes, est un des attributs de l'Etat, à travers ses administrations. Ces deux opérations, définition de classes d'équivalence et codage, sont les étapes constitutives du travail statistique⁴²⁷. » Qu'il s'agisse ainsi d'appliquer une règle de droit nécessairement générale à la situation forcément particulière d'un contribuable, ou de procéder au classement de cas par définition idiosyncrasiques dans des catégories statistiques ayant la prétention de les transcender, ces deux opérations partagent un point commun. Ceux qui en ont la charge disposent du pouvoir d'interpréter le cas particulier et le « principe général » (règle juridique ou catégorie statistique), pour « choisir » d'appliquer telle règle à tel cas, ou de coder telle situation dans telle catégorie plutôt que dans telle autre.

⁴²⁵ Le terme « régulier » étant ici à comprendre non pas dans le sens d'une « règle » codifiée (le manquement étant conforme à la règle, la sortie pouvant alors être classée comme « positive »), mais dans celui de « régularité ». Sur la distinction entre la règle comme « principe de type juridique ou quasi juridique plus ou moins consciemment produit et maîtrisé par les agents » et comme « ensemble de régularités objectives qui s'imposent à tous ceux qui entrent dans le jeu », cf. Pierre Bourdieu, « De la règle aux stratégies », p. 75-93, in *Choses dites*, op. cit., p. 79-84. Et *Esquisse d'une théorie de la pratique. Précédé de trois études d'ethnologie kabyle*, Points, Seuil, Paris, 2000 [1^{ère} éd. 1972], p. 253.

⁴²⁶ Alexis Spire, « Histoire et ethnographie d'un sens pratique : le travail bureaucratique des agents du contrôle de l'immigration », art. cit., p. 62. Dans une de ses publications relative à l'administration fiscale, Alexis Spire parle du « pouvoir d'appréciation des agents » : cf. *Faibles et puissants face à l'impôt*, Raisons d'Agir, Paris, 2012, p. 112-113.

⁴²⁷ *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, op. cit., p. 16. Assez fréquemment, Alain Desrosières souligne dans ses nombreux travaux la parenté d'origine historique entre formes juridiques et formes statistiques : « Ces deux exigences [« standardisation des définitions et des modes d'observation des faits élémentaires » et « exhaustivité des enregistrements à l'intérieur d'un espace clairement délimité »] sont identiques à celles que requiert un système administratif, fondé sur le droit, et sur des règles égales pour tous et uniformes sur un territoire donné. Cette proximité entre les systèmes de valeurs de l'administration en général, et ceux des bureaux de statistique (uniformité des règles et exhaustivité des enregistrements) contribue à établir progressivement la légitimité de la connaissance statistique en combinant, d'une façon très spécifique, le langage de la science (la quantification) et celui de l'Etat de droit (la neutralité et l'universalité de la loi). » Voir « Le territoire et la localité : deux langages statistiques », art. cit., p. 82.

Or, puisqu'ils procèdent à des adaptations et interprétations des règles écrites codifiant le travail de quantification⁴²⁸ qui échappent au contrôle de la DGEFP, bénéficiaires et gestionnaires disposent bien *de facto* d'un pouvoir discrétionnaire sur la production des données et le renseignement des indicateurs du FSE. D'autres travaux empiriques menés sur des terrains variés ont aussi mis en évidence le pouvoir exercé par les agents et/ou institutions, qui constituent à la fois la base d'une chaîne de production statistique ascendante et le terme d'une chaîne hiérarchique descendante⁴²⁹. Ainsi, dans son enquête sur les conditions de travail des « petites mains » de l'industrie sondagière, Rémy Caveng montre bien que la pratique du « bidonnage » par les enquêteurs échappe largement aux « managers », pourtant chargés de contrôler leur travail pour (s')assurer (de) la « qualité » des données produites⁴³⁰. De même, Pierre-André Juven explique que certains hôpitaux recourent à des pratiques « d'optimisation du codage⁴³¹ » et Benjamin Lemoine révèle que l'Etat français ne s'est pas docilement soumis au dispositif de contrôle de ses finances mis en place par la commission européenne mais a au contraire joué avec la règle du jeu statistique⁴³².

Et à l'instar de celle du juge, la « part d'autonomie⁴³³ » des gestionnaires dans l'établissement du sens et du contenu effectifs des « autres sorties (positives) » a été à la hauteur du flou objectif de cette catégorie.

§ 2) L'invention de règles informelles

Si, en principe, les règles juridiques sont systématiquement accompagnées des modalités de leur utilisation, celles-ci peuvent en fonction des circonstances et/ou à l'usage se révéler lacunaires et/ou imprécises. Il peut aussi arriver, parfois, que les règles juridiques elles-mêmes soient de fait inapplicables, pour diverses raisons. Dans ces deux cas, les professionnels du droit chargés malgré tout d'appliquer et/ou de dire le droit se retrouvent

⁴²⁸ Adaptations et interprétations qui n'impliquent pas nécessairement qu'ils aient connaissance de la codification du travail de quantification. Il s'agit seulement de souligner le hiatus entre les règles écrites et les règles « pratiques ».

⁴²⁹ Rappelons qu'en ce qui concerne le FSE, le terme de la chaîne hiérarchique et la base de celle de quantification dans son fonctionnement ascendant est constitué des bénéficiaires, au-dessus desquels se trouvent les gestionnaires des OI puis des AGD. Le sommet de ces mêmes chaînes est occupée en France par la DGEFP (celle-ci étant coiffée par la CE si l'on se place à l'échelle européenne).

⁴³⁰ Voir « La production des enquêtes quantitatives », *art. cité*. Ce qui n'empêche pas ces mêmes managers d'être bien conscients de l'existence institutionnalisée du bidonnage.

⁴³¹ Cf. Pierre-André Juven, « Codage de la performance ou performance du codage : mise en chiffre et optimisation de l'information médicale », *Journal de gestion et d'économie médicales*, vol. 31 (2-3), 2013, p. 75-91, en particulier p. 84-90.

⁴³² Benjamin Lemoine, « Résister aux mesures européennes. Les Etats à l'épreuve de la surveillance statistique des finances publiques », *Quaderni*, n°80, 2013, p. 61-81, en particulier p. 64.

⁴³³ Pierre Bourdieu, « La force du droit », *art. cité*, p. 8. Sur ce point, voir aussi Gildas Tanguy, « Les préfets et l'application de la loi. Des interprètes exigeants ? L'exemple de la législation du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire obligatoire », *Droit et société*, n°86, 2014, p. 77-95, p. 94.

dans une situation d'invention sous contraintes : l'enjeu est alors d'élaborer de nouvelles règles effectivement adaptées aux circonstances⁴³⁴. On voudrait montrer que ce travail d'invention sous contraintes n'est pas propre au travail juridique mais que, à l'instar du travail d'interprétation des règles, il s'observe également dans le travail statistique.

La secrétaire générale du GIP de l'académie d'Amiens nous présente les difficultés liées à la sous-mesure 322 (« Lutte contre le décrochage scolaire et l'abandon scolaire précoce »), dont elle et son équipe de trois personnes avaient notamment la charge :

« Sarah : Et le dernier problème qu'ont représenté les indicateurs à ce niveau-là [sur la sous-mesure 322], c'est que vous avez plusieurs sessions sur un même dossier. Et que vous pouvez avoir un même élève qui revient à plusieurs sessions.

Thomas : Ce sont des dossiers pluriannuels ?

Sarah : Oui parfois mais même en étant annuel, une école ouverte se faisant pendant les vacances scolaires, ce sont des sessions différentes et elles ont des thèmes différents. Et donc, si vous comptez les participants à la totalité de l'action école ouverte, vous pouvez avoir un gamin qui en a fait trois ou quatre. Faut-il le compter comme trois ou quatre bénéficiaires ou faut-il le compter comme un seul individu ? Le choix a été fait de le compter à chaque action, parce qu'à chaque fois qu'il y est, il en bénéficie.

Thomas : C'est donc une règle qui n'existait pas, vous avez été confronté à cette difficulté...

Sarah : ... Ben dès que la DIRECCTE nous a demandé le rapport annuel [d'exécution]...

Thomas : ... D'accord, mais c'était une règle qui n'était pas prévue dans tous les documents codifiant le travail statistique, et donc une règle que vous avez dû inventer, en tant qu'OI, avec...

Sarah : ...Hum, avec l'autorité de gestion, oui, pour pouvoir s'en sortir.

Thomas : Mais peut-être que l'AGD elle-même a dû négocier avec sa tutelle...

Sarah : ... Je l'ignore, je présume que le problème a dû se poser de façon générale parce que y'a pas longtemps on avait une réunion avec d'autres GIP sur la précédente programmation [2007-2013]. Et donc pour la plupart, les GIP, quand ils ont été nommés OI, c'était pour leur filer la sous-mesure lutte contre le décrochage scolaire dont personne ne voulait. Et on s'est aperçu qu'il y avait même des académies où l'émargement avait été négocié. Y'a eu plusieurs académies où y'a carrément pas eu d'émargement. Donc en fait chacun a négocié avec son autorité de gestion au fur et à mesure des problèmes qu'il rencontrait sur le terrain, du nombre de dossiers, ceci cela⁴³⁵. »

Si la réponse donnée dans le cours de l'entretien semble *a posteriori* évidente ou logique, y compris pour l'enquêteur, le « choix » dont nous parle la secrétaire générale n'avait sans doute pas ce caractère lorsque le problème s'est posé aux agents du GIP lors de l'élaboration du premier RAE. Cet extrait d'entretien révèle donc que la concrétisation du travail de quantification a consisté notamment en l'invention de règles pour sa mise en œuvre.

⁴³⁴ Pour une illustration récente en sociologie du droit, cf. Francesca Musiani, Pierre Gueydier, « Le droit comme gestion de l'incertitude. L'infraction de "défaut de sécurisation" dans Hadopi », *Tracés*, n°27, 2014, p. 39-56.

⁴³⁵ Entretien avec Sarah, secrétaire générale du GIP du rectorat de l'académie d'Amiens. Les dispositifs de lutte contre le décrochage et l'abandon scolaires précoces gérés par le GIP sont de deux types. Il y a d'un côté ceux qui agissent de façon préventive sur certains élèves, qui de fait ne sont pas « sortis » du système scolaire mais présentent des caractéristiques risquant d'en faire des « décrocheurs ». L'action « école ouverte » évoquée par l'enquêtée appartient à cette catégorie. Il existe d'autre part des dispositifs de « remédiation », agissant de façon « curative » si l'on peut dire : l'élève ayant déjà « décroché », l'objectif consiste à lui faire reprendre sa scolarité.

Dans notre illustration, la convention de quantification négociée entre l'organisme intermédiaire (OI) et l'autorité de gestion déléguée (AGD) semble le produit de la pratique du travail statistique, moins du constat des lacunes de sa codification. La fin de l'extrait montre également que les règles liées à la quantification des participants aux actions de la sous-mesure 322 administrées par les GIP ont subi des adaptations locales, au point de n'être tout simplement pas suivies dans certaines académies⁴³⁶. Pour Sarah et ses collègues, l'invention de règles informelles du travail de quantification est donc destinée à prendre en compte les particularités de certaines des actions de la sous-mesure 322, dans lesquelles un même individu peut participer à plusieurs d'entre elles.

Mais cette « créativité normative⁴³⁷ » peut aussi être illustrée en s'arrêtant sur l'utilisation de l'infrastructure informatique de la chaîne de quantification. C'est ce qu'explique le coordonnateur FSE pour le Conseil régional de Picardie. Lui demandant s'il a effectué des opérations de saisie des données sur l'interface D1-D2, Patrick me répond ironiquement qu'il a eu « ce plaisir non dissimulé » il y a quelques années en tant que chargé de mission, mais qu'il n'effectue plus ce genre de tâches sur son poste actuel. Il m'explique que c'est une collègue qui renseigne les données des indicateurs dans ce logiciel :

« Thomas : C'est une autre personne ici...

Patrick : ... Oui, qui y passe des heures et des heures... C'est affreux, ça devrait pas exister ce truc-là franchement...

Thomas : ... C'est un peu une corvée non ? Les personnes que j'ai vu au GIP me parlaient de Présage...

Patrick : ... Déjà Présage c'était pas une sinécure mais alors l'interface...

Thomas : ... C'est encore pire ?

Patrick : ... Ah ben c'est encore pire !

Thomas : ... Alors que justement je croyais que c'était censé être l'outil qui devait...

Patrick : ... Ah non non, c'est infâme ! C'est infâme ! C'est lent, c'est pas convivial, comme en plus sur 2007-2013 on devait forcément avoir des données prévisionnelles, enfin globalement les systèmes [d'information] sur 2007-2013 sont mal foutus. Je reprends l'exemple de mes 10 plombiers. Sur mon interface D1-D2, données prévisionnelles, je prévois 10 stagiaires, on va dire 5 femmes 5 hommes, pour faire simple. J'ai pas d'entrées : je mets 0 ! Ben oui mais ça me sort en erreur ! Parce que le système n'admet pas qu'il n'y ait pas de stagiaires face à une formation ! Et donc, pour remédier à cela, faut quand même le savoir, on a une consigne, ça m'étonnerait que ça soit une consigne écrite d'ailleurs, de mettre 1 ! Pour que le système dise "OK", ça passe au vert ! Alors que je sais pertinemment que je n'ai pas eu de stagiaires ! Donc à nouveau on revient sur le sujet d'il y a 20 minutes : les données sont faussées ! Tout ça pour que le feu passe au vert et ne reste pas au rouge. Sinon on se fait taper sur les doigts⁴³⁸. »

⁴³⁶ De même que l'application par les préfets de la loi étudiée par Gildas Tanguy a connu des aménagements, liés aux caractéristiques particulières, notamment politiques, des départements. Voir « Les préfets et l'application de la loi. Des interprètes exigeants ? L'exemple de la législation du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire obligatoire », *art. cité*.

⁴³⁷ Béatrice Hibou, *La bureaucratization du monde à l'ère néolibérale*, La Découverte, Paris, 2012, p. 157.

⁴³⁸ Entretien avec Patrick, coordonnateur FSE de la Direction des Affaires Européennes (DAE).

Peut-être encore plus clairement que le premier, ce second extrait d'entretien montre bien que c'est suite à l'usage de l'interface D1-D2, donc de la pratique, que les gestionnaires des OI ont reçu la « consigne » évoquée par Patrick. Dans les cas où aucun individu n'entame un parcours dans l'action cofinancée, ils doivent malgré tout saisir le nombre 1 dans l'application informatique, c'est-à-dire faire comme si il y avait au moins un participant à l'action sous peine qu'elle se bloque et devienne indisponible pour le renseignement des données d'autres actions.

L'invention de règles informelles se double de la création d'outils techniques nouveaux, qu'il est aussi possible de qualifier d'« informels » dans le sens où ils n'appartiennent pas à l'infrastructure informatique officielle de la chaîne de quantification :

« Le Conseil général du Morbihan a, pour sa part, développé, pour les ACI [Ateliers et Chantiers d'Insertion⁴³⁹] un outil commun de saisie des données relatives au calcul des indicateurs D1-D2 et de sorties dynamiques définies par l'Etat, dans le cadre de sa politique en matière d'insertion par l'activité économique. Cette réalisation vise à répondre aux difficultés de compréhension et d'interprétation liées à l'utilisation par les ACI de ces deux nomenclatures d'indicateurs de résultats. L'outil développé, sous forme de tableur Excel, vise donc à permettre aux ACI de ne réaliser qu'une saisie unique sur l'onglet n°1, les reports des données dans les tableaux d'indicateurs D1 et D2 étant générés automatiquement⁴⁴⁰. »

Relativement rudimentaire donc peu onéreuse, on comprend tout l'intérêt de cette solution technique tant pour les gestionnaires des OI que pour les structures bénéficiaires. La réduction de la complexité de la division du travail de quantification entre acteurs ainsi que la simplification des procédures permet d'en réduire le coût temporel. Les gestionnaires des ACI (structures bénéficiaires) font en effet d'une pierre deux coups : en produisant et saisissant les données relatives à la politique d'IAE, ils produisent et renseignent celles du FSE en quelque sorte par délégation à l'outil informatique. Cette baisse du coût temporel du travail statistique peut se doubler d'une amélioration de la qualité des données produites. En effet, la limitation du nombre des opérations de manipulation des données – qui plus est régies par des nomenclatures différentes à produire sous des formats distincts⁴⁴¹ –, a permis de réduire les « incompréhensions » liées à la coexistence de deux nomenclatures et finalement de contenir le travail de la quantification⁴⁴².

⁴³⁹ Les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) sont l'un des quatre types d'organisations constituant le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE).

⁴⁴⁰ Source : Evaluation de la mise en place du dispositif de suivi évaluatif du PO FSE 2007-2013, juin 2012, p. 31.

⁴⁴¹ La codification du travail de quantification prévoit que les quatre tableaux D1-D2 doivent être renseignés au format papier par la structure bénéficiaire. La conversion au format informatique des données qu'ils contiennent étant ensuite à la charge du gestionnaire de l'OI, lors de leur saisie dans l'interface D1-D2.

⁴⁴² La démarche d'objectivation du fonctionnement concret de cette machinerie statistique peut ici faire une place au point de vue « subjectif » des agents investis pratiquement dans le travail sur et à la chaîne de quantification. Rien ne dit en effet qu'ils tiennent pour équivalents les deux intérêts de ce logiciel : à leurs yeux, l'amélioration de la qualité de la production statistique est peut-être d'une importance secondaire comparée à la baisse de son coût temporel.

Le travail d'invention de règles informelles consiste donc en l'élaboration de règles constituant des alternatives, au moins partielles, à leurs cousines officielles. On peut décrire ces règles informelles comme étant « pratiques », au double sens du terme. Comme l'exemple du Conseil général du Morbihan le montre bien, ces règles informelles sont pratiques d'abord dans le sens où, bien qu'elles requièrent d'être inventées par ceux-là mêmes censés appliquer les règles officielles, elles sont plus économiques et commodes d'utilisation que celles-ci, notamment en temps⁴⁴³. Ensuite parce que ces règles informelles sont issues de la pratique, c'est-à-dire d'une part de la confrontation des règles officielles à la pratique, de laquelle découle le constat des faiblesses, lacunes, voire de l'impossible observance de celles-ci. On peut dans ce cas parler d'« invention partielle ». Mais, d'autre part, elles peuvent aussi résulter de la non application des règles officielles : il s'agit alors d'une « invention totale ».

En résumé, « les espaces de négociation sont nombreux (...) parce que les chaînes de commandement sont tellement longues qu'il existe de nombreuses possibilités de jeu et d'interprétation en fonction des positionnements tout au long de cette chaîne. Enfin et peut-être surtout, ces procédures bureaucratiques néolibérales ne sont pas mises en œuvre dans un *no man's land* normatif et réglementaire. Elles s'inscrivent dans un ensemble de pratiques issues d'une trajectoire spécifique, de sorte que le foisonnement des règles, des lois, des pratiques permet que des choix soient opérés ; que des aménagements soient faits ; que des jeux entre normes et procédures contradictoires ou ambivalentes soient faits⁴⁴⁴. »

Dans ce travail d'invention de règles informelles s'actualisent donc des relations objectives de pouvoir entre les institutions et agents investis dans la chaîne de quantification, précisément entre ceux chargés de codifier, d'imposer et de contrôler la mise en œuvre du travail de quantification et ceux chargés de faire fonctionner la chaîne de production statistique.

« Ruser avec la règle » ou ruses de la mise en œuvre des règles ?

Dans le cas du FSE, l'interprétation des règles officielles codifiant les opérations statistiques et l'invention de règles informelles sont donc deux explications déterminantes du travail de la quantification. Un tel constat a été établi de longue date s'agissant de l'actualisation de règles juridiques dans le cours ordinaire de l'action publique. « Les travaux

⁴⁴³ Pierre Bourdieu, « La codification », *art. cité*, p. 97-98 : « la logique de la pratique, c'est d'être logique jusqu'au point où être logique cesserait d'être pratique. Dans l'armée française, on enseignait, on enseigne peut-être encore, comment faire un pas ; il est clair qu'on ne marcherait plus si on devait se conformer à la théorie du pas pour marcher. La codification peut être antinomique avec la mise en application du code. »

⁴⁴⁴ Béatrice Hibou, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, *op. cit.*, p. 165-166, souligné dans le texte.

focalisés sur les services locaux de certaines administrations et les pratiques au guichet ont largement prouvé que l'universalité théorique de la règle de droit ne résiste pas aux appropriations concrètes dont elle fait l'objet par les acteurs en situation. Les agents ne sont pas ces rouages mécaniques de la bureaucratie froide de Weber. Ils entretiennent un rapport actif avec la règle de droit : ils sont moins des exécutants de procédures préétablies que des décideurs. L'écart à la règle n'a rien d'une anomalie ni d'un dysfonctionnement : il est un des invariants du fonctionnement bureaucratique⁴⁴⁵ ». Dominique Merllié écrivait de son côté que « dès qu'elles [les nomenclatures des statisticiens] prennent peu ou prou force ou caractère de loi, et que leur usage est ainsi liée à des conséquences pratiques ou sociales, les agents sont conduits à mettre en jeu des stratégies pouvant modifier le classement dont ils sont l'objet⁴⁴⁶. » Le travail *de la* quantification est autrement dit inhérent au travail *de* quantification, le premier étant nécessairement inclus dans le second.

Sur ce point précis, Isabelle Bruno et Emmanuel Didier décrivent la fabrication des statistiques de la « nouvelle quantification publique » en mobilisant le seul registre du « coulage⁴⁴⁷ » des données, *individuel* et *intentionnel*. Emprunté à l'argot policier, le terme de « chanstique » condense cette conception⁴⁴⁸. Il désigne l'intention explicite d'un agent professionnel déterminé à « truquer » les chiffres car ne croyant pas vraiment « à la lettre de la règle » : « Aujourd'hui, dans les institutions, [les statistiques] servent aussi à évaluer les agents individuels. (...) De sorte qu'une pratique statactiviste très largement répandue aujourd'hui, même si elle reste aussi discrète qu'elle est commune, consiste, pour les acteurs situés au bas de la hiérarchie, à se ménager des marges de manœuvre à l'intérieur du cadre des comptes rendus statistiques qui leur sont imposés. Cette façon de résister à l'évaluation revient à se comporter exactement comme les dirigeants, c'est-à-dire à ne pas vraiment croire à la lettre de la règle, pour l'adapter dans un sens qui convient à mieux à celui à qui elle s'applique⁴⁴⁹. »

⁴⁴⁵ Thierry Delpuech, Laurence Dumoulin, Claire de Galembert, *Sociologie du droit et de la justice*, *op. cit.*, p. 167. Voir aussi p. 168.

⁴⁴⁶ « Une nomenclature et sa mise en œuvre. Les statistiques sur l'origine sociale des étudiants », *art. cité*, p. 14. Il précise p. 16-17 que l'enjeu de l'analyse des « enquêtes d'origine administrative » consiste à « étudier ce qui se joue socialement dans les marges de jeu qu'elles laissent ainsi plus ouvertes à l'activité de ceux qui répondent et de ceux qui enregistrent leurs réponses ».

⁴⁴⁷ Sur le modèle du coulage des biens fabriqués au sein des chaînes de production industrielles.

⁴⁴⁸ Isabelle Bruno, Emmanuel Didier, *Benchmarking. L'Etat sous pression statistique*, *op. cit.*, p. 206-207 : « La logique d'individualisation à tous crins rend extrêmement complexe l'action collective et brise les solidarités. On se contente alors, isolément, de tricher avec les chiffres ou l'on s'arrange avec l'éthique professionnelle, ce qui engendre une perte de sens complet du service public. (...) De leur côté, les agents en sont réduits à "chanstiquer" pour se protéger de ces changements incessants, autrement dit à manipuler secrètement les chiffres et produire à leur tour une description faussée de la "réalité". » Cf. aussi Isabelle Bruno, Emmanuel Didier, Julien Prévieux (dir.), *Statactivisme. Comment lutter avec des nombres*, *op. cit.*, p. 17 : « Pour obtenir de "bonnes" performances, le comportement individuel le plus spontané consiste souvent à biaiser les chiffres. »

⁴⁴⁹ Isabelle Bruno, Emmanuel Didier, Julien Prévieux (dir.), *Statactivisme. Comment lutter avec des nombres*, *op. cit.*, p. 14. Cet extrait est tiré de la seconde partie de l'introduction intitulée « Opérations. Ruser avec la

Poser la question de la croyance dans le bien-fondé des règles du travail de quantification de la part de ceux chargés de les mettre en œuvre conduit peut-être à ne pas prêter suffisamment attention au travail statistique entendu comme pratique. On espère avoir montré que dans le cours même de cette activité se posent à ceux qui en ont la charge un ensemble de difficultés, qui ne sont résolues que dans et par la pratique du travail de quantification. Il ne s'agit pas de nier toute probabilité que surviennent des phénomènes de « coulage » organisé, individuel ou collectif, mais de rappeler que c'est aussi et peut-être principalement la mise en œuvre même des règles du travail statistique qui, en soi, constitue une ruse.

Conclusion du chapitre II : La coprésence des contraires, quand le « gouvernement à distance » cohabite avec l'« inversion hiérarchique »

L'affirmation selon laquelle « quantifier, c'est produire du savoir, donc exercer du pouvoir⁴⁵⁰ » n'est pas exclusive d'une interrogation sur le sens dans lequel s'exerce le « pouvoir » de la « nouvelle quantification publique » (NQP). On vient en effet de mettre en évidence le pouvoir discrétionnaire des gestionnaires du FSE sur le fonctionnement ascendant de la chaîne de production statistique. Mais d'après Isabelle Bruno et Emmanuel Didier, « l'emprise de cette technique gestionnaire [le benchmarking] se traduit pourtant bel et bien par des formes de violence, aussi bien symbolique que physique. (...) Si tous n'en meurent pas, tous en sont frappés. Le *benchmarking* creuse d'abysmales inégalités de traitement entre une élite managériale et la masse de ceux qu'elle soumet continûment à ses dispositifs d'évaluation et de classement⁴⁵¹. » Autrement dit, le benchmarking exerce un pouvoir du haut en bas de la hiérarchie administrative, de « l'élite managériale » qui l'introduit vers « la masse » des fonctionnaires qui le subissent en quelque sorte passivement. L'action de ce dispositif gestionnaire s'exercerait donc uniquement de façon « top-down », du haut de la hiérarchie institutionnelle vers sa base, auprès de laquelle il arriverait non déformé et toujours aussi agissant malgré une multitude de médiations⁴⁵².

règle ». Voir aussi p. 18 : « L'activité statistique contraint au codage, sans quoi il n'y aurait pas de données quantitatives, mais le codage, qui est le plus souvent laissé entre les mains des agents les plus dominés de la hiérarchie, laisse nécessairement à ces derniers une marge de manœuvre. Il leur ouvre toujours des possibles. Parce que, comme aujourd'hui, le codeur est celui-là même qui sera évalué par les données qu'il code, il utilise cette possibilité à son profit. Il s'émancipe. »

⁴⁵⁰ Isabelle Bruno, Emmanuel Didier, *Benchmarking. L'Etat sous pression statistique*, op. cit., p. 209-210.

⁴⁵¹ *Ibid.*, p. 206. Voir aussi Voir aussi p. 11, 12, 15, 205 et 207.

⁴⁵² Sur ce point précis, voir aussi Robert Salais, « La donnée n'est pas un donné. Pour une analyse critique de l'évaluation chiffrée de la performance », art. cité, p. 505. « Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance », art. cité, p. 135.

Il ne s'agit pas de nier l'effectivité du « pouvoir » de la NQP dans le cas précis du FSE, au sens où l'ensemble des tâches liées à mise en chiffres constitue bien une activité professionnelle des gestionnaires, parmi d'autres. L'intention est de compléter l'analyse, en attirant l'attention sur le fait que les agents formant « la base » de la chaîne hiérarchique et situés « à la base » de la chaîne statistique exercent une forme de « pouvoir » objectif sur ceux en constituant le sommet.

L'analyse du fonctionnement de la chaîne statistique du FSE montre qu'elle ne correspond qu'en partie au modèle d'Isabelle Bruno et Emmanuel Didier, dans lequel la quantification par des indicateurs permet à l'échelon suprême de contrôler et commander à distance l'activité de professionnels d'une ou d'un ensemble d'institutions bureaucratiques, dans une sorte de système hiérarchique parfaitement intégré. Sans préjudice de l'effectivité du « pouvoir » de la NQP sur le contenu de l'activité professionnelle des gestionnaires du FSE, le fonctionnement concret de cette chaîne de quantification peut aussi être analysé comme une forme d'« inversion hiérarchique » dans laquelle « l'initiative, l'événement, l'imprévu, la décision sensible, etc., émanent du plus bas niveau hiérarchique, sont décidées par les "exécutants" sur le terrain⁴⁵³. » La description du pouvoir qu'exercent les fonctionnaires de police « de base » sur leur hiérarchie via le codage de leur activité mérite d'être citée dans son intégralité : « Dans ce cadre, *la hiérarchie est très largement dépendante des informations que donnent, sélectionnent ou ne donnent pas les exécutants. (...) devant l'obligation de coder, la hiérarchie est tenue, sauf paralysie qui peut devenir complète, de se fier dans une très large mesure aux exécutants et aux informations qu'ils donnent. Elle est souvent elle-même dans une position comparable à celle d'un observateur extérieur et ne possède une connaissance directe que de la partie émergée de l'iceberg⁴⁵⁴. »*

C'est pourquoi la question du « pilotage à distance » des institutions et agents publics via le recours aux instruments de la NQP peut être retournée. Ce n'est en effet pas seulement jouer sur les mots que d'affirmer que le pendant du « pilotage *par les résultats* » est le « pilotage *des résultats* » par ceux qui les fabriquent. Via l'interprétation des règles officielles de quantification et l'invention de règles informelles, les gestionnaires du FSE contribuent grandement à déterminer les modalités de construction des chiffres que la DGEFP et l'UE entendent utiliser à des fins de « pilotage » du programme. *De facto*, leur pouvoir discrétionnaire sur ces modalités concrètes consiste donc bien en l'exercice d'un pouvoir sur ces échelons hiérarchiques, car les gestionnaires ne sont pas loin de disposer du monopole de

⁴⁵³ Dominique Monjardet, « L'inversion hiérarchique », in *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, La Découverte, Paris, 1996, p. 88-98, citation p. 89.

⁴⁵⁴ *Ibid.*, p. 95-96, souligné dans le texte. Cf. aussi Pierre Bourdieu, *Sur l'Etat. Cours au Collège de France*, op. cit., p. 486-487.

la fabrication des lunettes statistiques à travers lesquelles la DGEFP et l'UE perçoivent les « résultats » des opérations cofinancées.

Ce résultat confirme ce qui a été démontré s'agissant de la police. « Dans les cas étudiés, les effets des dispositifs de mesure de la performance policière apparaissent au final moins radicaux que ne le suggèrent certains auteurs. Si ces réformes managériales contribuent bien à renforcer l'intégration organisationnelle en confortant le pouvoir de certains échelons hiérarchiques, elles n'accouchent pas d'organisations parfaitement centralisées et instrumentales. (...) Car, si les contrôles se renforcent, les services qui les subissent interprètent aussi à leur manière les nouvelles règles du jeu⁴⁵⁵ ». Dans les cas du FSE et de la police, les « réappropriations, détournements, contournements, évitements » aboutissent à « une contradiction entre une volonté des échelons hiérarchiques centraux de guider et contrôler l'activité des échelons inférieurs et une capacité de ces derniers à s'arranger pour satisfaire en apparence les demandes des premiers, au prix d'un certain nombre de bricolages masquant en partie la réalité de leur action⁴⁵⁶. »

La réponse à la question « qui exerce du pouvoir sur qui via les dispositifs de quantification par des indicateurs ? » apparaît donc plus nuancée que ce qu'affirment certains travaux.

Epilogue : La double vérité des statistiques du FSE

Les chiffres produits par la chaîne de quantification du FSE ont une « réalité » paradoxale. Selon qu'est considérée la réalité de ces chiffres ou la relation qu'ils entretiennent avec « la réalité », on peut parler à leur endroit de « double vérité ». En quoi consiste cet argument ? Il s'agit de démontrer que les gestionnaires du FSE n'ont qu'une confiance limitée dans les chiffres qu'ils ont pourtant contribué à fabriquer. Si la « réalité » matérielle de ces statistiques est indiscutable, les gestionnaires les critiquent jusqu'à réduire à néant leur statut

⁴⁵⁵ Anaïk Purenne, Jérôme Aust, « Piloter la police par les indicateurs ? Effets et limites des instruments de mesure des performances », *Déviance et société*, vol. 34 (1), 2010, p. 7-28, citation p. 24.

⁴⁵⁶ Anne-Cécile Douillet, Jacques De Maillard, Mathieu Zagrodzki, « Une centralisation renforcée par le chiffre ? Les effets contradictoires des indicateurs chiffrés dans la police nationale en France », *Politiques et management public*, vol. 31 (4), 2014, p. 421-442, citations p. 440. Il a aussi été montré dans le cas de la recherche qu'il n'y a pas « un accroissement unilatéral du contrôle "à distance" des managers sur les professionnels ». Cf. Séverine Louvel, « Avant-propos : réinterroger l'évaluation comme technologie de "pilotage à distance" du secteur public. L'exemple de la recherche », *Quaderni*, n°77, 2012, p. 5-10, citation p. 8.

de reflet de « la réalité », c'est-à-dire leur prétention à objectiver leur travail et plus généralement les « résultats » du FSE.

Patrick nous a expliqué qu'une règle imposée par la DGEFP a rendu encore plus incommode la production des données. Pour les actions conduisant à l'obtention d'une nouvelle qualification par les participants, l'autorité de gestion nationale exigeait des gestionnaires qu'ils classent parmi les « sorties positives » les individus obtenant ladite qualification seulement au terme immédiat de l'action. Dans tous les cas où les participants étaient qualifiés plus tardivement⁴⁵⁷, ils devaient être catégorisés dans les « autres sorties positives ». C'est cette règle que Patrick critique :

« Thomas : En fait c'est une histoire de décalage temporel entre l'injonction de la DGEFP et le fonctionnement réel des actions...

Patrick : ... Et la réalité du terrain ! Oui ! Et du coup ça plombe mais alors complètement les indicateurs ! Je pense sincèrement que tout le monde est au courant mais personne ne le dit, je pense que même la Commission européenne est au courant, les indicateurs en France sur la période 2007-2013, je pense ne pas me tromper en disant que c'est un foutoir monstre. (...) Et en plus, une "autre sortie positive" sur un dispositif de formation, c'est pas la même définition que sur un PLIE. Voilà, on a x définitions qui vont toutes aller dans "autre sortie positive" et au final ça veut rien dire ! Ça ne veut rien dire ! Moi je pense sincèrement que les données 2007-2013 sont très mauvaises, très très mauvaises. (...) Et en plus comme on est complètement noyés, effectivement, dans le cadre de la gestion, c'est vrai que les indicateurs sont passés complètement, pfff, enfin c'est la cinquième roue du carrosse quoi ! Rajouté à ça qu'on sait pertinemment que les données sont pas bonnes, ben oui on va pas passer des heures et heures à trouver un stagiaire femme ou homme handicapé quand on sait qu'on a 10 millions d'euros à programmer ! Voilà ! Donc les indicateurs sont passés complètement à la trappe ! Franchement ! On sait qu'ils sont pas bons, le FSE il est à la fois sur la formation, l'emploi, l'inclusion, et au final tout ça est récolté dans un item, ça veut pas dire grand-chose au final⁴⁵⁸. »

Le discours de Patrick interpelle d'abord par son âpreté envers la qualité des chiffres : les indicateurs ne sont qu'un « foutoir monstre » qui « au final » ne veut « rien dire », les données étant « très très mauvaises ». Ce serait donc traiter injustement sa parole que de dire que Patrick est simplement « critique » : le mot « défiance » est une caractérisation plus appropriée de son opinion. Mais il ne fait pas que dévoiler le caractère fondamentalement bricolé⁴⁵⁹ des « résultats ». A la « réalité » statistique il oppose celle « du terrain ». La vérité des « effets » des actions ne réside pas dans les chiffres censés en rendre compte : elle est ailleurs. D'un côté ces chiffres sont donc bien réels, puisqu'ils sont réifiés dans des documents administratifs, une infrastructure informatique, etc. Mais de l'autre, leurs

⁴⁵⁷ Par exemple au mois de septembre de l'année n pour une action ayant pris fin au 30 juin de cette même année.

⁴⁵⁸ Entretien avec Patrick, coordonnateur FSE de la Direction des Affaires Européennes (DAE).

⁴⁵⁹ Ce terme est utilisé ici dans un sens dépréciatif.

conditions de production sont si dégradées que ceux-là mêmes qui participent à leur construction leur dénie la capacité de refléter « la réalité » qu'ils sont censés exprimer.

C'est cette contradiction des statistiques du FSE qu'on baptise « double vérité », par analogie avec l'analyse du don de Pierre Bourdieu⁴⁶⁰. Et de même que la « méconnaissance partagée » caractérise la « double vérité » du don⁴⁶¹, Patrick est convaincu que l'irréalité des statistiques officielles du FSE est une vérité connue de tous mais tue : « je pense sincèrement que tout le monde est au courant mais personne ne le dit, je pense que même la Commission européenne est au courant ». Chacun sait – et ne veut pas savoir – que chacun sait – et ne veut pas savoir – qu'en fait les chiffres sont bidons parce que bricolés⁴⁶².

Et c'est bien ce que suggère l'ultime rapport d'évaluation des consultants : la défiance à l'égard des chiffres sortants de la chaîne de quantification n'est pas l'opinion isolée de Patrick, mais semble être une perception répandue chez ses collègues. Après avoir prouvé, chiffres à l'appui, que leurs rapports n'ont été que rarement lus par les gestionnaires des AGD et OI, les consultants passent en revue diverses explications :

« Certains acteurs justifient la faible prise en main des recommandations par le fait que les données utilisées par les évaluateurs seraient en conséquence "obsolètes", ou ne prendraient en compte "qu'une partie des opérations financées", voire seraient erronées (cf. exercice de lecture des indicateurs lors des réunions régionales qui met à jour ponctuellement des problématiques de saisie et de qualité de saisie : il en résulte une suspicion quant à la fiabilité / robustesse des données sur lesquelles se fondent les évaluations qui conduit à une décredibilisation de l'ensemble du système)⁴⁶³. »

Le discrédit symbolique dont pâtissent les indicateurs de « résultats » du FSE apparaît plus commun que le seul propos de Patrick peut augurer. Cet extrait permet en outre de comprendre que la relation entre la participation des gestionnaires au travail de quantification et le faible crédit qu'ils accordent aux biens statistiques qu'ils produisent n'est paradoxale qu'en apparence.

C'est précisément parce qu'ils contribuent au processus statistique que les gestionnaires sont idéalement placés pour être parfaitement informés de sa dimension bancaire.

⁴⁶⁰ « D'un côté, le don se vit (ou se veut) comme le refus de l'intérêt, du calcul égoïste, et exaltation de la générosité gratuite et sans retour ; de l'autre, il n'exclut jamais complètement la conscience de la logique de l'échange, ni même l'aveu des pulsions refoulées et, par éclairs, la dénonciation d'une autre vérité, déniée, de l'échange généreux, son caractère contraignant et coûteux. » Pierre Bourdieu, *Méditations pascaliennes*, Points, Seuil, Paris, 2003 [1^{ère} éd. 1997], p. 276-277.

⁴⁶¹ « Personne n'ignore vraiment la logique de l'échange (elle affleure constamment à l'explicitation, lorsque par exemple on se demande si le présent sera jugé suffisant), mais il n'est personne qui n'accepte de se plier à la règle du jeu qui consiste à faire comme si on ignorait la règle. On pourrait parler de *common miscognition* (méconnaissance partagée) pour désigner ce jeu dans lequel chacun sait – et ne veut pas savoir – que chacun sait – et ne veut pas savoir – la vérité de l'échange. » *Ibid.*, p. 278.

⁴⁶² On utilise ici aussi l'adjectif de façon péjorative.

⁴⁶³ Source : DGEFP – Amnyos/Edater, Etude d'évaluation sur le suivi des recommandations des évaluations menées au titre de la programmation 2007-2013, janvier 2014, p. 46.

Ils peuvent ainsi constater le hiatus entre les modalités de production des chiffres et celles de leur interprétation. Les « contraintes des situations⁴⁶⁴ » liées à la présentation des statistiques lors des réunions régionales ont sans doute orienté les consultants vers une lecture dominée par une épistémologie réaliste. A l'inverse, les gestionnaires, aux avant-postes de la chaîne de quantification, sont restés constructivistes, convaincus que les consultants ne pouvaient interpréter ces données sans égard pour leurs conditions de fabrication. Et les statistiques du FSE y sont si sensibles⁴⁶⁵ qu'elles ne semblent pouvoir s'en dépêtrer.

L'importation de la notion de « double vérité » apparaît donc heuristique. Frédéric Pierru a ainsi pu demander si le « benchmarking » « est une affaire sérieuse ou si c'est seulement quelque chose qui ennuie tout le monde, professionnellement parlant. Parce que tout le monde sait que les chiffres de l'action publique produits dans un contexte administratif sont bricolés, bidons parce que bidonnés. La réponse est que le benchmarking est les deux à la fois⁴⁶⁶. » De même, Philippe Bezès a bien montré la tendance à la schizophrénie de certains acteurs de la réforme de l'Etat. Au cours du même entretien, ils peuvent en effet tout à la fois (vouloir) croire au succès de leur entreprise réformatrice tout en admettant plus loin que le doute quant à l'effectivité des changements qu'ils sont censés conduire ne les a jamais quitté⁴⁶⁷.

La sociologie de la quantification constitue une porte d'entrée pertinente pour revisiter des questions sociologiques « classiques », comme celle des modalités variées que l'action de « croire » adopte et les relations étranges qu'elle peut entretenir avec la pratique.

⁴⁶⁴ Alain Desrosières, « Les qualités des quantités », *art. cité*, p. 138.

⁴⁶⁵ Après avoir expliqué avoir « abattu des D1-D2 » pendant « trois jours », Abdel nous livre l'anecdote suivante : « Notre objectif à l'époque c'était de rentrer dans la moyenne nationale [du taux de saisie des tableaux D1-D2] et après on s'arrêtait. Parce qu'on on devait être à 49% et en trois jours, pour vous dire, on a dû revenir à 89%, qui était la moyenne à l'époque sur le RAE de l'an dernier. » Entretien avec Abdel, chef du service des politiques européennes de la DIRECCTE Picardie, Amiens, 30 janvier 2015.

⁴⁶⁶ Séminaire « Benchmarking », séance du 30 juin 2009.

⁴⁶⁷ Philippe Bezès, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'Etat. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50 (2), 2000, p. 307-332. A l'occasion d'une enquête sur le FEDER, Anne-France Taiclet a observé que des discours très critiques à l'égard de l'« évaluation » quantifiée n'étaient pas exclusifs d'un fort investissement professionnel en la matière. Les acteurs administratifs rencontrés sont à la fois critiques des règles de mise en chiffres mais veillent en pratique à leur observance. Cf. Anne-France Taiclet, « "Quand dépenser c'est faire". Une analyse de l'évaluation des politiques territoriales européennes », in Martine Mespoulet (dir.), *Quantifier les territoires. Des chiffres pour l'action publique territoriale*, *op. cit.*, p. 137-152.

Chapitre III

L'extériorité de la quantification dans l'économie sociale et symbolique du FSE

Tout comme le travail d'un matériau s'explique par des modifications des conditions de son environnement, la focale d'observation va se déplacer du travail de la quantification proprement dit aux facteurs extérieurs qui en sont au principe, pour les identifier et comprendre comment ils agissent. Il s'agit donc de réencaster la chaîne de quantification dans l'économie sociale et symbolique plus générale du FSE, précisément dans ses dimensions institutionnelle (section 1), symbolique (section 2) et professionnelle (section 3). On prêtera notamment attention à l'« échelle de valeurs » qu'ont les gestionnaires des différentes tâches qui composent le travail d'administration du FSE, dont la quantification n'est qu'un aspect parmi d'autres, échelle à laquelle correspond une « hiérarchie de pratiques⁴⁶⁸. » Distinguées pour les nécessités de la restitution écrite, en pratique ces trois dimensions n'agissent pas isolément et indépendamment l'une de l'autre. Elles doivent au contraire être envisagées conjointement, comme une configuration de conditions ayant obéré l'incorporation de la « culture du résultat » dans les pratiques professionnelles des gestionnaires.

Section 1) La marginalité institutionnelle des services FSE

On appréhendera les services FSE comme des institutions en pointant leur relatif isolement dans leur administration d'appartenance (§ 1), puis en mettant l'accent sur le turnover sensible en leur sein (§ 2).

§ 1) Des services isolés dans leur environnement organisationnel

Commençons par nous intéresser à ce que dit Pascal, le coordonnateur FSE du Conseil régional de Picardie (CRP), sur la position du service FSE et ses relations avec les autres directions de l'institution régionale :

« Thomas : ...Alors les consultants expliquent que les services FSE sont un peu isolés dans les OI, parce que ce sont des structures relativement légères en termes d'équipe et ils

⁴⁶⁸ Les deux formules entre guillemets sont empruntées à Alexis Spire, « Histoire et ethnographie d'un sens pratique : le travail bureaucratique des agents du contrôle de l'immigration », *art. cité*, p. 70.

expliquent aussi qu'il y a une mauvaise image du FSE. Du coup je vous pose la question si vous, dans vos relations à la DFA⁴⁶⁹, vous avez été confronté à ça...

Patrick : ... Alors je sais pas si c'est spécifique au FSE ou à l'Europe mais j'avoue qu'on se sent bien souvent un peu seul.

Thomas : Ah oui ? C'est vrai ?

Patrick : Oui oui. Il y a effectivement une image, on va parler spécifiquement du FSE, mais il y a une image du FSE qui est "De toute façon ce sont des empêcheurs de tourner en rond. C'est compliqué, on n'y comprend rien !". Voilà ! [Il rit] Après il y a aussi un historique Région [Picardie] qui fait qu'il y a un ressenti parce qu'il y a eu des très lourds contrôles qui ont fait beaucoup de mal, pas en termes financiers mais en termes de temps, de contrôles, qui ont laissé beaucoup de traces, principalement pour la période 2000-2006. Mais il y a un vécu de la DFA qui fait que le FSE passe encore très mal...

Thomas : ... Une sorte de traumatisme...

Patrick : ... On peut appeler ça comme ça ! [Il rit] C'est le bon mot⁴⁷⁰ ! »

Pendant longtemps simple département de la DIPPADÉ⁴⁷¹, la DAE n'est devenue autonome qu'au début de l'année 2015, suite à l'octroi juridique du statut d'autorités de gestion des Conseils régionaux (auparavant simples organismes intermédiaires) pour les programmes européens 2014-2020⁴⁷². C'est donc seulement à partir de cette date que lui a été conféré le statut de « direction » à part entière, rattachée à la direction générale des services de l'administration régionale⁴⁷³. De ce fait, l'organisation même de la DAE ne semble pas encore complètement stabilisée, deux organigrammes différents ayant été diffusés en 2015⁴⁷⁴. D'après la version de l'organigramme datée de septembre 2015, la DAE est constituée de quatre départements, dont celui dénommé « gestion » où officie Pascal. Mais il n'y a pas de « service FSE » en tant que tel au sein de ce département⁴⁷⁵.

Quelques semaines plus tard, on a également eu l'occasion d'aborder ce sujet avec Abdel, le chef du service FSE de la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) de Picardie.

⁴⁶⁹ Direction de la formation et de l'apprentissage du Conseil régional, avec laquelle le service FSE entretient « 99% » de ses relations intra-institutionnelles.

⁴⁷⁰ Entretien avec Patrick, coordonnateur FSE de la Direction des Affaires Européennes (DAE).

⁴⁷¹ Direction de la prospective, de la programmation, de l'aménagement durable et de l'évaluation. Le rapport d'activités 2008 du CRP indique en effet que la direction de la prospective, de la programmation et de l'évaluation (DIPPE, ancêtre de la DIPPADÉ) est composée de quatre départements, dont un dénommé « coordination Programmes Opérationnels Européens et Contrat de Projets Etat Région ». Source : CRP, Rapport d'activités 2008, archive interne, p. 95. Faute de disposer d'éléments empiriques plus précis antérieurs à 2008, on ignore la date de création de la DIPPE et de ce département.

⁴⁷² Par la loi de « modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » (MAPTAM) du 27 janvier 2014, en totalité pour les FEDER et FEADER, en partie pour le FSE.

⁴⁷³ Source : Organigramme général du CRP, février 2015.

⁴⁷⁴ Voir les annexes n°17 et 18.

⁴⁷⁵ Puisque le « département gestion » regroupe non seulement les agents du FSE, mais également six autres : une « coordonnatrice FEADER / FEAMP » et cinq agents sur le FEDER. Outre le poste de « coordonnateur » de Pascal, la gestion du FSE est assurée par trois « chargés de mission » et trois « assistantes de mission ». A la date de l'entretien, la DAE comptait « 2,5 équivalents temps plein » sur le FSE.

Encadré n°12) Abdel, une trajectoire et un entretien atypiques

A ce poste depuis janvier 2014, Abdel est docteur en économie. Il a bénéficié d'une thèse CIFRE au sein de la CNAF où il a officié dans le service du contrôle de gestion. Travaillant sous la direction de Jean Gadrey au CLERSE, sa thèse a porté sur la « construction socio-économique du produit ». Une fois docteur, il a exercé quelques temps comme enseignant-chercheur, avant d'être recruté au CEE comme « évaluateur national » de l'Objectif 3 du FSE 2000-2006. C'est à cette occasion qu'il a cosigné, en compagnie notamment de Jean-Claude Barbier et Claude Rack⁴⁷⁶, un rapport d'évaluation sur la mise en œuvre de cet objectif⁴⁷⁷. Il a par la suite travaillé 6 ou 7 ans à la DARES en tant que chargé d'études, spécialisé sur les services à la personne et le travail des « seniors ».

Sa trajectoire professionnelle a pris un virage quand, quittant les professionnels de la statistique de la DARES, il a rejoint le service statistique de la DRTEFP⁴⁷⁸ Picardie pendant une année. Il a ensuite pris le chemin de Rouen, le directeur de la DRTEFP de Haute-Normandie qu'il connaissait l'ayant sollicité pour « remonter le service statistique ». Il y est resté huit ans comme chef de ce service, la DRTEFP étant devenue pendant cette période la DIRECCTE. Il a ensuite « pris un autre défi », en revenant en Picardie cette fois comme responsable du service FSE. A quelques minutes d'intervalle, il me répète que sa trajectoire, marquée par la proximité avec le monde de la recherche et un poste dans un SSM, fait de lui un cas atypique : « Je ne suis pas sûr d'avoir un profil classique de responsable FSE ».

Relativement à l'entretien avec Patrick, celui-ci fut quelque peu difficile et surtout frustrant, à un triple point de vue. D'abord la prise de contact avec Abdel fut laborieuse : de nombreux mails restèrent sans réponse. Le joindre par téléphone ne fut pas chose plus aisée, du fait de ses fréquentes réunions. En tant qu'ancien universitaire, il a ensuite eu tendance surtout au début de l'entretien à inverser le sens de la relation : c'était lui qui nous interrogeait sur notre recherche, notre directeur de thèse, le laboratoire, les travaux d'Alain Desrosières... Il nous a fallu plusieurs tentatives pour « recadrer » la discussion, notamment en mobilisant l'argument de son temps « précieux ». Enfin parce qu'en tant que cadre administratif, bien qu'il se soit montré disposé à nous livrer autre chose qu'un discours d'institution, le temps qu'il pouvait nous accorder était justement limité.

Autrement dit, même armé d'une connaissance solide de la mise en œuvre du FSE, d'un cadre conceptuel et d'un questionnement stabilisés, il nous a été dans ce cas impossible de nous abstraire d'une position foncièrement inégale vis-à-vis d'Abdel, celui-ci exerçant à notre endroit un pouvoir certain via sa mainmise sur la dimension temporelle de l'interaction.

Abdel partage-t-il avec Patrick le constat de l'isolement du service dont il est à la tête ? Ou bien cette situation est-elle spécifique au CRP ? :

« Thomas : Dans certains rapports d'évaluation des consultants, ils expliquent qu'il y a un isolement relatif des services FSE dans les AGD. Parce que derrière il y a une sorte de

⁴⁷⁶ Devenue la responsable de l'évaluation du FSE 2007-2013 au sein de la sous-direction FSE de la DGEFP. La connaissant depuis son passage au CEE, Abdel nous a appris son récent départ en retraite (à la date de l'entretien) et son remplacement par Tristan Klein, information qu'on a pu vérifier en consultant le compte-rendu du CNS du 28 janvier 2015. En tant que responsable-adjoint de la « Mission d'appui au déploiement des programmes », c'est dorénavant lui qui est en charge du dispositif d'évaluation du programme 2014-2020.

⁴⁷⁷ Daté de juin 2002 : [<http://www.cee-recherche.fr/publications/rapport-de-recherche/la-mise-en-oeuvre-du-programme-objectif-3-du-fonds-social-europeen>].

⁴⁷⁸ Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, l' « ancêtre » de la DIRECCTE.

mauvaise image du FSE, qui est perçu comme une usine à gaz, quelque chose de compliqué...

Abdel : ... Je crois pas que ça soit qu'une question de mauvaise image...

Thomas : ... Mais est-ce que ça fait écho...

Abdel : ... Ca fait tout à fait écho mais je ne crois pas que dans l'analyse ça soit qu'une question de mauvaise image. (...) Deuxièmement, je partage aussi l'idée que le FSE est par construction même, les mots ont du sens, pendant longtemps ça s'est appelé "cellule FSE", une cellule c'était vraiment vécu à part.

Thomas : ... C'était pas un service...

Abdel : ...C'était pas un service, c'était pas un département, donc le fait déjà de ne plus appeler ça cellule mais un département au sein de la DRTEFP dans un premier temps puis dans la DIRECCTE dans un second, je pense que ça apporte⁴⁷⁹. »

Par-delà les différences objectives entre les contextes institutionnels où s'inscrivent leurs services, Patrick et Abdel admettent la relative marginalité de leurs services dans leur institution d'appartenance.

Dans un premier mouvement, cette convergence peut conduire à penser que l'origine de cet état de fait doit moins être recherchée dans l'écologie institutionnelle de ces deux services que dans les caractéristiques mêmes du FSE. Toutefois, une lecture attentive montre que les histoires spécifiques du CRP et de la DIRECCTE Picardie n'entretiennent pas un rapport de pure extériorité à l'isolement des services FSE. Dans le cas de l'administration régionale, les « très lourds contrôles » sur les actions cofinancées de la période 2000-2006 ont « laissé beaucoup de traces » à la DFA⁴⁸⁰. Du côté de la DIRECCTE, la relative exclusion institutionnelle du service FSE⁴⁸¹ était comme matérialisée dans son ancienne dénomination. Pendant longtemps en effet, il ne s'agissait que d'une simple « cellule », là où les autres services des DRTEFP puis des DIRECCTE étaient effectivement désignés comme « service » ou « département ». Dans le langage indigène, le terme « cellule » correspondrait autrement dit à la plus petite subdivision administrative de l'institution⁴⁸², petitesse pouvant être regardée comme un indicateur indirect de la position dominée de cette subdivision dans l'économie des relations intra-institutionnelles.

D'une façon laissant peu de place à l'ambiguïté, cette caractéristique des services FSE est signalée par les consultants dès la première édition du REA :

⁴⁷⁹ Entretien avec Abdel, chef du service des politiques européennes de la DIRECCTE Picardie, Amiens, 30 janvier 2015. L'organigramme de ce service figure dans l'annexe n°19.

⁴⁸⁰ Vers la fin de l'entretien, Patrick nous a appris que le FSE 2000-2006 n'était pas encore clôturé, du fait de la persistance de « quelques soucis » entre l'Etat français et la Commission Européenne. Juridiquement, un programme européen est déclaré clos quand la Commission a versé à un Etat-membre « le dernier centime d'euro ».

⁴⁸¹ L'emploi du terme « service » est purement conventionnel : ici et dans les pages qui suivent, il ne fait ni nécessairement ni fidèlement référence à la dénomination effective des services FSE du CRP et de la DIRECCTE.

⁴⁸² Faute de disposer des organigrammes successifs des DRTEFP devenues DIRECCTE en 2010, on est contraint de conjuguer cette affirmation au conditionnel.

« **Le Fonds Social Européen n'est pas toujours valorisé au sein des services.** Ceci en particulier au sein même des services de l'Etat, pour lesquels les services FSE sont souvent déconnectés des autres services qui mettent en œuvre la politique générale liée au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle. Cette difficulté touche un grand nombre d'autorités de gestion déléguées, de manière parfois forte. Dans peu de régions, les services FSE sont en lien direct avec les autres directions et services en charge de la mise en œuvre les politiques⁴⁸³. »

Bien que le propos concerne les services FSE des DIRECCTE, l'entretien avec Pascal suggère que ce constat est également valable pour les Conseils régionaux, voire pour l'ensemble des organismes intermédiaires (OI). La position relativement dominée des structures FSE dans leur institution d'appartenance constitue donc une première condition défavorable à l'imposition par ces services de la nécessité de (bien) quantifier auprès de leurs collègues qui mettent concrètement en œuvre les actions cofinancées.

§ 2) Des services affectés par un turn-over sensible

Outre un faible degré d'intégration institutionnelle, ces services se caractérisent également par un turn-over marqué. A partir du corpus documentaire, on commencera par montrer la généralité du phénomène, qui concerne aussi bien les services FSE des AGD et des OI et semble n'avoir épargné aucune région métropolitaine. Dans un second temps, cette fois principalement à partir d'entretiens, on s'intéressera plus spécifiquement à ce turn-over dans les services FSE en région Picardie, où il paraît avoir été plus sensible qu'ailleurs. On tentera d'expliquer son intensité particulière en le mettant en relation avec les difficultés d'ordre divers affectant cette région, avant d'exposer ses conséquences sur les conditions d'exécution du travail de quantification.

Parmi les difficultés de mise en route de la chaîne de quantification, la problématique du turn-over apparaît sous la plume des consultants dès la première édition du REA :

« On note un turn-over important des équipes et la fuite de certaines informations majeures de par le départ de ces personnes (notamment au niveau du pilotage du programme)⁴⁸⁴. »

⁴⁸³ Source : REA 2009, janvier 2010, p. 37, souligné dans le document.

⁴⁸⁴ Source : REA 2009, janvier 2010, p. 41, voir aussi p. 39. Ils réitérent ce constat dans le REA 2010 : « Cet effet d'apprentissage se heurte malgré tout aux mouvements continus de personnels. Ainsi, six responsables du volet régional (AGD) ont changé en 2010. Compte tenu du rôle de cheville ouvrière joué par les services Europe des DIRECCTE, les effets de ce turn-over peuvent être potentiellement négatifs (...). Ces turn-over sont aussi constatés au sein de certains organismes intermédiaires » Source : REA 2010, janvier 2011, p. 26, voir aussi p. 18 et 33. Pour d'autres mentions du phénomène, cf. le REA 2011, janvier 2012, p. 78 et 81. Evaluation de la mise en place du dispositif de suivi évaluatif du PO FSE 2007-2013, juin 2012, p. 25.

Loin de s'estomper, cette préoccupation accompagne en réalité toute la durée du programme 2007-2013, comme l'illustre cet extrait d'un rapport d'évaluation publié en janvier 2014 :

« Une difficulté supplémentaire est repérée : le turn-over au niveau des équipes des AGD comme des OI, qui a limité le travail de capitalisation à partir des recommandations et les effets d'apprentissage de manière assez conséquente⁴⁸⁵. »

Ces quelques citations issues du corpus documentaire illustrent la généralité géographique et institutionnelle de cette rotation accélérée des postes, ainsi que sa persistance diachronique. L'appréhension de toutes ses conséquences sur les conditions de travail des gestionnaires nécessite toutefois de mobiliser un matériel empirique plus « parlant ». Entre le début du programme 2007-2013 et la date de l'entretien, Sarah m'explique avoir vu passer trois responsables du service FSE à la DIRECCTE Picardie⁴⁸⁶. Ayant déjà eu l'occasion d'identifier la question du turn-over comme une condition à intégrer pour comprendre (les difficultés de) l'institutionnalisation d'une chaîne de quantification, j'essaie d'orienter la discussion sur ce point :

« Thomas : C'est quelque chose qui revient dans les REA, les consultants parlent du turn-over dans les AGD, dans certaines d'entre elles au moins, qui nuit à l'appropriation des règles, au suivi, etc....

Sarah : ... Et qui est très compliqué pour les OI parce qu'au niveau des gestionnaires [de la DIRECCTE], alors là ! Parmi ceux qui sont là maintenant, Brigitte, l'assistante, est la seule qui était là en 2008, parmi toute l'équipe.

Thomas : Alors voilà, au niveau de la mémoire institutionnelle, c'est compliqué.

Sarah : Et dans ce que vous avez mis en place, c'est-à-dire justement on en parlait tout à l'heure, on démarre tous ensemble, avec l'AGD on décide de faire ça comme ça parce que là ça passe pas etc., sauf que l'équipe change et là on vous dit "Ben nous on n'est pas au courant. Pour nous ça doit s'appliquer comme ça !" Et vous finissez par avoir une AGD où vous avez des gens qui débutent. Et donc votre référent c'est quelqu'un qui débute et qui connaît pas le FSE ! Ou qui ne vous parle que théorie, qui vous dit "Ben il faut faire ça, il faut faire ça, il faut faire ça" sauf qu'on sait tous que techniquement ce n'est pas possible, ce n'est pas envisageable. Et ça c'est très compliqué ! (...) Et du coup ça déshumanise totalement le relationnel avec l'AGD, c'est-à-dire qu'on a plus de relationnel maintenant à la fin de la programmation entre OI, parce que les équipes des OI elles n'ont pas changé. Ça fait sept ans qu'on est sur les dossiers, qu'on essuie les plâtres etc., qu'avec la DIRECCTE en tant que telle. Idem avec l'autorité de certification à la DRFIP⁴⁸⁷, dès qu'ils peuvent partir et changer de poste, ils le font !⁴⁸⁸ »

⁴⁸⁵ Source : Etude d'évaluation sur le suivi des recommandations des évaluations menées au titre de la programmation 2007-2013, janvier 2014, p. 45.

⁴⁸⁶ Eric Pajot, Delphine Lemaire, puis Abdel. Précisons toutefois que ces trois individus ne se sont pas succédé à la tête du service FSE entre 2007 et 2013 : une forte rotation des postes dans une administration n'est pas exclusive d'une vacance de certains d'entre eux. Tel semble avoir été le destin du service FSE à la DIRECCTE Picardie, Abdel nous ayant affirmé qu'il est « longtemps » resté sans chef de service.

⁴⁸⁷ Direction régionale des finances publiques.

⁴⁸⁸ Entretien avec Sarah, secrétaire générale du GIP du rectorat de l'académie d'Amiens.

L'entretien avec Sarah ayant confirmé, de manière générale, l'intérêt de se pencher sur cette question et, cette fois de façon spécifique, l'intensité plus particulière du phénomène sur le territoire picard, on a fait en sorte d'interroger Patrick sur ce point :

« Thomas : Je crois aussi qu'il y a eu beaucoup de turn-over à la DIRECCTE Picardie...

Patrick : Oui !

Thomas : ... Et la secrétaire générale du GIP Forinval m'a expliqué que cela nuisait à ce que j'appelle la construction d'une mémoire institutionnelle. C'est-à-dire, vous l'avez très bien dit, il y a un énorme corpus de règles juridiques, qui ne sont pas forcément claires et qui demandent à être clarifiées et interprétées collectivement. Or quand il y a un turn-over cela nuit à l'interprétation et à la solidification de ces règles.

Patrick : Hum hum, oui oui, j'ai vu passer je sais pas combien d'agents [à la DIRECCTE], un certain nombre quand même il faut bien le dire ! [il rit] Donc effectivement, on va pas dire à chaque fois mais souvent, c'est "- Mais dites-moi tel dossier je comprends pas pourquoi vous faites comme ça ? - Ben on avait convenu avec X ou Y qu'on procédait comme ça". Donc ça c'est valable au niveau des AGD, c'est valable au niveau de l'autorité de certification, la DRFIP, où je crois que nous sommes à notre quatrième ou cinquième responsable de l'autorité de certification.

Thomas : Depuis 2007 ?!

Patrick : Depuis 2007. La dernière est arrivée en septembre [2014]. Donc c'est simple, à chaque fois qu'il y a un nouveau qui arrive, réunion, on explique nos dispositifs, comment on est organisé, comment on fonctionne avec la DIRECCTE, avec la DRFIP, et puis sur des dispositifs un peu particuliers, notamment le SIEG⁴⁸⁹, qui a quand même une mise en œuvre un peu particulière, c'est question sur question... On est sur une insécurité, au-delà de la réglementation...

Thomas : ... Ça rajoute une insécurité en plus !

Patrick : Exactement, ça en rajoute ! Comme si cela suffisait pas ! On a la chance au Conseil régional d'avoir une stabilité. C'est vrai qu'au niveau de l'AGD, pffff... (...) Par exemple pour la DIRECCTE, alors je pense qu'ils ont dû arriver début 2014, les sortants d'IRA, ils vont où, ils sont mis où, il y en a deux qui sont arrivés à la DIRECCTE au service FSE. Je suis pas certain qu'en sortant d'IRA ce soit ce qu'ils aient franchement envie de faire ! Et il y en a eu d'autres ! Et du coup ils font leurs années de service obligatoires et puis ils s'en vont⁴⁹⁰ ! »

Encadré n°13) Une rotation des postes dans les services publics plus fréquente en Picardie ?

Avant d'analyser ses conséquences sur les conditions de travail des gestionnaires, on voudrait suggérer que le signalement dans le corpus documentaire du turn-over dans les services FSE en Picardie constitue un indice du fait qu'il y est plus fréquent que dans d'autres régions. L'ordre du jour du CNS du 23 mars 2009 comportait un point relatif à la mise en route du programme 2007-2013. Des gestionnaires officiant dans les OI ou AGD de 9 régions différentes prirent la parole, mais seuls ceux de Picardie évoquèrent la problématique du turn-over. A commencer par Eric Pajot, alors à la tête de la cellule FSE de la DRTEFP :

⁴⁸⁹ Le « service d'intérêt économique général » mis en œuvre depuis 2010 par la direction de la formation et de l'apprentissage (DFA) de la Région Picardie est une politique de prise en charge complète de la formation des chômeurs les moins qualifiés. Juridiquement située à mi-chemin entre le marché et la subvention, l'objectif de cette intervention est d'améliorer l'accès à l'emploi de ceux qui en sont les plus éloignés, du fait de l'accumulation de difficultés (économiques, sociales, sanitaires, etc.).

⁴⁹⁰ Entretien avec Patrick, coordonnateur FSE de la Direction des Affaires Européennes (DAE).

« **Eric PAJOT**, *DRTEFP Picardie*, (...) évoque la consommation insuffisante sur les crédits d'assistance technique, indiquant qu'ont été mises en place des mécaniques de marché. En outre, il soulève la difficulté à obtenir des effectifs dans les cellules FSE et à les conserver⁴⁹¹. »

Quelques lignes plus loin, une collègue d'Eric Pajot à la préfecture régionale explique devoir faire face à la même difficulté :

« **Marielle PIERDET-SOUVERAIN**, *SGAR*, (...) relève des problèmes de mise en place de l'assistance technique en région Picardie, liés à un turnover ne permettant pas de conserver les professionnels au SGAR⁴⁹². »

Comment interpréter ce qui pourrait être qualifié de spécificité picarde ? Le taux de turn-over des postes dans les administrations publiques, d'Etat comme territoriales, serait plus élevé en Picardie, du fait de la concentration de diverses difficultés (sociales, économiques, sanitaires, etc.), rendant ce territoire moins « attractif » pour les salariés de la fonction publique⁴⁹³. Sans parler de sa météorologie, qui peut faire écrire à un magistrat d'une Chambre régionale des comptes que « la région [Picardie] se caractérise par une situation antinomique sur de nombreux aspects. Bénéficiant d'un patrimoine naturel, culturel et historique bien préservé, elle est handicapée par un climat souvent capricieux qui la rend moins attractive que d'autres régions. (...) Située à un carrefour de l'Europe, elle constitue plus une zone de passage entre les grandes capitales du Nord du continent qu'une véritable plate-forme⁴⁹⁴. »

Il est symptomatique que ce magistrat mentionne la météorologie « capricieuse » de la Picardie, tout en la qualifiant quelques lignes plus loin de simple « zone de passage ».

L'interprétation des règles officielles du travail de quantification et l'invention de règles informelles le régissant *de facto* sont rendues encore plus nécessaires par ce turn-over. Ces extraits d'entretiens montrent en effet bien que les normes relatives au travail d'administration⁴⁹⁵ du FSE ont elles aussi été travaillées, en étant interprétées voire réinventées.

⁴⁹¹ Compte-rendu du CNS du 23 mars 2009, souligné dans le document, p. 14.

⁴⁹² *Ibid.*, p. 14. M. Pierdet-Souverain était en 2009 « chargée de mission Europe » au SGAR de la préfecture régionale, au sein de la « Mission programmes européens ». Elle est ensuite devenue fonctionnaire territoriale au Conseil régional de Picardie, en étant recrutée comme directrice-adjointe et responsable du département « Europe / CPER » de ce qui s'appelait en 2010 la DIPPE (Direction de la prospective, de la programmation et de l'évaluation). Depuis février 2015, elle est directrice de la DAE, direction comprenant le service FSE dans lequel travaille Patrick.

⁴⁹³ Cette assertion reste une hypothèse parce que l'on ignore l'existence de données rendant compte de ce qu'on pourrait appeler le « taux de turn-over » des marchés du travail public, d'Etat et territorial, par régions. Une publication récente de l'INSEE constitue toutefois un indice supplémentaire : cf. INSEE Hauts-de-France analyses, « Quitter la région ou s'y installer : une démarche peu fréquente », n°52, juillet 2017, p. 1 : « La région souffre malgré tout d'un manque d'attractivité auprès des jeunes actifs. Cette situation est particulièrement marquée chez les cadres, par définition plus mobiles. »

⁴⁹⁴ En guise d'introduction à un rapport sur les aides du Conseil régional de Picardie à la création et reprise d'entreprises. Source : Jean-Charles Taugourdeau et Fabrice Verdier, Rapport d'information par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des dispositifs publics d'aide à la création d'entreprises, Assemblée nationale, février 2013, p. 853.

⁴⁹⁵ Entendu au sens large du terme, c'est-à-dire de l'examen par un gestionnaire de la recevabilité d'une demande de cofinancement FSE jusqu'à l'archivage du dossier d'une action cofinancée.

Sarah explique en effet bien que les règles informelles de gestion de dossiers administrés par le GIP Forinval, élaborées de concert avec les gestionnaires de la DIRECCTE à un moment donné, ont été remises question lors de l'arrivée de nouveaux agents à la DIRECCTE, ceux-ci n'ayant semble-t-il pas été informés par leurs prédécesseurs. Avec lassitude plus qu'agacement, Patrick exprime quant à lui les contraintes supplémentaires sur son travail engendrées par le turn-over dans le service d'Etat. La rotation fréquente du chef du service FSE de la DIRECCTE l'a obligé à devoir faire part à chaque nouveau titulaire du poste des spécificités des actions SIEG cofinancées par le fonds européen. Et Sarah comme Patrick pointent l'inexpérience relative des gestionnaires au sein de la direction déconcentrée de l'Etat.

Caractéristique institutionnelle forte des services FSE des AGD comme des OI, le turn-over peut donc être analysé comme une condition défavorable à la construction, la stabilisation et la transmission d'une « mémoire institutionnelle » relative à la mise en œuvre du programme. Au regard de leurs conditions de travail, ce turn-over a en effet rendu impossible, du moins l'a singulièrement alourdi, la possibilité pour les gestionnaires de travailler à l'économie, en se reposant sur un corpus de règles stables, dont l'interprétation est (relativement) consensuelle, et sur des habitudes de travail collectivement partagées, ne nécessitant pas d'être fréquemment (re-)mises en question. A l'inverse, comme l'explicitent Patrick et Sarah, la difficulté à construire et stabiliser cette mémoire institutionnelle a nécessité à chaque nouvelle arrivée une explicitation collective des règles à (ne pas) suivre, une nouvelle discussion sur le sens à (ne pas) leur donner, dans l'objectif d'enfin pouvoir stabiliser leur mise en œuvre.

En résumé, tout se passe comme si la mise en œuvre du FSE dans les services des OI et AGD était dotée d'une profondeur historique insuffisante, ayant conduit les gestionnaires à travailler dans une sorte d'incertitude structurelle⁴⁹⁶. Chronophage et nécessairement collectif, ce travail de coordination permanente constitue autant de moments rendus indisponibles pour la réalisation du travail de quantification⁴⁹⁷.

⁴⁹⁶ Cf. François Buton, « Histoires d'institutions. Réflexions sur l'historicité des faits institutionnels », *Raisons politiques*, n°40, 2010, p. 21-41, en particulier p. 33-36.

⁴⁹⁷ Pour deux illustrations empiriques des difficultés supplémentaires induites par le turn-over pour ce qui a trait à la production et à la gestion du savoir, voir Eric Dagiral, Ashveen Peerbaye, « Les mains dans les bases de données. Connaître et faire reconnaître le travail invisible », *Revue d'Anthropologie des Connaissances*, vol. 6 (1), 2012, p. 191-216. Rémy Caveng, « La production des enquêtes quantitatives », *art. cité*.

Section 2) Une politique dépréciée

Après avoir observé les services FSE dans les AGD et les OI de l'intérieur, cette seconde section adopte le point de vue des collègues des gestionnaires FSE, qui administrent concrètement les opérations cofinancées. Il s'agit plus précisément de s'intéresser à leurs cadres sociaux de perception du FSE. Comment le considèrent-ils ? Avec quelles lunettes ? Et comment ces schèmes de perception contribuent-ils à déterminer la mise en œuvre du FSE en général et celle du travail de quantification en particulier ?

On commencera par montrer que cette politique pâtit d'une image négative, s'expliquant principalement par la lourdeur de ses exigences gestionnaires (§ 1). On mettra par la suite l'accent sur une des conséquences de ce stigmate sur sa mise en œuvre. Alors que la complexité de gestion du FSE concrétise l'intention de contrôler son utilisation et de rendre compte de ses « effets », c'est précisément sa mise en œuvre effective qui fait les frais de cette perception⁴⁹⁸. Les collègues des gestionnaires FSE sont en effet conduits à considérer cette politique publique comme une simple enveloppe budgétaire supplémentaire venant cofinancer des politiques préexistantes, sans pour autant se plier aux obligations de « redevabilité » parmi lesquelles figure justement le travail de quantification (§ 2).

§ 1) « C'est compliqué et on n'y comprend rien⁴⁹⁹ »

La problématique de la perception du FSE a été un des premiers thèmes abordés lors de l'entretien avec Patrick. Et à l'instar de la rotation élevée des postes, le coordonnateur FSE de l'institution régionale a confirmé les indices glanés dans le corpus documentaire :

« Patrick : Alors moi quand je suis arrivé en 2006 à la Région, avant j'étais à l'Etat également sur le FSE, on m'a dit "Il faut être pédagogue". Voilà mais tout à fait entre nous ça ne sert à rien d'être pédagogue !

Thomas : Ah oui ?

Patrick : Ah non ! J'ai essayé maintes et maintes fois, le sujet Europe et FSE c'est lourd à porter. J'ai essayé maintes fois de rendre ça pédagogique, en téléchargeant, sur le site de la Commission, y'a des petits films très sympathiques qui présentent généralement de façon très ludique les fonds européens etc., des powerpoints, etc., j'ai passé des heures à créer des choses pour donner un peu d'appétence à tout ça, ça ne passe pas. Ca ne passe pas, même avec beaucoup d'humour ! [Il rit] C'est dur, faut y croire !

Thomas : Et donc encore aujourd'hui...

Patrick : ... C'est un sujet qui fâche. C'est un sujet qui fâche, y'a rien à faire, ce qu'on entend régulièrement c'est "C'est compliqué et on n'y comprend rien". En même temps, je pense sincèrement qu'on est sur des métiers à part, franchement. Pour parler Europe en général, on

⁴⁹⁸ Loin d'être complètement infondée comme on le montrera.

⁴⁹⁹ Entretien avec Patrick, coordonnateur FSE de la Direction des Affaires Européennes (DAE).

est sur des métiers à part parce que, je vais pas dire que c'est pas compliqué, quand même, c'est un sujet assez complexe, y'a des interactions phénoménales⁵⁰⁰. »

Patrick confirme l'*a priori* négatif de ses collègues de la direction de la formation et de l'apprentissage (DFA). Il faut surtout relever que ce jugement négatif quant à la complexité du recours au FSE contraint Patrick à déployer une politique « pédagogique » auprès de ses collègues, dont l'objectif est précisément d'infléchir leur *a priori*. Un indice de l'importance d'inculquer une perception alternative du FSE au sein de l'institution régionale est que, dès sa prise de poste, la hiérarchie de Patrick l'enjoignit à « être pédagogue⁵⁰¹ ». Outre tous les aspects directement liés à l'administration du FSE, une des dimensions du travail de Patrick consiste donc bien à (tenter de) transformer la manière dont ses collègues de la DFA considèrent le FSE.

Patrick doit au surplus composer avec une autre difficulté. Quand il affirme en effet que « je ne vais pas dire que ce n'est pas compliqué, quand même, c'est un sujet assez complexe », il admet en creux que ses collègues de la DFA n'ont pas complètement tort de lui dire « C'est compliqué et on n'y comprend rien ». Il lui faut autrement dit tenter de les convaincre que si le FSE est une politique effectivement « complexe », elle l'est en réalité moins que l'idée préconçue qu'ils s'en font.

On peut même aller jusqu'à dire que Patrick a intériorisé la spécificité du FSE, qui n'est pas sans lien avec l'isolement institutionnel relatif des services. Dans l'extrait cité, il reconnaît en effet « sincèrement qu'on est sur des métiers à part⁵⁰² ». Cette intériorisation résulterait du fait que si les services FSE dans les OI comme dans les AGD sont en interaction avec d'autres services dans ces administrations, il est possible qu'ils soient perçus par ces derniers comme des incarnations de la pesanteur de la bureaucratie européenne, puisqu'ils doivent garantir la bonne gestion financière de l'enveloppe allouée à l'institution. D'une certaine façon, les services FSE occupent donc une position institutionnelle d'intermédiaires entre leur institution d'appartenance et l'UE. Ils doivent en effet et à la fois inciter leurs collègues à cofinancer des politiques préexistantes par des fonds européens, ce qui suppose d'en donner une image plus « attractive », tout en veillant à ce que les exigences gestionnaires européennes soient prises au sérieux.

⁵⁰⁰ *Ibid.* A titre d'anecdote, lors de la présentation orale d'une première version de cette enquête, la première réaction de l'assistance à l'issue de la communication fut : « Le FSE, j'en ai sollicité une fois, je recommencerais plus jamais ! ».

⁵⁰¹ Comme Patrick l'explique dans un extrait cité dans le § 1 de la section 1, cette injonction parût peut-être d'autant plus nécessaire que les actions régionales cofinancées au titre de la programmation 2000-2006 ont fait l'objet de « lourds contrôles » sur la conformité de leur gestion qui ont « laissé beaucoup de traces » à la DFA.

⁵⁰² Au terme de l'entretien, il se présente de même comme faisant partie des « empêcheurs de tourner en rond » : « Mais oui, on est les moutons noirs, on est les moutons à cinq pattes, voilà ! ».

Dans l'extrait qui suit, Patrick livre des éléments permettant de comprendre à la fois la spécificité de son métier et les (bonnes) raisons qu'ont ses collègues d'en avoir une opinion négative :

« Patrick : Si je prends la DFA, on a une politique de formation de la Région Picardie et il faut assembler tout ça avec la politique de cohésion [de l'UE]. Et c'est pas toujours évident. Et on est là pour faire des choix. Or, choisir, c'est pas toujours agréable. Donc quand la DFA nous dit "On veut aller sur telle politique de formation avec les fonds européens", régulièrement on leur dit "Non !" Et là forcément...

Thomas : Et là c'est compliqué ! En fait ce sont les objectifs stratégiques du Conseil régional qui entrent en tension avec ceux de l'Europe, c'est ça ?

Patrick : Ben c'est pas tant en termes de politiques Région et Europe, c'est plutôt en termes de mise en œuvre. Par rapport aux règles européennes, il y a des dispositifs Région qui risquent d'être très difficiles à gérer, voire incompatibles. Et dans ces cas-là, ben moi je dis "Non on n'y va pas", en termes de coût-efficacité, on va passer plus de temps à ne pas prendre de risques qu'à déployer le dispositif, et puis ça va rapporter pas grand-chose à la Région, voilà.

Thomas : Oui et puis ça crée une insécurité juridique, administrative...

Patrick : ... Voilà, on connaît la multitude de contrôles qui existent, donc on essaie, enfin de mon côté j'essaie de sécuriser au maximum les choses, et effectivement y'a ça aussi qui fait que⁵⁰³ ... »

Bien qu'il l'exprime moins clairement que Patrick, la mauvaise image du FSE semble aussi présente chez les collègues d'Abdel. De ce fait, il doit lui aussi faire face à la nécessité de (tenter de) de modifier les cadres institués de perception de la politique dont il a la charge :

« Thomas : Dans certains rapports d'évaluation des consultants, ils expliquent un phénomène qui n'est pas propre aux AGD mais aussi valable pour certains OI, ils expliquent qu'il y a un isolement relatif des services FSE dans les AGD. Parce que derrière il y a une sorte de mauvaise image du FSE, qui est perçu comme une usine à gaz, quelque chose de compliqué...

Abdel : ... Je crois pas que ça soit qu'une question de mauvaise image...

Thomas : ... Mais est-ce que ça fait écho...

Abdel : ... Ca fait tout à fait écho mais je crois pas dans l'analyse que ça soit qu'une question de mauvaise image. Et je vais vous dire comment moi j'ai vu les choses et comment j'ai essayé de les réorienter sur cette nouvelle programmation. Pour moi il y a certes toujours ce côté un petit peu lié au FSE, "le FSE, c'est compliqué". Moi je dis dès le départ "le FSE c'est pas compliqué, c'est complexe". Je sais pas si vous voyez la différence entre compliqué et complexe ? Complexe, vous allez découper en petits segments et vous allez pouvoir traiter la chose. Compliqué, c'est élever un enfant. On peut vous donner tous les modes d'emploi, tous les processus, vous allez mettre le même intrant, vous sortirez jamais la même chose, moi j'ai trois enfants, je peux vous dire, élever un enfant c'est compliqué⁵⁰⁴. »

Si Abdel est bien confronté au même problème que Patrick, il ne mobilise pas la même ressource pour y faire face. Pour (essayer de) subvertir le stigmatisme symbolique, Abdel introduit une distinction sémantique entre les termes « complexe » et « compliqué ». S'il admet volontiers que le FSE répond à la définition de l'adjectif « complexe », la différence de

⁵⁰³ Entretien avec Patrick, coordonnateur FSE de la Direction des Affaires Européennes (DAE).

⁵⁰⁴ Entretien avec Abdel, chef du service des politiques européennes de la DIRECCTE Picardie.

définitions qu'il propose suggère qu'il est possible de « traiter » la complexité de la mise en œuvre du FSE, en la découpant « en petits segments⁵⁰⁵ ».

S'il ne le reconnaît pas expressément, Abdel admet néanmoins comme Patrick que ses collègues à la DIRECCTE ont eux aussi de bonnes raisons d'entretenir une perception négative du FSE. Plus avant dans la discussion, il revient sur le « choix » d'externaliser le « contrôle de service fait » des dossiers gérés par la DIRECCTE⁵⁰⁶. Son discours permet d'entrevoir la lourdeur des exigences de gestion financière du FSE, donc indirectement de donner (des bonnes) raison(s) à la critique de la complexité du FSE émise par ses collègues :

« Abdel : ... Parce qu'il faut voir ce qu'est le FSE ! Vous êtes au centime près, vous devez justifier la gomme que vous avez achetée, qu'elle a bien un lien avec l'action, il faut voir la mécanique infernale que c'est parfois⁵⁰⁷ ... »

Outre tout ce qui concerne l'administration du FSE, une des tâches de Patrick comme d'Abdel consiste à mener une « politique de la perception, visant à maintenir ou à subvertir l'ordre des choses en transformant ou en conservant les catégories à travers lesquelles il est perçu, les mots avec lesquels il est exprimé⁵⁰⁸ ». Si Abdel exprime cette dimension de son travail de façon moins évidente que Patrick, il reste qu'il essaie effectivement de jouer sur le sens des mots « complexe » et « compliqué », c'est-à-dire sur le langage, pour amener ses collègues à changer de lunettes de perception. Mais toute la difficulté de l'action pédagogique de Patrick et sur le langage d'Abdel est qu'elles visent à transformer des schèmes de perception incorporés, qui résistent d'autant à leur transformation parce qu'ils trouvent une partie de leur bien-fondé dans l'ordre existant des choses. La marginalité institutionnelle des services FSE, la complexité particulière de cette politique ou encore la synonymie des adjectifs « complexe » et « compliqué »⁵⁰⁹ contribuent à « donner raison » aux collègues d'Abdel et Patrick, donc à limiter la portée de leur action transformatrice⁵¹⁰.

A l'instar des conséquences du turn-over, on comprend que le temps passé par Abdel et Patrick pour tenter de transformer les cadres de perception du FSE de leurs collègues

⁵⁰⁵ Pour l'adjectif « complexe », le *Larousse* donne la définition suivante : « Qui contient plusieurs parties ou plusieurs éléments combinés d'une manière qui n'est pas immédiatement claire pour l'esprit ; compliqué, difficile à comprendre ». Outre la présence de l'adjectif « compliqué » dans la définition même de « complexe », le premier terme signalé par le dictionnaire comme synonyme est « compliqué ».

⁵⁰⁶ Ce passage de l'entretien est commenté *in extenso* dans le § 2 de la section 3.

⁵⁰⁷ Entretien avec Abdel, chef du service des politiques européennes de la DIRECCTE Picardie.

⁵⁰⁸ Pierre Bourdieu, *Méditations pascaliennes*, *op. cit.*, p. 268.

⁵⁰⁹ Objectivée dans le langage, « l'institution par excellence » qui « continue à tout instant d'avoir cours ». François Héran, « L'institution démotivée. De Fustel de Coulanges à Durkheim et au-delà », *art. cité*, p. 76.

⁵¹⁰ Entre la réputation dégradée du FSE, la spécificité du métier de gestionnaire, l'isolement institutionnel des services ou encore le turn-over, il est vain de distinguer ce qui contribue effectivement – avec la plus forte intensité ou « en dernière instance » – à faire travailler la chaîne de quantification. Loin de considérer de façon indépendante ces facteurs, il faut *a contrario* les envisager de façon relationnelle, comme une configuration, entre lesquels se nouent des relations contribuant à renforcer ou diminuer leur « force propre ».

constitue autant de temps qui n'est plus disponible pour se consacrer aux tâches de quantification.

§ 2) Une simple « tirelire » dans laquelle on puise sans rendre de comptes

De la perception de complexité de mise en œuvre du FSE et de la lourdeur de ses exigences gestionnaires découle une conséquence paradoxale. Alors que ces caractéristiques sont le produit des exigences de contrôle de sa gestion et de redevabilité quant à ses « résultats », elles n'informent que d'assez loin les pratiques professionnelles des collègues de Patrick ou d'Abdel. Loin de « jouer le jeu » de la mise en chiffres, ceux-ci voient davantage dans le FSE une simple enveloppe budgétaire, dans laquelle ils peuvent puiser sans être outre mesure préoccupés par ces exigences, à commencer par la quantification. Ce paragraphe explicite donc les limites que l'ordre des choses oppose à l'activisme institutionnel d'Abdel et Patrick.

Quelques instants après avoir confirmé les dires des consultants sur la position plutôt périphérique des services FSE dans leur institutions d'appartenance, Patrick en est assez rapidement venu à me faire part de cet aspect :

« Patrick : Il y a aussi une chose, c'est que les fonds européens, ils sont également perçus un peu comme une tirelire, encore maintenant, je pense que ça va très rapidement changer avec la nouvelle programmation [2014-2020], mais encore avec la programmation actuelle [2007-2013], les fonds européens c'est la tirelire, on va avoir des sous. C'est pas franchement la réalité du terrain ! Avant d'avoir les sous, il va falloir bosser un p'tit peu, quand même.

Thomas : Pour remplir les conditions, et sachant qu'il y a des choses que l'Europe exige une fois l'argent attribué...

Patrick : Le premier centime d'euro doit être justifié ! La logique 2014-2020, j'espère, va inverser cette tendance... C'est paradoxal parce qu'en fait on dit "L'Europe c'est le jackpot on va avoir plein de sous" mais on veut pas les contraintes qui vont avec, donc... Mais la pédagogie, je confirme, ça marche pas ! [Il rit]⁵¹¹ »

« Tirelire », « jackpot », « on va avoir des sous » : le vocabulaire employé par Patrick n'est guère équivoque, d'autant qu'il précise que « les contraintes qui vont avec » ont tendance à être ignorées. Il explique en effet que le rapport entretenu par ses collègues avec la manne européenne est d'une certaine manière analogue à celui d'un vainqueur de loterie, dont le gain n'est l'objet d'aucune contrepartie. Soit un rapport à l'argent qui ne serait qu'un pur don, le contre-don – ici la nécessité d'une gestion saine et d'une quantification des « résultats » – étant dénié.

⁵¹¹ Entretien avec Patrick, coordonnateur FSE de la Direction des Affaires Européennes (DAE).

Citer Abdel permet de cerner une des raisons de cet état de fait et sa conséquence sur la définition qu'ont les gestionnaires de la DIRECCTE de ce en quoi (ne) doit (pas) consister leur métier :

« Abdel : Et je crois que l'autre souci qu'on a toujours eu, et qui perdure, c'est de voir le FSE uniquement comme un instrument financier. Pour moi en tout cas, la conception que j'ai, c'est pas simplement un instrument financier, c'est aussi un instrument levier sur nos politiques de l'emploi. Et on manque cruellement de lieu d'échanges, pour adosser notre FSE sur les politiques régionales [de la DIRECCTE], pour comprendre les finalités du FSE. C'est pas simplement un instrument financier, il peut aussi agir sur les inflexions, les orientations d'une politique régionale. Et quand on parle, on a beaucoup d'instances mais on est qu'entre soi, les gens du FSE. On parle technique FSE, on parle dossier FSE, et quand on est invité à parler ailleurs [que dans les instances FSE], c'est simplement comme instrument financier. Je vais vous le faire très simplement, c'est "Combien t'as d'argent à me donner pour mes politiques ?".

Thomas : Oui, on vous voit comme la tirelire, c'est exactement ce que disait le responsable au CRP, il a la même difficulté, c'est-à-dire que les gens ne perçoivent le FSE que comme un pur instrument financier, une tirelire dans laquelle on va puiser, et lui en plus il doit négocier avec sa direction opérationnelle pour dire "Attendez, il y a des exigences de gestion, il y a des contraintes derrière", ça doit être du donnant-donnant...

Abdel : ... Du coup ça rejaillit derrière sur la pratique professionnelle des agents FSE, qui se sont toujours vus comme des techniciens, et du coup on se blinde contre tout ce qui est extérieur [petit rire]⁵¹² »

Comme ceux de Patrick, les collègues d'Abdel ne se sentent pas concernés par les impératifs liés à la gestion budgétaire et à l'objectivation statistique des « résultats », le FSE n'étant à leurs yeux qu'un « instrument financier ». Mais il n'y aurait qu'un intérêt limité à s'intéresser à la perception coutumière du FSE sans la mettre en relation avec celle qu'ont les gestionnaires de ce en quoi consiste leur métier. Or, le propos d'Abdel laisse penser que cette perception instituée agit en retour sur les catégories avec lesquelles se perçoivent les gestionnaires. Tout semble se passer comme s'ils avaient intériorisé ce schème dominant, dans la mesure où leur perception de ce qu'ils sont et font professionnellement semble ajustée à la conception du FSE comme pur et simple « instrument financier ». Ils paraissent se considérer d'abord comme des techniciens de la gestion des dossiers cofinancés, moins comme des agents administratifs en position de discuter et d'orienter les politiques menées par leurs collègues⁵¹³.

Dans cet extrait Abdel expose également sa conception de ce que devrait être le FSE en tant que politique publique, qu'il voudrait voir partager par ses collègues. Alors que ces derniers le considèrent comme un simple « instrument financier », Abdel lui ajoute la

⁵¹² Entretien avec Abdel, chef du service des politiques européennes de la DIRECCTE Picardie.

⁵¹³ Comme on l'a montré dans le précédent paragraphe, l'action sur le langage d'Abdel visant à transformer la perception du FSE est orientée vers l'extérieur du service. Mais cela n'exclut pas qu'elle le soit aussi vers l'intérieur, c'est-à-dire vers les gestionnaires FSE de son service. Elle consisterait dans ce cas à transformer la définition de ce qu'ils peuvent (ne pas) faire et être en tant que gestionnaire FSE dans leur propre service.

dimension « instrument levier », pour « agir sur les inflexions, les orientations d'une politique régionale ». C'est plus loin dans l'entretien qu'il précise sa vision⁵¹⁴ :

« Abdel : ... Et je reviens sur votre question du début [sur la position et les relations du service FSE avec les autres services de la DIRECCTE], je pense qu'il y a un enjeu très fort à repositionner les services FSE avec l'ensemble des services de la DIRECCTE. (...) Et je me refuse à me vivre comme un service support, on n'est pas un service support. Je le dis, je le redis, d'ailleurs la DGEFP partage cette philosophie-là, on n'est pas simplement un service support, on est un service support sur le plan financier mais on n'est pas qu'un service support. On n'est pas schizophrène, on appartient à une maison, pour la plupart on a eu plein de fonctions au ministère du travail, soit sur l'emploi, soit sur le travail, on va quand même pas tout laisser ça de côté pour faire que du financier, y'a le secrétariat général [SG] pour ça, si demain je veux faire que du financier je postulerai pour devenir SG. Moi je suis pas un SG, je suis pas un directeur financier, je dois assumer cette fonction-là, certes...

Thomas : ... Mais vous refusez d'être réduit à ça...

Abdel : Oui ! L'ensemble du service hein, c'est pas que moi hein ! Si on veut donner tout le sens au FSE, toute sa dimension je dirais qu'il doit avoir, de venir sur nos politiques, de faire des choses qu'on aurait pas fait, soit sur des territoires où on ne serait pas allé, soit sur des publics sur lesquels on ne serait pas allé, c'est important ça aussi ! On peut aussi avoir comme objectif d'être anti-sélectif par rapport au marché du travail. C'est pas simplement créer des volumes d'emploi, on n'a pas la main là-dessus. Mais donner la chance à des gens qui n'auraient jamais eu leur chance, ça c'est aussi un objectif qu'on oublie souvent. (...)

Thomas : Hum hum, c'est déjà un résultat du FSE que d'aller voir des gens ou d'aller dans des territoires dans lesquels plus personne ne va depuis des années.

Abdel : Voilà ! C'est tout à fait ça⁵¹⁵. »

Abdel rappelle ici⁵¹⁶ que la façon dont ses collègues perçoivent son poste et la fonction du FSE est de son point de vue mutilante. Le désaccord entre Abdel et ses collègues sur l'utilité même du FSE est une retraduction particulière de l'opposition plus générale entre services fonctionnels d'un côté et opérationnels de l'autre. Dans le monde administratif, un « service support » assure une mission « fonctionnelle » consistant à assister les services ou directions « opérationnelles » à mettre en œuvre les politiques publiques. Les directions « fonctionnelles », en charge des aspects juridique, informatique ou financier, permettent aux services « opérationnels » de concrétiser les politiques sectorielles que ceux-ci conçoivent et mettent en œuvre.

⁵¹⁴ Auparavant, il m'a expliqué qu'à l'occasion du lancement du programme 2014-2020, il s'est transformé en une sorte de militant institutionnel, en organisant de nombreuses réunions avec les autres chefs de services de la DIRECCTE « pour sortir de cette vision financière, purement financière, c'est un instrument financier (...) mais pour ne pas réduire [le FSE] à ça. ». L'organigramme général de la DIRECCTE figure dans l'annexe n°20.

⁵¹⁵ Entretien avec Abdel, chef du service des politiques européennes de la DIRECCTE Picardie.

⁵¹⁶ Avec une certaine insistance dans le propos, qui est peut-être la manifestation langagière des difficultés qu'il rencontre pour faire évoluer l'image et de son service et du FSE auprès de ses collègues.

Encadré n°14) Un enjeu de rivalités entre administrations pour l'accès à de nouvelles ressources budgétaires

L'opposition entre la conception du FSE comme pur instrument financier et une représentation intégrant à cette première dimension une fonction d'interrogation du bien-fondé et de réorientation des politiques sectorielles⁵¹⁷ ne cesse pas d'être structurante dès lors qu'on se situe à une autre échelle d'observation. Elle contribue en effet à organiser l'économie des relations intra-institutionnelles entre les administrations territoriale, centrale et européenne. C'est par exemple en réponse à un rapport d'« évaluation » commandé par la DGEFP aux consultants que l'ADF décrit le FSE comme étant « principalement » un « instrument financier »⁵¹⁸. L'opinion exprimée par l'ADF correspond bien à celle des collègues d'Abdel : le FSE n'est qu'une simple enveloppe budgétaire venant abonder des actions définies et mises en œuvre dans d'autres arènes, sur lesquelles il ne saurait donc disposer d'un quelconque droit de regard.

Cette conception du FSE comme simple « tirelire » s'explique par le fait que l'intérêt de chaque échelon territorial est d'accéder à des ressources financières supplémentaires, *a fortiori* dans un air du temps budgétaire de plus en plus contraint pour les finances territoriales. Ce rapport des collectivités locales aux fonds européens a bien été identifié par Olivier Nay : « Quant aux collectivités locales, elles n'interviennent pas directement dans la gestion des fonds structurels, sinon comme partenaires de l'État. Toutefois, en tant que principaux bénéficiaires des crédits européens, elles sont particulièrement actives dans les discussions menées sur les priorités devant guider l'intervention communautaire. Inscrites dans une dynamique concurrentielle d'élaboration des politiques publiques, elles voient dans la manne européenne l'occasion de renforcer leurs propres choix stratégiques sans subir – en partie grâce au principe de subsidiarité – des contraintes trop fortes de la part de la Commission européenne⁵¹⁹. »

Du point de vue des gestionnaires, changer la perception du FSE qu'ont leurs collègues des autres services est primordial. Ils sont donc contraints à un activisme institutionnel, cet aspect de leur métier constituant donc autant de temps rendu indisponible pour le travail de quantification.

⁵¹⁷ Sur lesquelles peut intervenir le FSE en cofinancement : insertion professionnelle, lutte contre le chômage, contre le décrochage scolaire, etc. Dans cette seconde conception, la réorientation de ces politiques peut en principe porter sur toutes leurs caractéristiques : les objectifs, la division du travail entre acteurs de la mise en œuvre, les publics visés, la définition du volume budgétaire associé aux politiques et sa répartition entre acteurs, etc.

⁵¹⁸ Source : Contribution de l'ADF au rapport final d'évaluation présenté par le cabinet AMNYOS « Le FSE et l'offre d'insertion dans les territoires », octobre 2010, p. 1. Ce rapport devait envisager l'évolution du « pilotage » et de la « gouvernance » de « l'offre d'insertion » lors du prochain programme. La DGEFP avait demandé aux consultants de lui proposer des schémas de la division du travail de mise en œuvre du FSE alternatifs, qui proposaient donc de modifier l'économie des positions et relations interinstitutionnelles entre les diverses administrations implémentant le FSE.

⁵¹⁹ « La négociation en régime d'incertitude. Une comparaison des partenariats publics régionaux dans la mise en œuvre de la politique européenne (I) », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 9 (3), 2002, p. 409-425, citation p. 411. Le cadre juridique des fonds européens a sensiblement évolué depuis la publication de cet article. Suite à la loi « de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » du 27 janvier 2014, les Régions sont l'autorité de gestion de 35% du budget global du FSE 2014-2020 alloué à la France. Mais les contraintes sur les finances locales s'étant intensifiées, l'analyse reste d'actualité.

Section 3) Quantifier les « résultats », une pratique professionnelle qui compte peu

On démontrera dans cette troisième section que le travail de quantification est resté extérieur à la « division des tâches » qui compose le travail d'administration du FSE, c'est-à-dire relégué au bas de « l'échelle de prestige⁵²⁰ » de la pratique professionnelle des gestionnaires. On montrera le caractère heuristique de la notion de « sale boulot » (§ 1) avant d'envisager les effets des impératifs de bonne administration du fonds sur les conditions de réalisation du travail de quantification (§ 2). Puis on expliquera que l'absence de lien juridique entre la gestion financière du FSE et l'objectivation des « résultats » a efficacement empêché son incorporation dans les pratiques professionnelles des gestionnaires (§ 3) pour finalement constater la prépondérance des injonctions liées à une saine gestion financière (§ 4).

§ 1) Un « sale boulot » exécuté par des « petites mains » surqualifiées

On montrera que les gestionnaires conçoivent principalement le travail de quantification comme un ensemble d'activités indignes de figurer parmi les tâches légitimes de leur poste.

L'infrastructure informatique de la chaîne de quantification était l'un des thèmes sur lesquels on a systématiquement essayé de « faire parler » les gestionnaires. Lors de l'entretien avec Patrick, on a notamment cherché à savoir qui au sein de la DAE était en charge du renseignement des données sur « l'interface D1-D2 » pour découvrir comment les agents en charge de cette opération la percevaient. Il a commencé par nous répondre que les attributions de son poste font qu'il ne travaille plus sur cette application, ce qu'il est très loin de regretter :

« Patrick : Non non, j'ai fait... J'ai eu ce plaisir, non dissimulé... [Il rit] Non c'est une infamie cette interface, une infamie, ça devrait pas exister ! [Il rit] » (...) Il m'explique que c'est une collègue de son équipe qui travaille sur cette interface :

« Thomas : C'est une autre personne ici...

Patrick : ... Oui, qui y passe des heures et des heures... C'est affreux, ça devrait pas exister ce truc-là franchement...

Thomas : C'est un peu une corvée non ? Les personnes que j'ai vu au GIP me parlaient de Présage...

Patrick : ... Déjà Présage c'était pas une sinécure mais alors l'interface...

Thomas : ... C'est encore pire ?

Patrick : ... Ah ben c'est encore pire !

Thomas : ... Alors que justement je croyais que c'était censé être l'outil qui devait...

⁵²⁰ Selon les formulations de Cédric Lomba, « Avant que les papiers ne rentrent dans les cartons : usages ethnographiques des documents d'entreprises », in Anne-Marie Arborio, Yves Cohen, Pierre Fournier, Nicolas Hatzfeld, Cédric Lomba, Séverin Muller (dir.), *Observer le travail. Histoire, ethnographie, approches combinées*, op. cit., p. 29-44, citation p. 35.

Patrick : ... Ah non non, c'est infâme ! C'est infâme ! C'est lent, c'est pas convivial, comme en plus sur 2007-2013 on devait forcément avoir des données prévisionnelles, enfin le système, globalement les systèmes [d'information] sur 2007-2013 sont mal foutus⁵²¹. »

La consultation de la fiche de poste de « chargé de mission instructeur fonds européen » au sein de la DAE⁵²² montre que le travail de « recueil et renseignement des indicateurs » est inscrit dans la définition formelle du métier de « chargé de mission FSE ». Cette opération du travail statistique est pleinement intégrée au quotidien professionnel des chargés de mission, au même titre que la « gestion administrative et financière » ou encore le « contrôle de service fait des dossiers programmés ». Néanmoins, la récurrence avec laquelle Patrick utilise l'adjectif « infâme » pour qualifier « l'interface D1-D2 » permet d'appréhender le caractère plutôt répugnant du travail d'alimentation en données des indicateurs à ses yeux. Bien que cette application informatique ait été développée pour pallier l'absence d'ergonomie du logiciel « Présage⁵²³ », elle ne semble pas avoir fait réellement mieux de ce point de vue. De même, l'entretien l'ayant amené à se remémorer qu'il a effectivement travaillé sur ce logiciel lors de son précédent poste, il qualifie avec ironie cette tâche de « plaisir non dissimulé ».

En plus d'être considérée comme peu attractive par les gestionnaires, l'alimentation en données des indicateurs statistiques paraît avoir été déléguée par ces derniers. Vu la matière du propos de Patrick et la manière dont il s'exprime, on se réjouirait à sa place de pouvoir se décharger de ce travail sur autrui. Ayant appris via les REA que des services FSE avaient fait appel à des intérimaires, je lui demande si tel a été le cas au sein de l'administration régionale :

« Patrick : A la Région on n'a pas fait appel à des vacataires, on a tout géré en direct, mais je sais qu'à la DIRECCTE [Picardie] ils ont eu des vacataires, oui.

Thomas : Et vous savez si ça a pu générer ce genre de problèmes [de fiabilité du codage et de la saisie des données] ?

Patrick : Forcément ! [Il parle tout bas et rigole] Que ce soit sur les indicateurs ou sur Présage, la saisie sur Présage...

Thomas : ... Ben oui parce que ces gens-là sont recrutés un peu pour la corvée quoi...

Patrick : ... Eh oui, oui oui, pour faire face effectivement à des pics où les gens en place ne peuvent plus, impossible de faire autrement, donc des vacataires, forcément, quand on connaît pas bien...

Thomas : ... Et en plus vu que les gens sont occupés, ils n'ont pas bien le temps de les former, ils apprennent un peu sur le tas...

⁵²¹ Entretien avec Patrick, coordonnateur FSE de la Direction des Affaires Européennes (DAE).

⁵²² Les guillemets qui suivent sont des extraits de cette source datée de février 2015 et reproduite dans l'annexe n°21.

⁵²³ Rappelons qu'à l'origine ce logiciel devait être l'unique pièce de l'infrastructure informatique. Mais les gestionnaires ont très vite éprouvé ses limites ergonomiques, « avec environ 300 écrans à ouvrir pour le renseignement des indicateurs concernant les participants. » Source : RAE 2008, janvier 2010, p. 7.

Patrick : ... Oui et encore apprendre, c'est plus du rattrapage, de la saisie au kilomètre, c'est malheureux mais...⁵²⁴ »

Si l'administration régionale s'est abstenue de faire appel à ce type d'agents, des personnels non titulaires ont bien été recrutés par la DIRECCTE Picardie pour effectuer certaines opérations du travail statistique.

C'est pourquoi dans la « division morale du travail » d'administration du FSE, l'inscription informatique des données peut être qualifiée de « sale boulot⁵²⁵ », que les agents administratifs au statut assuré ont tendance à déléguer à des personnels subalternes. Le fait que cette tâche ait été transférée par les gestionnaires à des personnels au statut et à la position hiérarchiques inférieurs constitue un indice de la position dominée du travail de quantification dans son ensemble, par rapport aux autres constituants du travail d'administration. Découlant de la dévalorisation relative de la production statistique dans l'ordinaire du travail administratif, le recours à des personnels temporaires avait déjà été repérée par Dominique Merllié : « le recueil des informations demandées par le Ministère, et, *a fortiori*, parmi elles, celui de la profession du père, n'est qu'un aspect secondaire, pour ceux qui en sont chargés, de l'ensemble des problèmes que les universités doivent résoudre (...) Beaucoup d'universités sont ainsi conduites à recruter à cette occasion [de la campagne d'inscription des étudiants] des personnels vacataires temporaires dont la formation et l'encadrement peuvent poser plus de problèmes que ceux d'un personnel stable. (...) Les responsables de cette organisation peuvent ainsi n'accorder qu'une importance très faible à ce qui touche au recueil des informations statistiques dont les inscriptions sont l'occasion⁵²⁶. » La dévalorisation des opérations de codage ne peut donc être considérée comme un trait distinctif de la « nouvelle quantification publique ».

A rebours d'une conception en faisant une tâche noble, la saisie des données apparaît bien plutôt sous les traits d'un « sale boulot » « ne nécessitant pas de connaissance particulière du FSE et/ou des méthodes de collecte des indicateurs⁵²⁷ » et qui peut donc être délégué pense-t-on sans conséquences. Mais ce constat doit être approfondi. Quelles sont les

⁵²⁴ Entretien avec Patrick, coordonnateur FSE de la Direction des Affaires Européennes (DAE).

⁵²⁵ Les deux expressions entre guillemets sont empruntées à Everett C. Hughes : cf. *Le regard sociologique. Essais choisis*, Textes rassemblées et présentés par J.-M. Chapoulie, EHESS, Paris, 1996, p. 63.

⁵²⁶ « Une nomenclature et sa mise en œuvre. Les statistiques sur l'origine sociale des étudiants », *art. cité*, p. 21-24. Pour une illustration dans une entreprise privée, cf. Cédric Lomba, « Avant que les papiers ne rentrent dans les cartons : usages ethnographiques des documents d'entreprises », *art. cité*, p. 34. La délégation du « sale boulot » est aussi allée jusqu'à prendre la forme de l'externalisation : « Le recours à des vacataires ou le recrutement de nouvelles personnes (notamment dans les DIRECCTE) ou encore l'externalisation a permis de rattraper le retard [de saisie des indicateurs] qui avait été accumulé depuis le début de la programmation. » Source : REA 2010, janvier 2011, p. 33.

⁵²⁷ Source : Evaluation de la mise en place du dispositif de suivi évaluatif du PO FSE 2007-2013, juin 2012, p. 96.

raisons que donnent les gestionnaires pour concevoir ce travail comme peu valorisant donc dévalorisé ? :

« Abdel : Moi je vais vous dire une chose, l'année dernière, quand je suis arrivé, le service n'avait pas eu de chef depuis longtemps, les agents étaient submergés dans les dossiers, tous les D1-D2 on les a fait à la chaîne, parce qu'on avait les RAE à préparer, une clôture à préparer, pendant trois jours on a abattu des D1-D2 ! (...) Quand vous le faites sur trois jours en abattage, ils me l'ont dit [les agents du service], d'abord c'est pas un boulot de cadre A, c'est pas un travail de cadre A, c'est vrai, c'est un travail d'exécution de base, y'a pas jugement de valeur non plus dans ce que je dis-là, mais c'est vraiment un travail qui n'a aucun sens, ça n'a aucun sens ! Le seul sens que ça a, c'est de remplir notre obligation réglementaire⁵²⁸ »

Pour décrire les conditions de réalisation de la saisie des données, Abdel recourt à un lexique dépréciatif : « à la chaîne », « en abattage », « on a abattu des D1-D2 ». Ces termes véhiculent d'une part une connotation industrielle. Si la conception commune du travail dans ce secteur économique est éloignée de l'imaginaire commun attaché à l'activité professionnelle dans l'administration publique, il y a en revanche une homologie certaine entre le monde industriel et le travail statistique⁵²⁹. Or, les agents du service d'Abdel ne sont pas des professionnels de la statistique, mais des chargés de mission administratifs dans une direction déconcentrée de l'Etat. D'autre part, le verbe « abattre » exprime clairement la représentation ingrate et dépréciée qu'ont les gestionnaires de la saisie des données sur « l'interface D1-D2⁵³⁰ ». L'anecdote d'Abdel montre en effet qu'ils ont cherché à repousser son échéance le plus longtemps possible, tout en faisant en sorte de s'en débarrasser le plus rapidement.

Ensuite, en rappelant que cette opération statistique n'est pas « un boulot de cadre A mais un boulot d'exécution de base », Abdel se fait le porte-parole des agents de son service. Pour eux, l'inscription informatique de données chiffrées ne saurait être à la hauteur de leur statut de cadre A, puisqu'il ne s'agit que d'un simple « travail d'exécution de base ». L'insistance d'Abdel à préciser que son propos n'est pas un « jugement de valeur » exprime

⁵²⁸ Entretien avec Abdel, chef du service des politiques européennes de la DIRECCTE Picardie.

⁵²⁹ En rappelant l'origine industrielle de la métaphore de la « chaîne de production statistique », Thomas Amossé parle lui-même de « l'ambiance industrielle » « très forte » dans les services de l'INSEE des années 1970 : cf. « La nomenclature socio-professionnelle : une histoire revisitée », *art. cité*, p. 1057. Il est loin d'être évident que l'informatisation généralisée du travail statistique, à l'INSEE comme ailleurs, ait fait perdre à la métaphore industrielle sa puissance descriptive. Ainsi, pour décrire l'organisation et les conditions de travail, une stagiaire dans le service statistique d'une direction régionale de Pôle Emploi a pu parler de « taylorisme de la production statistique » et se décrire comme une « "stakhanoviste" ». Voir Marie Duhayon, *Contribution aux diagnostics territoriaux sur les bassins d'emploi*, Mémoire pour le Master 2 « Démographie et données sociales », Amiens, UPJV, 2014, p. 31 et 40.

⁵³⁰ C'est seulement lorsqu'elles sont encadrées dans une configuration sociale scientifique que toutes les opérations constitutives du travail statistique, y compris les plus triviales et anodines, sont considérées au moins en principe avec une égale dignité. Claire Lemerrier et Claire Zalc décrivent ainsi la saisie de données quantitatives comme un « véritable moment de recherche ». Voir Claire Lemerrier, Claire Zalc, *Méthodes quantitatives pour l'historien*, Coll. Repères, La Découverte, Paris, 2008, p. 36.

indirectement que cette affirmation ne saurait être discutée, de son point de vue comme de celui de ses agents⁵³¹.

Le seul sens que ces agents donnent à cette tâche est celui de « remplir » leur « obligation règlementaire », qui est de produire et transmettre un rapport annuel d'exécution à la DGEFP. Loin d'y voir un nouvel impératif catégorique de l'action publique, mêlant rationalité scientifique et transparence démocratique, ces gestionnaires n'investissent rien d'autre dans ce travail de saisie que le strict souci de respecter une norme juridique. Quantifier revient pour eux à se conformer à la plus minimale des obligations professionnelles de tout agent de la fonction publique, qu'il soit titulaire ou non.

§ 2) La chronophage administration de la preuve d'une saine gestion

Comme précédemment exposé, le FSE 2007-2013 se singularise notamment par le soin apporté à garantir une gestion rigoureuse que concrétisent trois procédures⁵³². Ce paragraphe se penche sur l'articulation de ces exigences avec celles relatives à la quantification des « résultats ». Comment la redevabilité financière a-t-elle cohabité avec l'impératif évaluatif dans le quotidien professionnel des gestionnaires ? Ces deux formes de reddition de comptes ont-elles coexisté harmonieusement ou l'une a-t-elle pris sur l'autre ? Et comment l'expliquer ? :

« Thomas : Et vous avez des éléments d'explication [sur ce trop-plein de normatif⁵³³] ?

Patrick : Je vais dire ce que je dis depuis quelques temps, dans le cadre de la préparation de la programmation 2014-2020 et du transfert de l'autorité de gestion, c'est que sur le FSE nous sommes devenus complètement schizophrènes et paranos ! Tous ! Tous ! On en est arrivé à une volumétrie de contrôles, que ce soit du contrôle interne, contrôle du service régional de

⁵³¹ Dans l'anecdote d'Abdel, même si les difficiles conditions de réalisation de cette saisie doivent être prises en compte, il reste douteux que la catégorisation de cette opération comme dénuée de qualités par les gestionnaires soit complètement dépendante de ses conditions d'effectuation, au point que les gestionnaires en viennent à la réintégrer dans la définition légitime de leur du travail. C'est en effet l'environnement dans lequel elle s'inscrit qui change, non l'opération proprement statistique plutôt répétitive de renseignement de données. De même que la faible ergonomie de « l'interface D1-D2 », si elle doit incontestablement être encore moins facile à supporter pendant trois jours consécutifs, ne saurait varier suivant la masse de données à saisir.

⁵³² Le « contrôle de service fait » (CSF), la « piste d'audit » et les « contrôles qualité gestion ». Dans l'introduction de la partie I, voir le § 3 de la section 1.

⁵³³ Un peu plus tôt, Patrick nous a expliqué avoir constaté « une production de réglementation sur la période 2007-2013 que je n'ai jamais connue ! [en insistant sur l'adverbe] La DGEFP a été très... Très productive de normes ! Très très productive de normes, avec des normes qui venaient contredire la norme d'il y a un an, voire même six mois. Ou avec une norme qui disait "Cette norme s'applique depuis le début". Quand vous avez une norme qui sort en 2009 et qui vous dit que c'est applicable depuis le 1^{er} janvier 2007, généralement ça passe un peu mal ! [Il rigole]. Alors je sais que sur le FEDER ça n'a pas été comme ça mais sur le FSE 2007-2013 ça a été un foutoir pas possible en termes de normes. » Entretien avec Patrick, coordonnateur FSE de la Direction des Affaires Européennes (DAE).

contrôle de la DIRECCTE, de la DGEFP, de la CICC⁵³⁴, de la Cour des comptes régionale, de la Cour des comptes européenne, voire de la Commission européenne, enfin ça tire dans tous les sens ! (...) Donc en fait on a atteint un tel niveau de contrôles, et des contrôles qui peuvent être totalement contradictoires !

Thomas : En plus les contrôleurs se contredisent entre eux !

Patrick : Vu les différents niveaux de contrôles, alors nous ça nous est pas arrivé, mais il y a tellement de textes et des textes qui sont pas forcément bien appuyés, ce qui fait que chacun derrière se dit "Ben moi cette phrase-là je la comprends comme ça", le suivant va dire "Ah ben non je suis pas d'accord c'est pas ce que j'ai lu". Donc forcément premier contrôle on vous dit "OK", deuxième contrôle on vous dit "Non". Mais pourquoi ?

Thomas : C'est l'interprétation...

Patrick : C'est l'interprétation de la règle, tout à fait ! Et voilà ! Et là on a les contrôles d'opérations, les contrôles qualité gestion et notamment quand il s'agit du service régional de contrôle qui dépend de la DIRECCTE. Ils ont une méthodologie qui est... Superbe, franchement, le moindre truc ils tombent dessus, y'a pas photo ! Mais comme il y a toujours ces périodes contradictoires de réponses, rapport provisoire, rapport définitif, je peux vous dire qu'on passe des heures à faire des réponses, à se réunir à trois quatre, pour changer une virgule !

Thomas : A ce point ?!

Patrick : A ce point ! Parce qu'on est complètement parano et schizo ! On écrit notre réponse. On laisse reposer un moment, parce que je crois maintenant qu'on a 20 jours de délai, puis on reprend à tête reposée. Et on se dit "Mais si je dis ça, il va peut-être penser que machin truc !"

Thomas : C'est fou !

Patrick : C'est devenu complètement dingue. (...) La machine est devenue folle sur 2007-2013. Complètement. Et effectivement on est complètement obnubilé par la gestion, parce que il faut programmer, il faut justifier, il faut contrôler, il faut se faire contrôler⁵³⁵ ! »

Sans dire que Patrick est pleinement sociologue de lui-même, la puissance évocatrice des termes « schizophrène⁵³⁶ » et « paranoïaque » doit être soulignée. Un individu atteint de schizophrénie souffre d'une « discordance » de la perception de son environnement et de lui-même, qui peut aller jusqu'au point où cohabitent dans sa vie deux personnalités radicalement opposées. Or, si l'on considère précisément ce qu'il nous dit du contenu et des conditions d'exercice de son activité professionnelle, force est de lui concéder la justesse de l'adjectif « schizophrène ». Comme il le résume en effet : « il faut contrôler, il faut se faire contrôler ». L'adjectif sied donc bien à cette situation puisqu'il exprime cette alternance entre deux positions différentes et dans ce cas contradictoires du contrôlé et du contrôleur.

S'agissant d'être contrôlé, Patrick l'est à chaque fois que l'une des six instances qu'il évoque⁵³⁷ s'inquiète de la conformité règlementaire de l'administration du FSE par le Conseil régional de Picardie (CRP). Et la manière dont Patrick m'explique en quoi consistent ces contrôles montre à quel point ils sont pesants pour les gestionnaires, au point qu'il en vienne à

⁵³⁴ La Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) est l'autorité d'audit de l'Etat français pour le FSE et les autres fonds structurels. Elle « réalise l'audit du système de gestion et de contrôle du programme opérationnel FSE ». Source : Programme opérationnel national du FSE, juin 2007, p. 115.

⁵³⁵ Entretien avec Patrick, coordonnateur FSE de la Direction des Affaires Européennes (DAE).

⁵³⁶ La schizophrénie est ainsi définie dans le *Larousse* : « Psychose délirante chronique caractérisée par une discordance de la pensée, de la vie émotionnelle et du rapport au monde extérieur. » Etymologiquement, le terme provient du grec « skhizein » (fendre) et « phrên » (pensée).

⁵³⁷ Son énumération serait rigoureusement complète s'il n'avait omis de mentionner la Cour des Comptes.

dire, avec une pointe de gravité que « c'est devenu complètement dingue. (...) la machine est devenue folle sur 2007-2013. » Mais « se faire contrôler » n'est pas tout : dans son quotidien professionnel, Patrick endosse le rôle de contrôleur vis-à-vis de ses collègues de la direction de la formation professionnelle et de l'apprentissage (DFA). Il doit en effet s'assurer que les politiques de la Région Picardie cofinancées par le FSE sont respectueuses des normes de gestion européennes⁵³⁸.

Pathologie pouvant être associée à la schizophrénie, la dimension « paranoïaque⁵³⁹ » de l'activité professionnelle de Patrick renvoie quant à elle aux modalités de contrôles de la gestion du FSE. Ce qu'il en dit laisse entrevoir que l'écriture des réponses de l'institution régionale aux diverses instances chargées des contrôles est le moment où s'actualisent des enjeux de pouvoir particulièrement prégnants. Patrick et ses collègues peuvent en effet en venir à discuter de la place d'une virgule dans la structure d'une phrase. De même qu'ils font tout leur possible pour anticiper la réception de leur prose au moment de sa production (« Et on se dit "mais si je dis ça, il va peut-être penser que machin truc !" »).

Encadré n°15) Du cadre réglementaire au chaos normatif

Outre la multiplicité des contrôles, la relation problématique entre leurs conditions de réalisation et la production normative doit être pointée. Patrick nous a en effet expliqué que ce corpus réglementaire s'était révélé dans certains cas contradictoire (cf. la note 533). Or, ces contrôles se sont aussi dans certaines circonstances contredits.

Partant de l'intention d'assurer une gestion financière la plus rigoureuse possible, via l'encadrement maximal de la marge de manœuvre des agents administratifs lors de l'application des règles, cette profusion de normes a finalement abouti à l'effet inverse. Puisqu'elle a *de facto* multiplié les occurrences que les règles soient travaillées, dans le cours même de leur concrétisation, par ceux-là mêmes justement chargés de simplement les appliquer. C'est précisément l'une des conclusions que tire Béatrice Hibou dans son étude de la « bureaucratisation néolibérale » : « Dans toutes ces configurations, l'impossibilité (car il ne s'agit pas forcément de choix) de suivre l'ensemble des formalités, et donc d'en suivre une plutôt qu'une autre, (ou un ensemble plutôt qu'un autre), allège *de facto* la contrainte et ouvre des marges de liberté et d'inventivité dans les agencements et les ajustements entre elles. (...) Cela suscite également un mouvement perpétuel fait d'affinements et d'améliorations sans fin, mais simultanément aussi des jeux autour de ces imperfections,

⁵³⁸ La consultation des rapports d'activité annuels de la DIRECCTE Picardie confirme l'ampleur des efforts de l'administration européenne pour sécuriser la gestion des dossiers. En 2010, le service FSE a été contrôlé à deux reprises : un audit de la CICC a d'abord eu lieu du 29 mars au 7 avril. Puis ce fut au tour de la DGEFP de se pencher sur « la bonne application des procédures de gestion (piste d'audit). » Source : Rapport d'activités 2010 de la DIRECCTE Picardie, p. 24. De contrôlé, le service FSE de la DIRECCTE est devenu contrôleur en 2011, via la « mise en place des contrôles qualité gestion des OI » de Picardie. Source : Rapport d'activités 2011 de la DIRECCTE Picardie, p. 24. Avant de se retrouver de nouveau dans sa position initiale de contrôlé, à l'occasion d'une visite de la Cour des comptes le 21 mai 2013. Source : Rapport d'activités 2013 de la DIRECCTE Picardie, p. 24. A cette occasion le service a transmis plusieurs de ses dossiers aux magistrats parisiens.

⁵³⁹ Le *Larousse* donne la définition suivante de la paranoïa : « 1 : Psychose caractérisée par la présence d'idées délirantes systématisées et permanentes, surtout à thème de persécution. 2 : Comportement, attitude de quelqu'un, d'un groupe qui a continuellement tendance à se croire persécuté et agressé. »

comme l'usage des catégories "autres", "non disponible" ou "erreurs et omission" l'illustre⁵⁴⁰. »

Les pesanteurs liées aux contraintes de bonne administration du FSE ont également été évoquées par Abdel. En témoigne l'extrait suivant, où il évoque les modalités de réalisation du « contrôle de service fait » par les agents de son service :

« Thomas : Et les consultants disent que les gens sont noyés dans la gestion, que c'est impossible de tout suivre, donc l'aspect évaluation, on revient sur ce que vous disiez, est mis de côté.

Abdel : ... A juste titre ! (...) Deuxième chose, il y a aussi un choix qui a été fait, que je remets pas en cause, d'externaliser les contrôles de service fait. Avec au départ peut-être la volonté que les agents puissent se recentrer sur des missions d'appui, de conseil, de mise en œuvre, de compréhension des dispositifs, parce que c'est quand même des cadres A qui font ce travail chez moi. Mais alors dans les faits ce qui s'est passé, alors je parle pour la Picardie mais je pense que beaucoup de mes collègues partagent ça, on ne fait pas le même contrôle quand vous êtes un service d'Etat et quand vous êtes un service privé soumis au rendement. Ça veut dire qu'on a externalisé une tâche sur laquelle on doit quasiment refaire tout le contrôle. Ça je crois que c'est une réalité, c'est pas un jugement de valeur...

Thomas : ... En Picardie et dans d'autres régions...

Abdel : ... Et dans beaucoup de régions, et donc, du coup, je trouve que ça a eu l'effet inverse, de refocaliser les cadres sur le contrôle au regard de ce qui était fait en extérieur.

Thomas : Oui du coup il fallait contrôler les contrôleurs...

Abdel : ... Voilà, c'était contre-productif. (...) Et ça a été, pour moi à mon sens, contre-productif pour le recentrage des chargés de mission sur d'autres tâches⁵⁴¹. »

Découlant de l'intention de « recentrer » l'activité des cadres A du service sur des « missions d'appui, de conseil, de mise en œuvre, de compréhension des dispositifs », l'externalisation du « contrôle de service fait » a *in fine* abouti à l'effet inverse. Le « paradoxe des conséquences » wébérien⁵⁴² sied très bien pour décrire le rapport antinomique entre l'intention au principe de l'externalisation de cette tâche administrative et ses conséquences ultimes sur l'activité professionnelle des chargés de mission FSE. Peut-être faute de procédures de contrôle de la société privée à qui le « contrôle de service fait » a été délégué, les agents du service ont finalement dû reprendre le travail dont ils croyaient avoir été déchargés.

⁵⁴⁰ *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, op. cit., p. 161-162. Béatrice Hibou en conclut que « parce qu'elles naissent d'opérations d'abstraction, les formalités ne se comprennent donc que dans leur contextualisation. Ceci explique qu'elles ne soient pas reçues, interprétées et comprises de la même façon en fonction des lieux, des périodes, des milieux sociaux, mais aussi des personnalités et des configurations sociales et politiques. »

⁵⁴¹ Entretien avec Abdel, chef du service des politiques européennes de la DIRECCTE Picardie.

⁵⁴² « Il est parfaitement vrai, et c'est une donnée fondamentale de toute histoire (que nous ne pouvons justifier ici plus avant), que le résultat ultime de l'action politique entretient souvent, voire quasi toujours, un rapport paradoxal avec son sens originel. » Max Weber, *Le savant et le politique*, La Découverte, Paris, 2003, [1^{ère} éd. française 1959], p. 185.

Au final, ces contraintes d'administration de la preuve d'une saine gestion budgétaire ont contribué à la relégation du travail de quantification dans les pratiques professionnelles des gestionnaires, dans les AGD comme dans les OI. L'« évaluation » a été comme phagocytée, le temps que les gestionnaires pouvaient y consacrer étant réduit à la portion congrue.

§ 3) L'absence de lien juridique entre la gestion budgétaire et la quantification

Si la redevabilité financière a prévalu dans le quotidien administratif des gestionnaires, c'est aussi et surtout du fait de l'extériorité juridique de la mise en chiffres des « résultats », comme nous l'explique Abdel :

« Thomas : Par instrument levier, est-ce que vous entendez par là aussi une concrétisation du management public par les indicateurs ? C'est-à-dire inciter les collectivités locales, etc., à se doter d'indicateurs, est-ce que vous entendez aussi cet aspect-là, instrument levier de modernisation ?

Abdel : Je crois que c'est pas effectif sur le FSE, c'est toujours un discours, ça va le devenir sur la nouvelle programmation, parce qu'on va lier les indicateurs de résultats avec les moyens financiers, là les indicateurs de résultats [sur le programme 2007-2013] ne sont nullement liés aux moyens financiers. Alors qu'il y a une grande nouveauté sur la nouvelle [programmation], vraiment radicale, il y a à la fois la réserve de performance d'une part et aussi le suivi des participants qui conditionne le remboursement des dépenses.

Thomas : Ah c'est jusque là ?

Abdel : Ah ben oui ! Ça aura un impact sur le remboursement des dépenses. (...) Mais du coup [dans le programme 2007-2013], il faut bien savoir que le fait de ne pas remplir les D1-D2 n'était pas bloquant pour certifier les dépenses et les mettre dans les appels de fonds. Et du coup on perd la finalité, on retombe sur ce que je vous disais tout à l'heure, sur la dimension contrôle, on vérifie la dépense et on s'enferme d'un point de vue professionnel sur la dimension très instrumentale du contrôle financier, on est des contrôleurs financiers⁵⁴³. »

A la différence de la configuration du secteur de la santé où la mise en chiffres de « l'activité » de chaque hôpital est financièrement déterminante⁵⁴⁴ – au point que les pratiques « d'optimisation du codage » sont en partie devenues une activité commerciale que des sociétés proposent aux hôpitaux⁵⁴⁵ –, on ne joue pas à quantifier pour de l'argent dans le cas du FSE 2007-2013. Pour les structures bénéficiaires comme pour les OI et les AGD, aucun enjeu budgétaire n'est impliqué dans sa mise en chiffres. Que les « sorties » des participants soient jugées « bonnes » ou « mauvaises », les structures bénéficiaires ne perçoivent ni plus ni

⁵⁴³ Entretien avec Abdel, chef du service des politiques européennes de la DIRECCTE Picardie.

⁵⁴⁴ Et doublement, puisque la tutelle hiérarchique des hôpitaux qu'est le ministère de la Santé se sert de ces données pour calculer les budgets de chaque établissement. Mais aussi pour ces derniers pris individuellement, leur intérêt étant de disposer *a minima* du même budget chaque année. Cf. Pierre-André Juven, « Produire l'information hospitalière. Du codage des dossiers au gouvernement de l'activité », *Revue d'Anthropologie des Connaissances*, vol. 7 (4), 2013, p. 815-835, et « Codage de la performance ou performance du codage : mise en chiffre et optimisation de l'information médicale », *art. cité*.

⁵⁴⁵ Voir Pierre-André Juven, *Une santé qui compte ? Coûts et tarifs dans la politique hospitalière française*, *op. cit.*, p. 123 et 124, où sont reproduites les offres en la matière de deux sociétés de conseil.

moins de subvention. Et les modalités de calcul de celle-ci ne sont pas déterminées par les informations statistiques fournies par la chaîne de quantification. Seuls les coûts et dépenses réels du bénéficiaire liés à la mise en œuvre de l'opération sont pris en compte pour la fixation du montant de la subvention, non les « résultats » de l'action⁵⁴⁶.

C'est donc dire que la gestion financière du FSE n'est pas rendue juridiquement dépendante de la quantification des « sorties » des participants. Dans les faits, comme l'explique Abdel, il n'y a même guère de rapports entre ces deux aspects. Cette *déconnexion juridique* a très efficacement nui à la performativité de la quantification, c'est-à-dire à sa faculté à être appropriée par les structures bénéficiaires, celles-ci n'ayant dans ces conditions guère d'intérêt à chiffrer les « résultats », comme nous l'explique Sarah :

« Sarah : Sur la sous-mesure 322, la lutte contre le décrochage scolaire, on avait beaucoup d'établissements scolaires, quelques associations, grosso modo c'est ça. Alors la première difficulté sur le 322, outre la masse de dossiers, puisqu'on en a géré à peu près 250, la grande difficulté au niveau de ces indicateurs-là ça été le statut d'un élève. Et nous nous sommes heurtés, comme quoi l'indicateur n'est pas encore dans la culture française, nous nous sommes heurtés dans les premières années à un refus des chefs d'établissements de faire signer leurs élèves. Une croix faite par le CPE ou le surveillant ils voulaient bien, mais pas faire signer leurs élèves (...) Donc la première difficulté elle était là, et dans cette académie on n'a pas varié de discours, on leur a dit que les élèves devaient signer, qu'on voulait des listes d'émargement et qu'on voulait des indicateurs précis.

Thomas : Et ça vous a pris du temps, j'imagine...

Sarah : ... Deux ans. Quand vous rejetez les dépenses parce que vous n'avez pas d'émargement ça rentre très vite !

Thomas : Ah oui d'accord ! Et maintenant c'est devenu...

Sarah : ... Oui, c'est vraiment exceptionnel maintenant quand on n'a pas un émargement et en général ils commencent même par nous dire "Oui on sait, sur telle sortie, on n'a pas l'émargement, on a oublié", ils savent très bien que... Donc la première difficulté sur les sous-mesures avec des publics scolaires c'était ça⁵⁴⁷. »

En droit, il n'y a aucune obligation pour une structure bénéficiaire d'effectivement produire et transmettre à l'OI dont elle dépend les données statistiques pour être effectivement remboursée de ses dépenses. Mais précisément pour que le GIP Forinval soit en mesure d'assurer les fonctions qui lui sont dévolues dans la chaîne de quantification, Sarah a été contrainte de faire comme si la réalisation des opérations statistiques à la charge des structures bénéficiaires avait effectivement des conséquences financières.

L'anecdote narrée par Sarah est d'autant plus remarquable que son *modus operandi* est similaire à celui utilisé par l'administration européenne pour contraindre la DGEFP à

⁵⁴⁶ « Dans tous les cas, la subvention FSE due correspondra à la différence entre le total des dépenses réalisées au titre de la réalisation des actions sélectionnées et le total des ressources nationales mobilisées (contreparties externes publiques ou privées et, le cas échéant, part d'autofinancement du bénéficiaire). » Source : Guide du bénéficiaire FSE, février 2009, p. 8.

⁵⁴⁷ Entretien avec Sarah, secrétaire générale du GIP du rectorat de l'académie d'Amiens.

présenter autre chose que des indicateurs non renseignés dans le RAE 2008⁵⁴⁸. De même que Sarah n'a pas remboursé les structures bénéficiaires en rejetant leurs dépenses pour obtenir les données, la CE a menacé de suspendre les paiements à l'Etat français afin d'obtenir un RAE aux indicateurs suffisamment fournis.

C'est donc la force du droit qui a manqué à la quantification pour que celle-ci s'inscrive pratiquement dans les activités professionnelles des gestionnaires. Non seulement ils n'ont pas les moyens temporels d'effectuer les tâches statistiques, mais c'est au surplus leur « utilité » même qu'ils ne perçoivent plus :

« Thomas : Oui, donc j'imagine qu'avec toutes ces tâches, il vous reste peu de temps pour celles liées à la mise en chiffres, pour les tâches en rapport avec les indicateurs...

Patrick : Oui, il reste peu de temps et en fait on n'en voit même plus l'utilité, du coup.

Thomas : Ah bon ?

Patrick : Parce qu'on est complètement noyés dans la gestion, oui⁵⁴⁹. »

Le *découplage juridique* de la quantification des « résultats » par rapport à la gestion budgétaire se double d'une relégation symbolique aux yeux des gestionnaires.

§ 4) La primauté des impératifs de bonne administration financière

L'objectivation des « résultats » a donc été laissée au bas de la hiérarchie symbolique des tâches qui comptent dans le quotidien professionnel des gestionnaires, au point que sa fonction leur soit devenue obscure. Mais le sommet de cette hiérarchie reste à découvrir : quels sont les aspects du métier des gestionnaires qui comptent pour eux ? Et qu'en est-il du point de vue des administrations responsables du FSE aux échelons central et européen ? Ce que les gestionnaires catégorisent comme digne correspond-il à ce que les institutions centrale et européenne identifient comme tel ?

Ce fut l'un des apports majeurs de l'entretien avec Abdel que de nous permettre de faire le tri entre ce qui importe réellement pour les gestionnaires et l'accessoire :

⁵⁴⁸ Ce que rappelle Claire Descreux, directrice générale adjointe de la DGEFP : « Je profite également de cette occasion pour remercier la Commission européenne d'avoir refusé de valider le RAE 2008 faute de renseignement des indicateurs – ce qui nous a engagés à revoir notre copie, et à mieux reconnaître le caractère incontournable de ce suivi. » Source : Actes du séminaire européen « L'approche par les résultats pour le Fonds Social Européen en 2014-2020 : quelles perspectives pour l'évaluation ? », octobre 2013, séance d'ouverture, p. 3.

⁵⁴⁹ Entretien avec Patrick, coordonnateur FSE de la Direction des Affaires Européennes (DAE). Le propos de Patrick fait tout à fait écho aux dires récoltés par Vincent Lebrou : cf. « A la périphérie de l'Eurocratie. Les intermédiaires locaux de la politique régionale européenne et la managérialisation de l'action publique », *art. cité*, p. 109 et 113-114.

« Abdel : Nous, on est dans la logique de la Commission [européenne] qui a des injonctions paradoxales : "Oui oui c'est le résultat qui compte", mais ce qu'elle demande c'est les appels de fonds, que les dépenses qui remontent soient suffisamment solides pour pouvoir être remboursées. On est sur du remboursement de dépenses, certifiées. Donc on dévoie dès le départ, moi mon souci en tant que responsable d'un département comme celui-là, c'est pas les résultats en termes d'insertion. C'est que les dépenses soient bien justifiées, que la piste d'audit ait été respectée, que tous les contrôles soient bons. Et je dis pas qu'il n'y a pas le travail d'évaluation, mais il est à côté pour l'instant ! Il est à côté ! On a une autre chaîne, qui est le travail qu'a fait Amnyos, on a toute une chaîne, qui est le travail qu'on fait dans le RAE, qu'on fait dans les D1-D2, le travail sur les publics, mais tout ça est à côté ! Tout ça est à côté ! Ca conditionne quoi ? Peut-être le renouvellement des programmes à un moment donné dans les discussions ex ante avec la Commission... (...) Les OI c'est pareil, nous on doit les mettre sous pression pour qu'ils nous produisent les D1-D2, là encore on a dû les relancer, relancer, et on voit bien qu'au-delà de D1-D2, l'exercice d'évaluation, tout ça est à côté. (...) Mais c'est vrai que, dans l'immédiat, dans la gestion de mon service, tout ça c'est à côté ! Demain, mon autorité de gestion, la DGEFP, elle va m'engueuler pour quoi ? Parce qu'on a pas fait remonter assez de contrôles de service fait dans l'appel de fonds, qu'au niveau des contrôles on est mauvais parce qu'on a un taux d'irrégularités fort. Je vous mets au défi de faire le tour des France des services FSE dans une DIRECCTE et de me trouver quelqu'un qui s'est fait engueuler parce qu'il a eu des mauvais résultats. (...) Dans le fonctionnement quotidien, c'est pas notre aiguillon, c'est pas ça, j'ai eu quelques coups de fil désagréables de l'autorité de gestion, c'était pas pour ça⁵⁵⁰ ! »

Du point de vue d'Abdel, ce qui compte n'est pas d'objectiver les « sorties » des participants à l'issue des opérations cofinancées, mais bien plutôt de compter de l'argent. La « chaîne » que forme « l'évaluation » est tout simplement « à côté » de l'ensemble des contraintes de gestion pécuniaires, pour Abdel comme pour ses agents. Ce qui n'est qu'une façon alternative de dire que le travail de quantification est pour l'essentiel resté en position d'extériorité vis-à-vis du contenu ordinaire du travail administratif.

De même que « l'évaluation » n'est pas « l'aiguillon » d'Abdel ni celui de ses agents, la principale préoccupation pratique pour la DGEFP et la CE est et reste la gestion budgétaire du programme. Les quelques « coups de fil désagréables » qu'il mentionne n'ont jamais porté sur les « résultats », bons ou mauvais, des actions cofinancées, mais sur les contrôles menés par le service (« taux d'irrégularité fort ») ou les sommes versées aux structures bénéficiaires, en certaines occasions insuffisantes du point de vue de sa hiérarchie administrative du fait du nombre insuffisant de « contrôles de service fait » effectués⁵⁵¹.

Les chiffres comptent bien dans le quotidien professionnel d'Abdel, mais il ne leur accorde pas tous la même valeur. Son investissement professionnel est quasi-exclusivement focalisé sur des statistiques budgétaires classiques, mais est en revanche distancié au point d'y être presque étranger envers les indicateurs de « résultats », qui sont la matérialisation de la

⁵⁵⁰ Entretien avec Abdel, chef du service des politiques européennes de la DIRECCTE Picardie.

⁵⁵¹ Sur ce point, Abdel signale la relative duplicité de l'administration européenne, entre son discours (« "Oui oui c'est le résultat qui compte" ») et ce qui importe réellement en pratique (« ce qu'elle demande c'est les appels de fonds, que les dépenses qui remontent soient suffisamment solides pour pouvoir être remboursées »).

« nouvelle quantification publique ». Le propos d'Abdel dépasse le cadre du service FSE qu'il dirige. Le caractère extérieur des impératifs de quantification par rapport à la gestion budgétaire et plus généralement avec le traitement administratif quotidien des dossiers vaut aussi pour le GIP Forinval :

« Thomas : Mais au final, ce travail sur les indicateurs, c'est une petite dimension du travail sur le FSE ou au contraire c'est quelque chose de très important ?

Sarah : C'est complètement anecdotique.

Thomas : Dans le temps que vous y consacrez...

Sarah : Ca n'arrive qu'au moment du contrôle, pour l'OI en tant que tel, pas en tant que porteur. Mais pour l'OI nous nous préoccupons des indicateurs que lorsque nous avons un contrôle à faire, parce qu'il faut qu'on vérifie que les indicateurs soient cohérents. Et au moment du RAE, qu'on fait en général entre deux contrôles et en catastrophe et où on a un mal de chien à remplir tout ce qui concerne la 322. Mais autrement, pour gérer la maquette, pour programmer, pour instruire, pour contrôler, non ! C'est une part infime !

Thomas : Et donc une part infime en temps et en plus une part qui est très située dans le calendrier.

Sarah : Pour nous en tout cas. Pour nous très sincèrement, quand on reçoit une demande de subvention et qu'on l'instruit, on regarde pas les indicateurs⁵⁵² ! »

A l'instar de celui d'Abdel, le propos de Sarah est dénué d'ambiguïté. Et sa clarté n'égale que sa concision : « c'est complètement anecdotique. » Les indicateurs sortent de leur statut ordinairement accessoire en seulement deux occasions, toutes deux en lien avec les normes de contrôle de la gestion du FSE. C'est d'abord lorsque le GIP Forinval endosse la casquette de contrôleur, en procédant à des vérifications des actes des structures bénéficiaires. Et ensuite lorsqu'il doit à son tour se soumettre au rite du contrôle, consistant en l'élaboration de son RAE destiné à la DIRECCTE.

La réalisation du travail de quantification apparaît donc étroitement dépendante de la mise en œuvre de certaines règles administratives. On pourrait se demander ce qu'il adviendrait de l'objectivation des « résultats » dans l'hypothèse où les contrôles sanctionnant l'observation de ces normes disparaissaient. En tous les cas, il reste que la mise en chiffres des « sorties » des participants a été si étrangère aux préoccupations professionnelles des gestionnaires du GIP Forinval que la secrétaire générale reconnaît elle-même qu'ils ne s'arrêtaient pas sur les indicateurs lors de l'instruction d'une demande de cofinancement.

Encadré n°16) La persistance d'une opposition entre la « production » d'action publique et son « évaluation »

L'observation établie à partir des entretiens avec Abdel et Sarah n'est pas un attribut qui leur est propre. Elle doit plutôt être déchiffrée comme la manifestation indiciaire d'une

⁵⁵² Entretien avec Sarah, secrétaire générale du GIP du rectorat de l'académie d'Amiens.

opposition plus générale entre l'injonction à (bien) quantifier et le principe majeur de la définition sociale du métier des professionnels de l'action publique (dé-)centralisée⁵⁵³. Cette définition repose fondamentalement sur une obligation de « produire » de l'action publique. Cela signifie que ce qui compte symboliquement et pratiquement aux yeux des gestionnaires est avant tout de définir des politiques puis de les mettre en œuvre en consommant des ressources budgétaires, plutôt que de s'enquérir des « effets » de ces interventions via leur « évaluation ». Du fait de la définition symbolique de « l'évaluation » en nouvel impératif catégorique, le FSE est donc un terrain propice à l'actualisation de cette opposition structurante entre le versant « productif » de l'activité professionnelle des gestionnaires et son versant « évaluatif » :

« Les acteurs déclarent se concentrer de manière quasi-exclusive à la gestion de la maquette [financière] et à l'activité de contrôle, en cohérence avec les injonctions qui leur sont faites dans ce sens (...). L'évaluation reste un sujet secondaire, le FSE est d'abord considéré comme un outil financier, le temps de travail étant affecté au montage des dossiers et à la programmation, à la déclaration des dépenses éligibles et la justification des dépenses⁵⁵⁴. »

Outre le fait que les gestionnaires n'ont pas disposé des moyens temporels pour procéder au travail de quantification, c'est l'allocation même d'une partie de leur temps professionnel aux tâches statistiques qui a posé problème, parce que ne correspondant pas aux attentes hiérarchiques :

« Par ailleurs, les acteurs renvoient au fait que le temps consacré à l'évaluation ne "produit" rien de palpable et de valorisable auprès des supérieurs hiérarchiques et qu'il est par conséquent difficile "à vendre" et à justifier⁵⁵⁵. »

Non seulement la définition instituée du métier des gestionnaires entre en contradiction avec la nécessité de (bien) quantifier, mais au surplus la hiérarchie des gestionnaires les enjoint en pratique à se concentrer sur les seules tâches « productives⁵⁵⁶ », constituant la définition historiquement première de leur activité professionnelle. Cette opposition structurante s'observe au sein même de la DGEFP, où elle est comme objectivée dans l'organigramme, comme le révèle la description de l'équipe en charge de « l'évaluation » à la DGEFP :

« Des moyens humains dédiés à l'évaluation ont été positionnés au niveau de l'Autorité de gestion :

- une **conseillère évaluation** à temps plein, placée auprès de la Sous-directrice [SD] du FSE.
- une **chargée de mission** de la Mission de Gestion des programmes à mi-temps.

⁵⁵³ Patrice Duran emploie l'un des termes de cette opposition pour désigner l'une des caractéristiques majeures de « l'administration française » dans son ensemble, qui explique les difficultés d'institutionnalisation de « l'évaluation ». Cf. Patrice Duran, « Connaissance et action publique. L'évaluation comme savoir pratique », in *Penser l'action publique*, coll. Droit et société, LGDJ, Paris, 2010, p. 181-211, citation p. 196-197.

⁵⁵⁴ Source : Etude d'évaluation sur le suivi des recommandations des évaluations menées au titre de la programmation 2007-2013, janvier 2014, p. 41-42, souligné dans le document. Les consultants se fondent sur l'analyse d'un questionnaire sur la « diffusion et l'appropriation des travaux évaluatifs et des recommandations », que se sont auto-administrés 327 répondants de la DGEFP, des AGD et OI. Cette opposition est même évoquée dès le démarrage de la machinerie statistique en 2009 : « La culture du pilotage par les résultats et du monitoring (suivi) se met progressivement en place dans les AGD. Cette culture n'est pas appropriée par tous les acteurs et de ce fait, les pratiques ne donnent pas la même place à la programmation (réaliser) et à l'évaluation (suivre et rendre compte). » Source : REA 2009, janvier 2010, p. 37.

⁵⁵⁵ *Ibid.*, p. 42.

⁵⁵⁶ Recevoir les demandes de cofinancement, vérifier leur éligibilité, instruire les dossiers, programmer le budget, suivre son exécution, contrôler et se faire contrôler, etc.

- une **équipe d'évaluateurs externes** constituée au sein du groupement AMNYOS-EDATER, prestataire retenu à l'issue d'un appel d'offres lancé par l'Autorité de gestion pour conduire les études et évaluations définies, sous le pilotage de la conseillère évaluation à la SDFSE/DGEFP⁵⁵⁷. »

Il est difficile de ne pas être frappé par l'extrême faiblesse des effectifs alloués à l'« évaluation » au sein de l'autorité de gestion nationale. La socialisation des gestionnaires à la nécessité de (bien) quantifier est loin de s'être effectivement traduite dans l'organigramme. Tout semble même se passer comme s'il y avait un rapport inverse entre l'investissement discursif et documentaire en matière d'« évaluation » et le nombre plus que réduit d'agents administratifs effectivement responsables de ce sujet au sein de la DGEFP. De même que le travail de quantification n'a été qu'un souci secondaire dans le quotidien professionnel des gestionnaires, « l'évaluation » n'est restée qu'une préoccupation mineure des membres du CNS :

« En ce qui concerne **l'implication du CNS** sur le volet évaluation, les acteurs interrogés ont souligné que la place de l'évaluation restait marginale car souvent reléguée en fin de séance ou limitée dans les temps de réunion⁵⁵⁸. »

Conclusion du chapitre III : « Evaluer », une simple étape supplémentaire et dévalorisée du métier des gestionnaires

Au terme de ce chapitre, on a montré que la quantification des « résultats » du FSE n'est pas devenue une composante prégnante de l'activité professionnelle des gestionnaires. Laissée au bas de la hiérarchie symbolique et pratique des tâches professionnelles qui comptent, de leur point de vue comme à celui de leur hiérarchie, elle est restée secondaire dans leur quotidien administratif. Parmi les facteurs analysés, on voudrait insister sur l'un des fils directeurs de cette thèse, consistant à envisager les formes d'interaction ou d'interdépendance entre droit et statistique dans la mise en chiffres de l'action publique territoriale.

L'absence de relation juridiquement instituée entre la gestion financière du programme et l'objectivation de ses « résultats » a été un puissant frein à la performativité de la quantification sur les pratiques professionnelles des gestionnaires. Loin d'être un principe de structuration du FSE alternatif au droit, à partir duquel aurait été redéfini le contenu de l'activité professionnelle des gestionnaires⁵⁵⁹, l'« évaluation » quantifiée est restée cantonnée au statut de simple étape supplémentaire et dévalorisée de la division du travail administratif. Si la quantification a tiré profit de la force sociale du droit pour être au moins

⁵⁵⁷ Source : Etude d'évaluation sur le suivi des recommandations des évaluations menées au titre de la programmation 2007-2013, janvier 2014, p. 22, souligné dans le document. La « conseillère évaluation » à temps complet était Claude Rack. Elle est aujourd'hui retraitée. La personne à mi-temps était Hélène Escande.

⁵⁵⁸ *Ibid.*, p. 25, souligné dans le document.

⁵⁵⁹ Mais aussi toute l'économie des relations sociales objectives qui structurent le FSE, à l'échelle d'une AGD ou d'un OI jusqu'à celles qu'entretiennent ces institutions les unes avec les autres, la finalité de cette politique, etc.

« anecdotique », selon l'expression de Sarah, la *déconnexion juridique* entre la gestion budgétaire et la mise en chiffres ne lui a pas permis de dépasser ce stade. C'est-à-dire d'être intégrée à la définition socialement efficace de ce en quoi consiste le métier des gestionnaires, jusqu'à en devenir une composante aussi noble que les autres, à leurs yeux comme à ceux de leur hiérarchie.

Un tel constat ouvre la voie à une sociologie des rapports professionnels profanes à la quantification, centrée sur les non professionnels de la statistique, inspirée par la sociologie des rapports ordinaires à la politique. De même que l'immense majorité des « citoyens » ne prête une attention, fugace, à la vie politique qu'en période électorale, l'intérêt symbolique et pratique que les gestionnaires ont porté à « l'évaluation » quantifiée est resté très dépendant de « dispositifs d'entraînement⁵⁶⁰ » juridiquement institués, tels l'élaboration du RAE ou les contrôles de régularité de la gestion des dossiers, qui seuls les ont contraint à quantifier. En réalité, les gestionnaires sont loin d'avoir eu en permanence l'esprit occupé par la nécessité de (bien) mettre en chiffres. Tout cela n'a au fond qu'une importance toute relative⁵⁶¹ de leur point de vue : ils y pensent quand ils sont sommés d'y penser, c'est à peu près tout.

Réencastrer le travail de quantification dans l'environnement social et symbolique général du FSE comme politique publique permet donc de se défaire partiellement d'une forme d'idiotisme du métier sociologique. C'est-à-dire d'échapper à une forme d'ethnocentrisme du sociologue de la statistique qui, parce qu'il en a fait un sujet d'investissement et d'investigation, est avec le temps insensiblement amené à croire que l'importance qu'il lui accorde est partagée par ceux entretenant un rapport pratique avec ce sujet. Jay Rowell a signalé que le risque d'ethnocentrisme et d'intellectualisme en sociologie de la quantification est d'autant plus grand que, à divers échelons (du local au mondial), les statistiques (au sens volontairement très large du terme) sont des instruments de connaissance partagés par les sciences sociales comme par les bureaucraties administratives. Cet état de fait peut venir atténuer la réflexivité du sociologue, en l'orientant dans les ornières ethnocentriques et intellectualistes. Car se restreindre à une critique des seules imperfections techniques des indicateurs utilisés dans les administrations, c'est simplement mais

⁵⁶⁰ L'expression est empruntée à Nicolas Mariot, « Pourquoi il n'existe pas d'ethnographie de la citoyenneté », *Politix*, n°92, 2010, p. 167-194, citation p. 187. Cf. aussi Patrick Lehoucq, *Le vote. Approches sociologiques de l'institution et des comportements électoraux*, coll. Grands Repères, La Découverte, Paris, 2011, p. 266.

⁵⁶¹ Au double sens d'une chose n'existant qu'en relation avec une autre et ayant une « valeur » ou un « intérêt » moindre que d'autres. D'où les difficultés non réellement surmontées lors de certains entretiens : les enquêtés ne percevaient pas immédiatement ni systématiquement ce qu'ils pouvaient bien nous dire (d'intéressant) sur « les indicateurs ».

efficacement occulter le rapport pratique à l'activité statistique qu'entretiennent les divers agents de la chaîne de quantification⁵⁶².

⁵⁶² Cf. Jay Rowell, *Une sociologie des catégories de l'action publique en Europe : l'instrumentation des politiques sociales européennes*, op. cit.

PARTIE II

Gouverner par les indicateurs ? Le cas de la Région Picardie (2004-2015)

Sigles et abréviations utilisés dans la partie II

BP : Budget primitif.
CCTP : Cahier des clauses techniques particulières.
CERI : Comité d'évaluation régional interne.
CODIR : Comité de direction.
CRP : Conseil régional de Picardie.
DADR : Direction de l'agriculture et du développement rural.
DAG : Direction de l'administration générale.
DE : Direction de l'éducation.
DCP : Direction de la culture et du patrimoine.
DESR : Direction de l'enseignement supérieur et de la recherche (devenue DESRI puis DIRES après la fusion avec la direction de l'économie).
DESRI : Direction de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (devenue DIRES après la fusion avec la direction de l'économie).
DFA : Direction de la formation et de l'apprentissage.
DGA : Direction ou directeur général(e) adjoint(e) (précisé le cas échéant).
DGS : Direction ou directeur général(e) des services (précisé le cas échéant).
DIN : Direction des infrastructures numériques.
DIPPADE : Direction de la prospective, de la programmation, de l'évaluation, de l'aménagement durable et de l'Europe (auparavant DIPPE).
DIPPE : Direction de la prospective, de la programmation et de l'évaluation (devenue DIPPADE en juillet 2012).
Dircom : Direction de la communication.
DIRES : Direction de l'industrie, de la recherche et de l'enseignement supérieur (fusion de la direction de l'économie et de la direction de l'enseignement supérieur et de la recherche).
DIRTAL : Direction des relations avec les territoires, de l'aménagement et du logement.
DOB : Débat ou document d'orientations budgétaires (précisé le cas échéant).
DPI : Direction du patrimoine immobilier.
DSI : Direction des systèmes d'information.
EPP : Evaluation des politiques publiques.
NMP : « Nouveau management public ».
NQP : « Nouvelle quantification publique ».
SDSI : Schéma directeur des systèmes d'information.
SG : Secrétariat général.
SIT : Système d'information territorialisé.
SQCG : Service de la Qualité et du Contrôle de Gestion.
SRICD : Service des relations internationales et de la coopération décentralisée.
VP : Vice-président.

Introduction de la partie II

La Région Picardie et son instrumentation statistique

La première section met en lumière certaines propriétés socio-historiques du Conseil régional de Picardie (CRP) entre 2004 et 2015⁵⁶³. L'appareillage statistique transversal des services⁵⁶⁴ et certains dispositifs sectoriels sont présentés dans la section 2.

Section 1) Une institution aux prises avec l'incertitude

§ 1) Crise financière et déroutinisation

Causée par la disparition d'une ressource fiscale et la baisse des dotations de l'Etat, la crise des finances régionales (A) a ébranlé les habitudes professionnelles des personnels administratifs comme des élus (B).

A) De l'âge d'or à la raréfaction des ressources (2006-2015)

Une crise financière est survenue dès la fin de la première mandature du président Gewerc. Elle résulte de la conjonction de deux faits aux temporalités distinctes. Le premier est un événement soudain : le 5 février 2009, Nicolas Sarkozy annonce la suppression de la taxe professionnelle (TP) lors d'une intervention télévisée. Si cette décision n'était alors pas complètement surprenante puisqu'elle figurait dans le rapport du comité Balladur, c'est la rapidité de sa mise en œuvre qui justifie de la qualifier ainsi. La disparition de la TP fut en effet actée dès la loi de finances 2010 votée à la fin de l'année 2009. Qualifiée d' « impôt imbécile » par Nicolas Sarkozy, la taxe professionnelle a été remplacée par la contribution économique territoriale (CET)⁵⁶⁵.

⁵⁶³ La première date correspond aux élections régionales qui ont vu l'accession à la présidence de Claude Gewerc, à la tête d'une majorité de « gauche plurielle » (PS, PCF et Verts). Le 1^{er} janvier 2016 a marqué la disparition juridique du Conseil régional de Picardie (CRP) au profit de la « nouvelle Région » des Hauts-de-France.

⁵⁶⁴ Dans la partie II, sauf mention explicite, le terme « service(s) » est usité dans son sens le plus générique et général, pour désigner l'ensemble de « directions », « services » et enfin « missions » de l'administration régionale. Quand on entendra identifier un service en particulier, il le sera suivant son appellation officielle. L'organigramme général des services figure dans l'annexe n°25.

⁵⁶⁵ Elle-même composée de deux impositions nouvelles, la cotisation foncière des entreprises (CFE), la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Sans dire que le jeu politique au sens de lutte pour la conquête et le maintien au pouvoir est seul à l'origine de cette réforme, d'aucuns ont néanmoins vu dans la réforme des finances locales sous le mandat de Nicolas Sarkozy une volonté politique d'affaiblir l'échelon régional, alors presque entièrement contrôlé par le PS depuis 2004⁵⁶⁶.

Encadré n°17) Baisse de l'autonomie fiscale des Régions et augmentation des inégalités territoriales

La suppression de la TP et son remplacement par la CET a engendré de profonds changements dans l'économie (au double sens du terme) des finances locales. Le rapport du sénateur Charles Guéné montre que l'échelon régional est celui dont l'autonomie fiscale a été la plus entamée par l'introduction de la CET, alors qu'elle était déjà relativement faible comparée à celles des communes et départements. « La réforme de la taxe professionnelle est donc à l'origine d'une recomposition des paniers fiscaux dans des proportions qui permettent de conclure à une **déformation** de la répartition du pouvoir de taux **au profit du seul "bloc communal"**. En effet, ce dernier n'a pas connu de modification sensible de son ratio d'autonomie fiscale quand celui des départements et régions a été plus que divisé de moitié⁵⁶⁷. »

La suppression de la TP a de plus engendré un accroissement des inégalités territoriales, non seulement entre les divers niveaux de collectivités mais aussi au sein d'un même échelon, car « le réaménagement de la fiscalité locale s'accompagne d'incertitudes importantes. Il entraîne une différenciation renforcée de la situation individuelle des collectivités et des groupements au sein de chaque catégorie de collectivités. Il rend plus compliquée la prévision budgétaire compte tenu des évolutions inexpliquées de la nouvelle fiscalité économique. Il affecte la mesure de la richesse et modifie les hiérarchies pour l'attribution des dotations de péréquation⁵⁶⁸. »

A la suppression de la TP s'est ajoutée une évolution plus discrète mais non moins sensible : la baisse des dotations de l'Etat entre le début du premier mandat et la fin du second.

Tableau n°3 : La diminution des dotations de l'Etat (2006-2015⁵⁶⁹) :

	2006	2015
Dotations de l'Etat	381 651 046 €	339 240 000 €

⁵⁶⁶ En ce sens, voir Patrick Le Lidec, « La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », in Philippe Bezès, Alexandre Siné (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011, p. 149-192, précisément p. 181.

⁵⁶⁷ Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences pour les collectivités territoriales, l'État et les entreprises de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale, juin 2012, souligné dans le texte, p. 94. Ce diagnostic sénatorial a été confirmé par la Cour des Comptes, Les finances publiques locales, Rapport public thématique, octobre 2013, p. 99.

⁵⁶⁸ Cour des Comptes, Les finances publiques locales, Rapport public thématique, octobre 2013, p. 193. Cf. p. 82-84 dans le rapport du sénateur Charles Guéné.

⁵⁶⁹ Sources : Budget primitif 2006, synthèses, p. 6. Budget primitif 2015, synthèses, p. 6.

Les dotations versées par l'Etat ont diminué d'environ 11%. Les Régions ayant peu voire aucun pouvoir de modulation de leurs rentrées fiscales, elles sont plus dépendantes plus de ces dotations que d'autres collectivités. La conjonction de cette baisse constante avec la suppression de la TP a donc « contribué à mettre en question [la] santé financière⁵⁷⁰ » du CRP.

B) La déstabilisation des conduites

C'est lors de l'élaboration du budget 2010 que les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle se sont brusquement concrétisées pour les agents administratifs. Ce qu'illustrent Cécile et Stéphane, respectivement directrice et chargé de mission de la direction de l'agriculture et du développement rural (DADR) :

« Stéphane : Mais sur la baisse de 2010, nous à l'agriculture on s'en est bien sorti, c'était quand même 50% de baisse mais on a récupéré un tiers là-dessus. Donc 50% de baisse c'est quand même un coup de frein fort...

Thomas : C'est énorme !

Stéphane : Et quand faut aller voir les partenaires, moi je suis la personne dans le service qui est la plus exposée à aller sur le terrain, rencontrer les structures, les chambres [d'agriculture] et compagnie, on rasait les murs quand même ! On y allait, parce qu'on savait que si on y allait pas...

Cécile : ... Moi j'ai un chargé de mission qui est venu pleurer dans mon bureau ! Un grand monsieur hein ! Qui est venu pleurer dans mon bureau, parce que c'était la fin du monde parce que son dispositif allait disparaître ! A cause des coupes budgétaires ! Ça a été mouvementé quand même ! Ça a été sacrément difficile...⁵⁷¹ »

Pour les personnels responsables d'interventions dont les crédits ont été revus à la baisse ou supprimés, l'adaptation à ce nouveau contexte financier a été « sacrément difficile ». Un document syndical daté de juin 2010 suggère que les difficultés évoquées par Cécile et Stéphane ont été éprouvées par tous les services régionaux. Les modalités d'élaboration du budget 2010 sont ainsi décrites :

« Incompréhension des hypothèses de construction des budgets des directions, stress chez les agents en charge du budget qui ont vu 36 versions de tableaux excel qu'il était à chaque fois très urgent de remplir, angoisse pour les agents qui n'ont plus de crédits sur leur ligne budgétaire...⁵⁷² »

⁵⁷⁰ Aymeric Mongy, « La neutralisation du management public. Des effets des conflits générationnels et du présidentialisme dans un conseil régional », *Gouvernement et action publique*, vol. 6 (1), 2017, p. 61-80, citation p. 75.

⁵⁷¹ Entretien n°2 avec Cécile, directrice de la DADR et Stéphane, chargé de mission installation et dynamique foncière, Amiens, 27 juin 2012.

⁵⁷² Source : SUD, « Malaise au Conseil régional de Picardie ? », juin 2010, p. 1.

Du point de vue des acteurs politiques ensuite, l'observation générale selon laquelle la suppression de la taxe professionnelle a été « perçue par les élus locaux comme un "coup d'arrêt" à leurs marges de manœuvre⁵⁷³ » reste néanmoins fondée dans le cas particulier du CRP. Ce que révèle le témoignage de Nicolas, le directeur-adjoint du cabinet de Claude Gewerc durant la mandature 2010-2015. Alors qu'on soumettait à Nicolas des réflexions sur les rapports éventuels entre l'évolution des relations entre le président et les vice-présidents (VP) et la nouvelle donne budgétaire, il nous a fait part des difficultés de certains VP à devoir rogner leur budget :

« Nicolas : Certains VP jouent le jeu mais d'autres ont du mal vraiment à se résoudre à l'idée que l'an dernier ils ont dépensé 60 millions, cette année ils pourront en dépenser que 55. Et donc il va falloir qu'ils renoncent à certains trucs, il va falloir qu'ils repensent leurs politiques, parce que c'est pas forcément le stade ultime des politiques publiques ce qu'ils avaient conçu et qu'il y a des marges de progrès partout, qu'il y a peut-être des trucs qui sont pas si utiles que ça, et ça les VP ont du mal à le faire, ça c'est clair. (...) Il faut admettre que, effectivement, quand tu vas faire ton budget et qu'il te manque trois quatre millions, t'es obligé de faire des choix, quand t'entends les VP ils te disent tous "Mais moi je suis à l'étiage, on peut pas me retirer un million en plus, c'est pas possible, sinon je m'en sors pas". Si tu fais les additions de tous les VP, ton équation elle est impossible à résoudre. Donc t'es obligé de rentrer dans les politiques, de réinterroger et puis de faire des choix⁵⁷⁴. »

Pour les VP, voir leurs budgets respectifs reconduits d'année en année allait précédemment de soi : ce point était indiscuté. Tout se passe comme si les moyens qui leur étaient attribués lors de l'année n ne pouvaient être que renouvelés pour l'année n+1, voire augmentés⁵⁷⁵.

Or, au début de la seconde mandature, cet usage se trouve subitement questionné, du fait de contraintes budgétaires avec lesquelles l'institution doit désormais composer. Jusque-là simple formalité, la reconduction des budgets des VP devient au début de la seconde mandature une sorte de problème public interne, qui devient dès lors un sujet de négociations. Pour reprendre une formule d'Alain Desrosières, on peut dire que les VP sont alors sommés de « discuter l'indiscutable⁵⁷⁶ ». Ces difficultés ont sans doute été redoublées par leur manque de « culture financière basique », comme l'affirme Florence, directrice générale des services entre 2007 et 2010 :

⁵⁷³ Lisa Passavant, *Financer les politiques régionales : de l'autonomie à la contrainte budgétaire. Le cas des Régions Alsace, Limousin et Nord-Pas-de-Calais*, Thèse de doctorat en science politique, sous la direction d'Emmanuel Négrier, Université de Montpellier, 2016, p. 66.

⁵⁷⁴ Entretien avec Nicolas, directeur-adjoint du cabinet, Amiens, 19 décembre 2011.

⁵⁷⁵ Nicolas confirme le propos de Patrick Le Lidec selon lequel, dans le cadre de la décentralisation, les « élus sont alors d'autant plus fortement incités à améliorer l'offre et à accroître leurs dépenses qu'ils évoluent dans un univers structuré par la concurrence horizontale et verticale entre collectivités territoriales dans le cadre de laquelle la grandeur d'un élu est fortement indexée sur les volumes budgétaires dont il a la responsabilité. » Patrick Le Lidec, « La relance de la décentralisation en France. De la rhétorique managériale aux réalités politiques de "l'acte II" », *Politiques et management public*, vol. 23 (3), 2005, p. 101-125, citation p. 119.

⁵⁷⁶ Alain Desrosières, « Discuter l'indiscutable : raison statistique et espace public », p. 77-100, in *Pour une sociologie historique de la quantification. L'argument statistique I, op. cit.*

« Florence : Alors ce qui est super important comme condition de réussite d'une politique, qui n'est pas une mise en chiffres de l'action publique mais on va dire de contrôle de l'action publique, c'est d'acculturer progressivement les élus. Donc là, moi j'ai eu des trucs hallucinants, hallucinatoires...

Thomas : ... Par exemple ?

Florence : ... Par exemple, c'était une élue qui avait été proviseur, elle avait exécuté son budget à 75%. Donc elle avait pas besoin d'un quart du budget. Donc dans le budget primitif d'après je pouvais lui couper un quart, elle aurait pu exécuter son budget complètement, je lui dis "Mais votre budget n'est pas en péril parce que de toute façon vous n'exécutez que 75% " "Comment ça ? Comment ça ? J'exécute mal !" Donc c'est des trucs à mourir de rire ! Et donc les élus, ils ont pas de culture financière basique. Ils savent pas ce que c'est une épargne brute parce que ça les emmerde...

Thomas : Ça renvoie à ce que vous disiez en Codir, vous aviez expliqué qu'ils ne connaissent pas la différence entre les autorisations d'engagement et les autorisations de programme...

Florence : ... Ah non ! Mais ils s'en foutent ! Et ils veulent pas que ça rentre⁵⁷⁷ ! »

Florence nous fait découvrir une seconde raison du désajustement des VP vis-à-vis de la nouvelle donne budgétaire : la faiblesse relative de leur compétence technique en matière budgétaire.

Pour les agents administratifs et les élus, ce nouvel environnement budgétaire a donc été vécu comme une déroutinisation du fonctionnement ordinaire de l'institution. La régression vers un état plus ancien du CRP va nous permettre de montrer comment cette crise financière et l'alternance politique du printemps 2004 ont contribué à modifier les rapports sociaux entre les élus, l'exécutif politique et les services.

§ 2) Des configurations relationnelles mouvantes

C'est d'abord la conception de la fonction de l'administration qui a évolué avec l'arrivée au pouvoir de Claude Gewerc en 2004, dont a découlé une déconcentration du pouvoir (A). Mais du fait de la nouvelle donne budgétaire, l'économie des relations s'est de nouveau nouée autour de l'exécutif durant la mandature 2010-2015 (B).

A) Du service des élus à la mise en œuvre d'un programme politique

La conception de la fonction de l'administration régionale a évolué entre les présidences de Charles Baur⁵⁷⁸ et l'arrivée au pouvoir d'une majorité de « gauche plurielle ». Interrogée sur le fonctionnement du CRP lorsqu'il était présidé par Charles Baur, Marie évoque un « système » « très pyramidal » :

⁵⁷⁷ Entretien avec Florence, ex-directrice générale des services (2007-2010), Paris, 3 avril 2013.

⁵⁷⁸ Né en 1929 et membre de l'UDF depuis les années 70 puis de l'UMP à partir de 2002, Charles Baur fut à deux reprises président du CRP. D'abord entre 1976 et 1978 puis de 1986 à 2004, année de sa défaite contre Claude Gewerc. En 1986 et 1998, c'est avec quelques voix du Front National qu'il sera élu président. Il est décédé le 2 janvier 2015.

« Marie : Alors ça je peux en parler aussi mais c'est pareil, c'est peut-être pas à relater tel quel, le système d'avant était très pyramidal, les élus avaient relativement peu de pouvoir. C'était les services, le DGS, Charles Baur. Donc effectivement les services avaient beaucoup de pouvoir à cette époque là. Mais y'avait pas cette impulsion politique. Quand la gauche est arrivée au pouvoir ici, ils l'ont bien dit aux services, c'est très mal passé mais moi j'ai trouvé ça normal, on est quand même dans une démocratie ! Les services doivent être au service des élus ! C'est eux qui sont élus, c'est pas nous ! Et le peu de pouvoir qu'on a, c'est parce que eux nous le délègue ! Donc je sais que ça été assez mal vécu par l'administration quand ils sont arrivés, en disant "C'est plus les services qui gouvernent, c'est nous !". Moi c'est différent je suis arrivée après, je savais et je trouvais ça normal ! Parce que le peuple élit les élus, c'est pour que les élus gouvernent ! Les services doivent être au service des élus⁵⁷⁹. »

Sous l'ère de Charles Baur, le pouvoir est tendanciellement concentré dans l'administration. Si Marie ne dit pas que les élus sont au service de l'administration, on comprend toutefois bien que ceux-ci ne sont pas en position de force vis-à-vis de celle-là. Avec l'élection de la majorité emmenée par Claude Gewerc, la zone de concentration du pouvoir se déplace : désormais, « les services doivent être au service des élus ». Dans ce système relationnel, ceux-ci délèguent leur pouvoir à l'administration, la légitimité conférée par le suffrage universel s'opposant et s'imposant à celle des services. Tendanciellement, le pouvoir au sein de l'institution s'est donc déplacé de l'administration vers les élus et le cabinet du président.

Si l'on adopte une approche subjectiviste attentive à la façon dont ce changement a été vécu, la répétition du propos de Marie ne laisse guère planer de doute : « quand la gauche est arrivée au pouvoir ici, ils l'ont bien dit aux services c'est très mal passé (...) Donc je sais que ça été assez mal vécu par l'administration quand ils sont arrivés ». Stéphane et Cécile font plus que converger avec ce diagnostic, puisque cette dernière parle d'une « révolution » ayant accouché d'un « traumatisme » :

« Stéphane : C'est un vrai problème de sociologie des organisations... (...) Alors je sais pas si c'était déjà le cas auparavant parce que j'ai pas vécu, mais je pense qu'il y a une incompréhension totale dans la boutique de ce qu'est une administration, ce qu'est un Conseil régional, les services de la Région, y'a un flou artistique complet. (...)

Cécile : ... Alors par rapport à Stéphane, moi je rajouterai autre chose... (...) Et en gros, la mandature d'avant, elle avait fait quoi : elle disait "oui" à tout ! Conclusion : y'avait pas une politique qui était menée. On distribuait des financements ! En 2004, y'a quand même une volonté de cette majorité, de dire "Nous on a une politique, on se distingue". Alors avec des orientations à suivre, et donc derrière avec des services qui avant étaient copains avec tout le monde parce qu'ils étaient dans la distribution de subventions à n'importe qui et à tout le monde, les services se retrouvent avec des choses à dire qui sont "Non" !! Mais qui sont "Non, pas toi en tant que technicien, non parce que mon politique il veut pas" ! Et ça c'est la révolution dans les services !! Et à mon avis, là y'a eu un traumatisme⁵⁸⁰ ! »

⁵⁷⁹ Entretien avec Marie, ex-directrice de la direction de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (DESRI), Amiens, CRP, 8 janvier 2013.

⁵⁸⁰ Entretien n°2 avec Cécile, directrice de la DADR et Stéphane, chargé de mission installation et dynamique foncière.

Là où Marie met uniquement l'accent sur l'alternance politique de 2004, Cécile intègre à cet événement une dimension relative aux usages sociaux des ressources financières du CRP. Alors que l'action régionale se résumait auparavant à une « distribution de subventions à n'importe qui et à tout le monde », la majorité de gauche élue en mars 2004 a entendu fixer et imposer à l'administration des « orientations à suivre », impliquant de ne plus pouvoir dire « "oui" à tout⁵⁸¹ ».

B) Du présidentielisme de Charles Baur à celui de Claude Gewerc

Ce tournant historique a eu des implications sur la structure des relations entre l'administration, le président et les vice-présidents :

« Marie : Et donc avant 2004, sous l'ancienne mandature, c'était très pyramidal, là maintenant, c'est les élus, donc c'est le président en priorité, mais c'est également tous les vice-présidents plus le directeur de cabinet qui font la politique. Et moi je trouve que c'est plus démocratique, hors enregistrement [elle baisse d'un ton, comme pour me faire une confidence], c'est un peu plus le bazar, parce que forcément y'a plus de gens qui décident mais moi je trouve que c'est plus riche⁵⁸² ! »

Sous Charles Baur, les services constituaient la base d'un système présidentieliste dont le sommet était occupé par le seul président. Le DGS d'alors, Sylvain Boucher, étant situé en position intermédiaire. La configuration relationnelle était donc structurée autour de ces trois acteurs.

A ceux-ci, l'alternance politique de 2004 en a ajouté d'autres : les vice-présidents et le directeur de cabinet de Claude Gewerc. Ce qui a été d'un côté perdu en termes de simplicité de la division du travail, « c'est un peu plus le bazar », a eu pour contrepartie un gain, son caractère « plus démocratique ».

Mais du fait notamment des difficultés d'adaptation des vice-présidents (VP) à la nouvelle donne budgétaire, le couple exécutif président-cabinet a repris le pouvoir sur la configuration polyarchique à partir de la mandature 2010-2015. Ce qu'illustre par exemple l'évolution des intitulés des délégations des VP. A des appellations généralement mono-sectorielles en 2004-2010, comme « emploi et formation tout au long de la vie » ou « agriculture et environnement », ont succédé en 2010-2015 des compétences transversales, dont un certain nombre s'interpénètrent. Citons par exemple « éco-développement, énergie-climat » ou « territorialisation et développement intégré des territoires, logement, précarité

⁵⁸¹ La volonté de rompre avec la présidence de Charles Baur, en orientant différemment la redistribution des ressources régionales, est perceptible dès le premier discours prononcé par Claude Gewerc devant l'assemblée. Explicitant les grandes lignes de sa politique économique, le nouveau président glisse alors que « la Région ne sera plus une caisse dans laquelle on vient puiser sans contrepartie. » Source : CRP, séance du 2 avril 2004, installation de l'assemblée et élection du président du Conseil régional, p. 11.

⁵⁸² Entretien avec Marie, ex-directrice de la direction de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (DESRI).

énergétique, tourisme⁵⁸³ ». Or, la substitution de délégations transversales de 2010-2015 aux compétences mono-sectorielles de 2004-2010 « a été fait exprès » selon Cédric. Et l'une des causes réside dans la crise budgétaire :

« Thomas : Quand on regarde les délégations elles sont très transversales et ne correspondent que d'assez loin, je trouve, à la division du travail administratif, dans une certaine mesure. Du coup est-ce que ça ne complique pas les relations qu'entretiennent les services avec leurs VP ?

Cédric : Si si complètement. Nous on l'avait dénoncé syndicalement, en disant que tout l'argument de la DGS de l'époque, c'était toute la masturbation intellectuelle autour du mode projet, "On va travailler en mode projet ! En mode projet !" [Avec ironie]

Thomas : Y'a le mode réseau aussi ! [En riant]

Cédric : Mode réseau, enfin tous ces trucs à la con, qui peuvent être efficaces d'un point de vue organisationnel, très bien, sauf que (...) ça a été fait pour mieux enfumer les élus ! Mais ça c'était très clair ! (...) "On va faire du mode projet machin", donc on va mettre plusieurs VP à chaque fois mais c'était pour que tout le monde s'entretue. Et que donc il n'y ait aucune prise de décision et qu'au final ça retombe sur les épaules du président. (...) 2010 c'était une recentralisation très claire... (...) Et du coup on va mettre plusieurs VP sur plusieurs mêmes thématiques. Résultat ils se bouffent le nez et la chargée de mission qui bosse sur l'éco-conditionnalité⁵⁸⁴, elle a quatre VP, bon ben voilà il se passe rien, il se passe rien, c'est pas possible ! Mais ça a été fait exprès je pense, pour pas que ça avance, parce que quand t'avances pas, tu dépenses pas ! Et ils sont contents quand on dépense pas⁵⁸⁵. »

La dernière présidence de Charles Baur et les deux mandats de Claude Gewerc correspondent à trois configurations relationnelles entre l'exécutif, les élus et les services qui peuvent être modélisées comme suit.

⁵⁸³ Les identités partisanes et les délégations des VP des mandatures 2004-2010 et 2010-2015 figurent dans l'annexe n°26.

⁵⁸⁴ A l'époque de l'entretien, cette chargée de mission de catégorie A (attaché) travaillait au sein de la DIPPAD (direction de la prospective, de la programmation, de l'aménagement durable et de l'Europe). « L'éco-conditionnalité » consistait à conditionner le concours financier du CRP au respect d'engagements de « développement durable » par les bénéficiaires.

⁵⁸⁵ Entretien avec Cédric, chargé de mission énergie à la direction de l'environnement, Amiens, 15 février 2013.

Tableau n°4 : Les structures des relations intra-institutionnelles (2004-2015) :

	1998-2004	Mandature 2004-2010	Mandature 2010-2015
Structure relationnelle	Système présidentieliste organisé autour de l'administration, du DGS et du président	Système polyarchique structuré autour des directeurs des services, du DGS, du cabinet, des VP et du président	Système présidentieliste restreint au couple président-cabinet
Contexte budgétaire	Ressources financières abondantes	Ressources financières abondantes	Crise financière
Caractéristiques de la majorité politique⁵⁸⁶	Majorité composite sans programme politique partisan	Majorité forte avec un programme politique partisan	Majorité forte avec un programme politique partisan
Définition de la fonction de l'institution	Redistribution politiquement et géographiquement équilibrée des ressources financières	Mise en œuvre d'une orientation politique partisane	Mise en œuvre d'une orientation politique partisane
Concentration tendancielle du pouvoir	Administration + Elus –	Administration – Elus +	Administration – Elus –

Le système relationnel en place jusqu'à 2004 correspond à celui décrit par Olivier Nay⁵⁸⁷. L'administration est au service d'une redistribution géographiquement et politiquement équitable de ressources financières abondantes : on peut donc dire qu'elle est politisée en quelque sorte « par défaut ». L'administration est « forte », dans le sens où elle soumet au couple formé par le DGS et le président les demandes de subventions que les élus lui soumettent. A charge pour ce couple de veiller à ce que ces demandes soient équilibrées, c'est-à-dire conformes aux règles de redistribution géographique et politique des ressources. Dans la mesure où ils dépendent du couple formé par le DGS et le président du Conseil régional, les conseillers régionaux peuvent être qualifiés de « faibles ».

⁵⁸⁶ Les régionales de 1998 ont eu lieu avec un mode de scrutin proportionnel à la plus forte moyenne. Toujours proportionnel en 2004, le mode de scrutin attribuait une prime de 25% des sièges à la liste arrivée en tête. Cf. Christian Bidégaray, « Quels présidents pour les Régions ? Les effets pervers des modes de scrutin », *Revue française de science politique*, vol. 54 (4), p. 595-620.

⁵⁸⁷ Dont les travaux sur le fait régional ont inspiré cette schématisation : cf. Olivier Nay, *La Région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, coll. Logiques politiques, L'Harmattan, Paris, 1997. « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux », *Politix*, n°38, 1997, p. 18-46. Et enfin « La politique des bons offices. L'élu, l'action publique et le territoire », in Jacques Lagroye (dir.), *La politisation, op. cit.*, p. 199-219.

A partir de 2004, c'est la conception de la fonction de l'institution régionale qui est modifiée, changement qui agit en retour sur des dimensions de l'économie relationnelle. L'administration régionale est politisée cette fois dans un sens partisan, puisqu'elle a pour mission de mettre en œuvre le programme d'une majorité politique. De ce fait, entre les deux périodes, le lieu de la concentration tendancielle du pouvoir au sein de l'institution s'est déplacé de l'administration vers les élus composant la majorité.

La mandature 2010-2015 marque le retour d'une économie relationnelle de type présidentieliste. Mais elle diffère de la précédente en ce que le pouvoir est concentré dans les seules mains du couple formé par le président et son cabinet. Car si les VP ont perdu en autonomie comme on l'a vu, c'est aussi le cas des services administratifs :

« [Les agents] souhaitent être acteurs de leurs missions et en être informés autrement que par la presse. En effet, certains agents *"prennent connaissance de leur feuille de route grâce au Courrier Picard"*. Cela engendre chez les agents un sentiment de *"mépris"* de la part du cabinet (...) on demande aux agents de plus en plus de notes (souvent non lues), ils passent beaucoup de temps à devoir se justifier (pour des dispositifs affichés dans le budget !), à répondre à des demandes sans avoir forcément de retour ensuite. Des dossiers font l'objet d'arbitrage voire sont écartés, sans échange avec les services ni justification par le cabinet alors qu'ils entrent dans des politiques régionales affichées. (...) Les agents ont le sentiment de devenir des *"petits soldats"*, *"d'être de moins en moins autonomes"*⁵⁸⁸. »

La dernière mandature du président Gewerc est celle de « la prééminence surplombante du chef de l'exécutif et de son cabinet⁵⁸⁹ » et illustre la « loi » selon laquelle « plus l'exécutif se maintient dans le temps, plus la pénétration dans l'appareil administratif est forte⁵⁹⁰. »

La désorganisation instituée ?

Entre 2004 et 2015, les individus peuplant l'institution régionale ont dû composer avec un contexte budgétaire de plus en plus dégradé. Cette propriété concerne une dimension déterminante de l'action publique régionale : les moyens financiers dont dispose le CRP pour l'exercice de ses compétences. Avec l'alternance politique de 2004, cette crise financière a contribué à modifier l'économie des relations entretenues par l'administration, les élus et

⁵⁸⁸ Source : CGT, FO, SUD, FSU, compte-rendu des réunions intersyndicales du 6 décembre 2012, décembre 2012, p. 1-2, archive interne, souligné dans le texte. Les personnels administratifs avaient été conviés par ces syndicats à s'exprimer sur leurs conditions de travail lors de deux réunions : les propos en italique sont des verbatim des participants. Cette source étant signée par quatre des huit syndicats présents au CRP et quatre des cinq directions générales adjointes étant représentées, son contenu peut donc être considéré comme un reflet fidèle du « climat » administratif à la date de sa publication, au moins du point de vue de l'opinion mobilisée.

⁵⁸⁹ Sébastien Gardon, Eric Verdier, « Les configurations du travail politique régional : des modèles à l'épreuve des incertitudes », *Revue Française d'Administration Publique*, n°154, 2015, p. 423-436, citation p. 425.

⁵⁹⁰ Aymeric Mongy, « La neutralisation du management public. Des effets des conflits générationnels et du présidentielisme dans un conseil régional », *art. cité*, p. 64.

l'exécutif. La définition des rôles et périmètres d'interventions de ces trois groupes d'acteurs ne semble guère institutionnalisée mais au contraire mouvante, partiellement indéterminée. Si bien que le constat selon lequel « les membres des exécutifs régionaux construisent leurs activités de travail dans des configurations institutionnelles et organisationnelles encore peu stabilisées⁵⁹¹ » vaut également pour les personnels administratifs.

C'est dans cet environnement que se sont inscrits la construction et les usages d'outils de quantification et d'« évaluation » de l'action régionale, dont certains sont décrits dans la section 2.

Section 2) Un appareillage statistique foisonnant et varié

A rebours d'une tendance de la sociologie de la quantification à se focaliser sur les seules administrations d'Etat ou supranationales, on montrera que les collectivités territoriales sont des terrains d'investigation également dignes d'intérêt en donnant à voir l'opulence et la diversité de l'instrumentation statistique du CRP. On présentera deux dispositifs transversaux, ayant respectivement pour fonction de gérer la production administrative et d'« évaluer » les « effets » des politiques régionales (§ 1) puis on s'arrêtera sur deux outils sectoriels (§ 2).

§ 1) Le contrôle de gestion et la quantification évaluative

A) La statistique gestionnaire de la production administrative

Présenté par la directrice générale des services devant l'ensemble des cadres au printemps 2009, le « projet d'administration » comportait cinq axes. Intitulé « mettre en place un système de pilotage », le second axe poursuivait l'objectif suivant :

« Il s'agit de doter la collectivité des moyens nécessaires à la bonne définition des objectifs, à leur suivi, et à la vérification de leur mise en œuvre dans les délais prévus, dans le respect des objectifs assignés et au meilleur coût. L'enjeu est d'instaurer un dialogue de gestion au sein de l'administration régionale⁵⁹². »

⁵⁹¹ Sébastien Gardon, Eric Verdier, « Entre travail politique et action administrative : les directions générales des services en régions », *Formation Emploi*, n°121, 2013, p. 61-82, citation p. 62. Des mêmes auteurs, voir « L'organisation du gouvernement dans les conseils régionaux », in Didier Demazière, Patrick Le Lidec (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, PUR, Rennes, 2014, p. 109-124.

⁵⁹² Source : CRP, Projet d'administration, avril 2009, p. 2, archive interne.

L'objectif était notamment de créer une « revue de gestion », consistant entre autres à élaborer un « tableau des indicateurs de réalisation par dispositif budgétaire » afin d'« identifier systématiquement des objectifs et des coûts par dispositif et [d']en assurer le suivi annuel (budget primitif et compte administratif) et pluriannuel⁵⁹³ ».

Sous le format qui nous a été transmis par Marc, le contrôleur de gestion, la batterie d'indicateurs de « réalisation » prend la forme d'un document excel composé de neuf « feuilles », correspondant aux « fonctions budgétaires » du CRP. Numérotées de 0 à 9 (la n°6 est inutilisée), ces « fonctions » regroupent tous les postes d'investissement et de fonctionnement de l'institution régionale par secteurs d'action publique. La « fonction 0 » est celle des « services généraux⁵⁹⁴ », la « fonction 1 » correspond à la formation professionnelle et l'apprentissage, la suivante à l'« enseignement », etc. Dans la nomenclature budgétaire, il s'agit de l'échelle la plus agrégée, regroupant six niveaux⁵⁹⁵. Au sein de chacune de ces fonctions, chaque dispositif d'action du CRP est précisément identifié. Le code qui lui est associé, son intitulé puis le volume budgétaire qui lui a été consacré pour l'année n sont successivement indiqués dans trois colonnes du tableur⁵⁹⁶. Comme le résume Marc, « le but du jeu c'est que chaque euro dépensé ait un code intervention, pour qu'on sache à quoi il a servi⁵⁹⁷. »

Les quatre dernières colonnes comprennent la définition de l'indicateur de « réalisation » associé à un dispositif, sa valeur observée en 2011 puis deux valeurs cibles pour 2012 et 2013. Cette catégorie d'indicateurs objective les « produits de l'activité des opérateurs, et uniquement de réalisations physiques : nombre de kilomètres de route nouvelle, nombre de formations qualifiantes dispensées etc. Ce type d'indicateur est parfois confondu avec un "indicateur d'activité" des services qui renseigne sur l'avancement de leur intervention : nombre de projets soutenus, nombre de dossiers, etc., ... Il est préférable de définir les "produits" des opérations, quand cela est possible, et ne pas rester au niveau de l'activité du service⁵⁹⁸. » Ces indicateurs concrétisent le contrôle de la gestion administrative des services.

⁵⁹³ *Ibid.* Les indicateurs de « réalisation » des politiques environnementales sont reproduits dans l'annexe n°27.

⁵⁹⁴ Dans la batterie d'indicateurs fournie par Marc, n'y figurent que des actions interrégionales, comme par exemple celles du programme européen « Interreg », ou internationales liées à la politique de coopération décentralisée.

⁵⁹⁵ Respectivement nommés « sous-fonction », « rubrique », « sous-rubrique », « ligne budgétaire », « action », « intervention ». Un seul chiffre est associé à une « fonction », il y en a dix pour une « intervention ».

⁵⁹⁶ Pour plus de détails, cf. l'annexe n°27. L'information budgétaire provient du « compte administratif », seul document faisant juridiquement foi en la matière.

⁵⁹⁷ Entretien n°1 avec Marc, directeur du SQCG (service de la qualité et du contrôle de gestion) et contrôleur de gestion, Amiens, 24 février 2012.

⁵⁹⁸ Source : Recensement des indicateurs du CRP, 2008, archive interne.

Mais toutes les interventions dans un secteur donné ne font pas l'objet d'une quantification. Ce qu'illustre la fonction n°7 par exemple, consacrée aux actions dans le domaine de l' « environnement ». Cette fonction compte 29 interventions pour 16 indicateurs, soit un « degré de traduction statistique » de 55%. Un peu plus de la moitié des politiques environnementales du CRP est donc l'objet d'une mise en chiffres via (au moins) un indicateur de « réalisation », ce que Marc justifie ainsi :

« Marc : Si tu veux, ma philosophie c'est de dire que quand je dépense 50000 euros, je cherche pas à mettre un indicateur pour 50000 euros.

Thomas : Ah oui d'accord, c'est ça l'arbitrage...

Marc : Oui parce qu'on va arriver à, grosso modo, deux cent trois cent indicateurs de réalisation, je veux pas en avoir 5000 !⁵⁹⁹ »

Et toutes les politiques sectorielles ne sont pas quantifiées par un même nombre d'indicateurs de « réalisation ».

Tableau n°5 : Distribution des indicateurs de « réalisation » par fonctions budgétaires :

	Indicateurs de « réalisation » (n et %)
Fonction 0 Services généraux	11 3%
Fonction 1 Formation professionnelle et apprentissage	53 15,5%
Fonction 2 Enseignement	102 29,5%
Fonction 3 Culture, sports loisirs	48 14%
Fonction 4 Santé et action sociale	6 1,5%
Fonction 5 Aménagement des territoires	21 6%
Fonction 7 Environnement	16 4,5%
Fonction 8 Transports	47 13,5%
Fonction 9 Action économique	43 12,5%
Total	347 100%

⁵⁹⁹ Entretien n°1 avec Marc, directeur du SQCG et contrôleur de gestion.

Les 347 indicateurs de « réalisation » sont inégalement répartis entre les fonctions budgétaires. Certaines sont « richement » dotées, à l'image des n°1 et 2, tandis que d'autres font l'objet d'une mise en lumière statistique plus tamisée, telles les n°0 et 4. Puisqu'à chacune de ces fonctions sont rattachés un plusieurs ou services administratifs, ce tableau montre indirectement que l'équipement de ceux-ci en indicateurs de « réalisation » est lui aussi disparate⁶⁰⁰.

B) La quantification évaluative des « effets » des politiques régionales

En complément du contrôle de gestion, la première version du « projet d'administration » prévoyait également d'« identifier l'impact et les résultats des principaux programmes : PO / CPER et certains programmes régionaux⁶⁰¹ ». Engagée à partir du printemps 2008, la construction de huit tableaux de bord évaluatifs poursuivait l'objectif d'identifier les « effets » des politiques régionales, grâce à des indicateurs de « résultats » et d'« impact⁶⁰² ».

Un indicateur de « résultats » porte quant à lui sur les « effets immédiats pour les destinataires directs des actions : temps de trajet des véhicules entre les villes reliées, pourcentage de stagiaires sortis avec la qualification visée⁶⁰³. » Un indicateur d'« impact » se concentre sur les « effets à moyen et long terme pour tous les bénéficiaires (directs et indirects) de l'action : taux de fréquentation à un an de l'axe routier nouvellement créé, taux d'emploi à 6 mois des stagiaires. Ces indicateurs ne se confondent pas avec des "indicateurs de contexte" puisqu'ils sont en lien étroit avec l'action et ne concernent pas nécessairement l'ensemble d'un territoire ou d'une population⁶⁰⁴. » La définition des indicateurs d'« impact » contient une difficulté sémantique en forme de paradoxe.

⁶⁰⁰ On explique cette inégale distribution dans le chapitre IV (section 2 § 2).

⁶⁰¹ Source : CRP, *Projet d'administration*, p. 2. On dénomme ainsi ce deuxième dispositif transversal parce que les indicateurs statistiques le composant étaient l'un des éléments de la machinerie évaluative de la Région Picardie. En principe, ce dispositif devait remplir deux fonctions précises : alimenter des débats lors de « séminaires de questionnement » et jouer un rôle d'alerte, consistant à commander des « évaluations ad hoc » déléguées à des consultants extérieurs. Pour plus de détails, cf. le § 1 de l'introduction du chapitre V, en particulier le document n°6.

⁶⁰² A titre illustratif, les indicateurs de « résultats » et d'« impact » du tableau de bord évaluatif de la direction de la culture et du patrimoine (DCP) figurent dans les annexes n°28 et 29.

⁶⁰³ Source : Recensement des indicateurs du CRP, 2008. Cette source a été construite et mise en forme par Guillaume, « chef de projet évaluation des politiques régionales » entre 2008 et 2014. Sa trajectoire professionnelle est reconstituée dans le chapitre V (encadré n°25). Si les définitions des indicateurs de « réalisation », de « résultats » et d'« impact » proviennent d'une source interne au CRP, tout porte à croire que Guillaume s'est directement inspiré d'un document produit par l'administration européenne formalisant l'« évaluation » chiffrée des fonds structurels. Cf. Commission Européenne, Direction Générale XVI, Politique régionale et cohésion, « Nouvelle période de programmation 2000-2006 : documents de travail méthodologiques, Indicateurs pour le suivi et l'évaluation : une méthodologie indicative », p. 8.

⁶⁰⁴ *Ibid.*

Encadré n°18) « Vous avez dit "impact" ? »

D'un point de vue linguistique, le terme « impact » désigne un phénomène facilement observable, car isolable sans grande difficulté de son environnement, et imputable à un second phénomène, lui aussi identifiable sans complexité particulière. Dans cette définition, le second phénomène entretient avec le premier une relation de causalité :

- « - Fait pour un corps, un projectile de venir en frapper un autre ; choc : "l'impact a été très violent".
- Endroit où a frappé un projectile.
- Trace qu'un projectile laisse à l'endroit qu'il a heurté : "relever plusieurs impacts".
- Point de chute d'une météorite⁶⁰⁵. »

Or, si l'on met en relation cette définition avec celle de l'objet de la mesure des indicateurs d' « impact », on relève tout de suite le paradoxe :

« Les indicateurs d'**impact** concernent les conséquences du programme au-delà des effets immédiats sur ses bénéficiaires directs. Il existe deux types d'impact : d'une part, les impacts spécifiques qui se produisent au bout d'un certain temps mais sont quand même liés directement à la mesure prise ; d'autre part, les impacts généraux qui se produisent à plus longue échéance et touchent une population plus vaste. A l'évidence, l'évaluation de ce type d'impact est complexe et, de surcroît, il est souvent difficile d'établir une relation de causalité très nette⁶⁰⁶. »

Ce que quantifient en théorie les indicateurs d' « impact » est tout sauf facilement observable, car délicat à isoler, et imputable à une cause strictement déterminée, comme peut l'être un impact d'obus ou de météorite. En réalité, le sens du mot « impact » utilisé pour désigner ce type d'indicateurs renvoie à une signification et un usage du terme aujourd'hui courants mais éloignés du sens originel. On peut ainsi aujourd'hui évoquer le fait que les ponts du mois de mai « impactent » le PIB ou parler de l' « impact » des téléphones intelligents sur la vie des cadres⁶⁰⁷.

C'est donc manifestement au sens apparu dernièrement mais non au sens originel que correspond l'usage du mot « impact » pour désigner les indicateurs de cette catégorie. Cet usage est le vecteur implicite de l'épistémologie statistique *ceteris paribus*, consistant à mesurer l'effet « pur » d'une « chose » traduite en une variable statistique sur une ou plusieurs autres « choses », elles aussi exprimées de la sorte et toutes considérées isolément.

⁶⁰⁵ [<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/impact/41780>]

⁶⁰⁶ Commission Européenne, Direction Générale XVI, Politique régionale et cohésion, « Nouvelle période de programmation 2000-2006 : documents de travail méthodologiques, Indicateurs pour le suivi et l'évaluation : une méthodologie indicative », p. 8, souligné dans le document.

⁶⁰⁷ C'est du reste ce que signale le dictionnaire au sujet des « difficultés » d'usage du terme : « *Impact* est aujourd'hui employé non seulement dans son premier sens de "heurte d'une chose contre une autre, choc", mais également au sens figuré de "influence forte", voire d'"influence en général" : *une étude d'impact* (= étude de l'influence qu'aura sur le milieu naturel une installation industrielle) ; *l'impact d'un écrivain*, *l'impact d'une publicité*. Cet emploi est aujourd'hui si courant qu'il ne peut plus être considéré comme fautif. On pourra toutefois préférer, dans l'expression soignée, et hors de tout contexte technique, les équivalents *influence*, *ascendant*, *pouvoir*, *empire*, *domination*, *attraction*, *éclat*, *rayonnement*, en fonction du contexte. » Source : [<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/impact/41780/difficulte>], souligné dans le texte. De façon convergente, le *Petit Robert* signale que l'emploi du terme « impact » au sens de « effet, influence » est « critiqué ». Cf. *Le nouveau Petit Robert de la langue française*, édition 2008, Le Robert, Paris, 2007, p. 1283.

Bien que les huit tableaux de bord évaluatifs soient structurés à l'identique, la répartition des deux types d'indicateurs en leur sein elle est aussi inégale.

Tableau n°6 : Distribution des indicateurs de « résultats » et d' « impact » dans les tableaux de bord évaluatifs :

Services	Indicateurs de « résultats » (n et %)	Indicateurs d « impact » (n et %)	Total (n et %)
Direction de l'agriculture et du développement rural	12 7,5%	7 11,5%	19 8,5%
Direction de la culture et du patrimoine	18 11,5%	10 16,5%	28 13%
Direction de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation	14 9%	6 10%	20 9%
Direction de la formation et de l'apprentissage	19 12%	5 8%	24 11%
Direction de l'économie	29 18,5%	12 19,5%	41 19%
Direction de l'éducation	19 12%	8 13%	27 12,5%
Direction de l'environnement	27 17%	12 19,5%	39 18%
Direction des transports	19 12%	1 1,5%	20 9%
Total	157 72%	61 28%	218 100%

La supériorité numérique des indicateurs de « résultats » est liée à leur organisation autour d'une catégorie particulière d'objectif. Les indicateurs d' « impact » sont rattachés à des « objectifs stratégiques⁶⁰⁸ » fixés aux services administratifs. Or, du fait de leur caractère « stratégique », ces objectifs sont peu nombreux : on en compte par exemple trois dans le tableau de bord de la direction de la culture et du patrimoine (DCP)⁶⁰⁹. Les indicateurs de « résultats » correspondent quant à eux à des « objectifs spécifiques ». Par exemple, le

⁶⁰⁸ Explicités dans un « document stratégique » nommé « plan » ou « schéma », qui formalise les intentions et le *modus operandi* de l'action régionale dans un secteur donné. Dans le cas de la direction de la culture et du patrimoine, il s'agit du « schéma régional de développement culturel » (SRDC).

⁶⁰⁹ « Développer l'offre culturelle de qualité dans les territoires », « favoriser l'élargissement des publics » et « structurer et accompagner la culture en région ».

premier objectif stratégique de la DCP est subdivisé en trois « objectifs spécifiques⁶¹⁰ », auxquels sont associés au moins un indicateur de « résultats ». C'est la raison pour laquelle ces indicateurs sont systématiquement plus nombreux.

A l'instar de celle des indicateurs de « réalisation », la distribution de ces deux autres types d'indicateurs est elle aussi inégale. Leur nombre peut en effet varier du simple au double, comme par exemple dans le cas du tableau de bord de la direction de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (DESRI) comparé à ceux des directions de l'économie et de l'environnement. On peut également qualifier d'inégale la distribution de ces deux types d'indicateurs, en rappelant d'abord que tous les services opérationnels n'ont pas été équipés d'un tel tableau de bord, ensuite qu'il n'y a jamais eu d'équivalent pour les services fonctionnels.

§ 2) Deux outils sectoriels

A) Une volumineuse base de données recensant les aides aux entreprises

En charge de « l'évaluation » des aides régionales aux entreprises au sein de la direction de la prospective, de la programmation et de l'évaluation (DIPPE), c'est Bertrand qui nous a appris l'existence d'une imposante base de données au sein de la direction de l'économie. C'est en effet en bonne partie sur ce fichier qu'il s'est appuyé pour fournir une expertise statistique relative à l'action économique du CRP auprès des membres de la « commission d'évaluation des aides aux entreprises ». C'est donc pour connaître l'origine, les modalités de construction et les usages de cette base de données qu'on a rencontré Bernadette, entre autres responsable de son renseignement à la direction de l'économie :

« Bernadette : C'est un tableau de bord que j'ai mis en place en... 1992, 1993. Et que j'ai développé au fur et à mesure, que j'ai enrichi, parce qu'au départ c'était vraiment un tableau de bord de base, c'est-à-dire il y avait l'intitulé du dispositif, le code siret de l'entreprise, le nom de l'entreprise, l'objet de l'intervention, le montant du projet, le montant de l'assiette subventionnable, le montant de la subvention, les aides des partenaires (...) et donc pour suivre la balance des financements de chaque partenaire, je saisissais tout ça. (...) Donc j'ai toujours continué à alimenter cette base de données et que j'ai enrichi, donc j'ai ajouté un nombre assez impressionnant de colonnes, je peux vous la faire voir si vous voulez [On se dirige derrière son ordinateur] (...) Elle a énormément de colonnes, c'est un tableau qui a énormément de colonnes, et là je dois pas être loin des 20 000 lignes, donc voilà.

Thomas : Ah dis donc ! Oui je crois que la limite sur Excel c'est 35 000 lignes...

Bernadette : ... Oui mais j'ai encore de la marge, y'a pas de problèmes [Elle rit] !! Parce qu'en fait elle recense non seulement les aides accordées mais aussi les aides refusées⁶¹¹. »

⁶¹⁰ « Soutenir la création de projets artistiques et culturels », « soutenir la diffusion de projets artistiques et culturels », enfin « développer l'accès aux arts plastiques ».

⁶¹¹ Entretien avec Bernadette, coordinatrice administrative au sein de la DIRES (direction de l'innovation, de la recherche et de l'enseignement supérieur), Amiens, 10 avril 2012. Le nombre de colonnes est si imposant que Bernadette n'en donne ici qu'une vue partielle. La base de données comprend aussi le nombre prévisionnel et

Les fonctions de cette base de données sont multiples. Accessible uniquement en lecture à tous les agents de la direction de l'industrie, de la recherche et de l'enseignement supérieur (DIRES), elle répond dans un premier temps aux besoins spécifiques des agents de ce service :

« Bernadette : Et puis cette base sert également lorsqu'on me demande ce qui a été fait sur tel territoire ou telle commune, voilà, on peut faire des requêtes comme ça. Et puis aussi en fonction des secteurs économiques ou des types d'entreprises, par exemple qu'est-ce qu'on a fait spécifiquement en artisanat⁶¹². »

Cet entrepôt de données administratives est donc utilisé pour l'instruction des demandes de subvention des entreprises. Mais il a aussi une utilité plus ponctuelle. Pendant un certain temps, Bernadette a en effet régulièrement diffusé au directeur général adjoint du pôle 1⁶¹³ une « note mensuelle » :

« Bernadette : Je l'ai fait un moment, ça avait été une demande spécifique d'un DGA qui voulait une note mensuelle pour le président, à savoir le nombre de dossiers qu'on avait passé par commission permanente, les crédits engagés, le nombre d'entreprises aidées, le secteur d'activité, la prévision de créations d'emplois, voilà⁶¹⁴. »

B) La quantification exhaustive de la « production » de formation et d'apprentissage

Le second exemple d'outillage statistique sectoriel est le « tableau de bord » de la direction de la formation et de l'apprentissage (DFA⁶¹⁵) :

« Bénédicte : C'est au sein du département programmation ingénierie qualité que l'ensemble des données physico-financières sont synthétisées dans un document, le tableau de bord, qui sort trimestriellement et puis après il y a un annuel. Donc on a les chiffres physico-financiers, les caractéristiques du public, et après on a le commentaire de la personne qui s'occupe du dispositif, pour faire ressortir ce qui est important. Donc ça c'est issu de l'outil informatique utilisé pour le suivi physico-financier des marchés et le SIEG⁶¹⁶, et puis après il y a tous les

effectif d'emplois préservés ou créés par l'entreprise aidée, ainsi que le suivi des prolongations des conventions entre le CRP et les bénéficiaires. Au plan géographique, chaque entreprise est codée sous six échelles d'observations : commune, canton, arrondissement, pays, département, bassin d'emploi. Au final, on décompte 148 colonnes pour les 20 000 et quelques lignes du fichier.

⁶¹² *Ibid.*

⁶¹³ Il s'agit d'Arnaud Muret, qui a occupé le poste une année entre septembre 2008 et 2009.

⁶¹⁴ Entretien avec Bernadette, coordinatrice administrative au sein de la DIRES. Elle recourt également à ce répertoire pour élaborer le « rapport d'activité » de la DIRES et un document annuel que la Région Picardie doit transmettre à la Commission européenne : « Bernadette : Dans le cadre de la loi du 13 août 2004, la Région se doit de rendre un rapport annuel à la Commission européenne, donc ça passe par le SGAR. On doit recenser toutes les aides attribuées par la Région et les différentes collectivités aux entreprises, dans le cadre des régimes notifiés existants ou des règlements d'exemption ou des règlements *de minimis*. Cette base de données me sert également à cela puisque chaque aide en fait est portée par un régime notifié spécifique, donc en fonction des régimes je fais des tris pour faire cette évaluation en ce qui concerne les aides de la Région. Après je demande à chaque collectivité de m'envoyer les aides qu'ils ont attribué l'année précédente. »

⁶¹⁵ Dont une page est reproduite dans l'annexe n°30.

⁶¹⁶ Mis en œuvre depuis 2010 par la DFA, le « service d'intérêt économique général » consiste en une prise en charge complète de la formation des chômeurs les moins qualifiés. Juridiquement située à mi-chemin entre le

autres dispositifs qui ont d'autres applications informatiques, souvent c'est du excel. Et il y a deux personnes ici qui sont chargées de récupérer les données, trimestriellement, le cadre est connu et on remplit les cases. Et donc ça nous permet d'avoir le tableau de bord de la direction sur l'ensemble des gros dossiers⁶¹⁷. »

Pendant une quarantaine de pages, la totalité des actions mises en œuvre par la DFA sont donc mises en chiffres comme suit : « suivi physico-financier », « caractéristiques du public », « répartition par domaine », « répartition par pays d'habitation des stagiaires ». Pour chaque action de formation professionnelle et d'apprentissage, un encadré intitulé « analyse / alerte / zone de commentaires » apporte au lecteur les éléments d'interprétation des données.

Malgré le caractère *a priori* aride de cette succession de tableaux, Bénédicte nous a confirmé le vif intérêt que lui portait le vice-président (VP) Didier Cardon (PS⁶¹⁸) :

« Bénédicte : Alors ça, ça remonte à notre vice-président, M. Cardon a toujours sur lui un tableau de bord, toujours. Et puis pour le directeur, pour avoir vraiment le suivi de l'activité de sa direction, tout simplement. Donc ça c'est un outil qui est très apprécié, notre vice-président, il a une vision très concrète de ce qui se passe. (...)

Thomas : Et vous avez des retours de M. Cardon sur le tableau de bord ? Parce que la formation professionnelle est une compétence historique de la Région et en plus il y a une importance politique du secteur dans le cas picard⁶¹⁹, est-ce qu'il vous sollicite pour avoir des éléments d'explication ?

Bénédicte : Ah oui, ça c'est régulier, de temps en temps je suis sollicité, Didier Cardon il l'épluche notre truc, et vraiment il l'a toujours sur lui et pour lui c'est la bible, vraiment. Alors en général ça ressort dans les commentaires mais je sais que régulièrement Didier Cardon va faire des remarques, en disant par exemple "Tiens c'est bizarre, ça augmente vachement", enfin oui, il y a des retours réguliers. Celui de l'année je sais qu'il est très épluché, mais même l'édition trimestrielle, je sais qu'il l'a toujours dans son cartable. En même temps pour lui, s'il est dans une réunion quelconque et qu'on lui pose une question, il prend son document et il peut répondre⁶²⁰. »

« Il y a de la donnée !⁶²¹ » Chargé de l'« évaluation » des aides aux entreprises, c'est ainsi que Bertrand condense le caractère imposant et pluriel de l'appareillage statistique régional. Ce sont en effet pas moins de 565 indicateurs de trois types différents qui ont été dénombrés dans le § 1. Et deux volumineux dispositifs de quantification sectoriels ont été

marché et la subvention, l'objectif de cette intervention est d'améliorer l'accès à l'emploi de ceux qui en sont les plus éloignés du fait de l'accumulation de difficultés (économiques, sociales, sanitaires, etc.).

⁶¹⁷ Entretien avec Bénédicte, responsable du département « programmation, ingénierie, qualité » et Viviane, chargée de mission « évaluation », DFA, Amiens, 5 mars 2013.

⁶¹⁸ VP en charge de la délégation intitulée « emploi et formation tout au long de la vie » lors de la mandature 2004-2010, devenue « emploi, démocratie économique, entreprises en difficulté, commerce, artisanat, formation professionnelle » en 2010-2015. La politique en matière d'apprentissage relevait d'une autre VP lors de cette mandature.

⁶¹⁹ L'un des objectifs majeurs de la majorité élue au printemps 2004 était d'élever le niveau de qualification de la population picarde.

⁶²⁰ Entretien avec Bénédicte, responsable du département « programmation, ingénierie, qualité » et Viviane, chargée de mission « évaluation », DFA. Outre le directeur de la DFA et Didier Cardon, on suppose que ce « tableau de bord » était également transmis à la direction générale des services et au cabinet du président.

⁶²¹ Entretien n°1 avec Bertrand, chargé de mission « évaluation des aides aux entreprises », DIPPE, Amiens, 6 décembre 2011.

présentés dans le § 2. La Région Picardie est donc richement pourvue tant en statistiques qu'en instruments pour en produire, indispensables à son fonctionnement quotidien. Impossible sans eux de connaître le nombre d'entreprises aidées, de bénéficiaires d'actions de formation professionnelle ou de voyageurs empruntant les liaisons ferroviaires régionales. Et pour déterminer les ressources budgétaires à affecter aux politiques, comment procéder autrement qu'en comptant ? Au vu de la richesse de cet outillage, la mise en chiffres de l'action publique décentralisée mérite donc une attention plus soutenue.

De même que le fonctionnement effectif de l'institution et les conditions de travail des agents et élus ont été affectés par des changements du cadre juridique de la décentralisation, le chapitre IV va montrer que l'existence des dispositifs statistiques sectoriels et certaines propriétés des instruments transversaux ont partie liée avec le droit.

Chapitre IV

La dépendance de l'appareil statistique régional à l'égard du droit

On n'apprendra peut-être rien au lecteur en rappelant que, dès sa naissance, la sociologie de la quantification a mobilisé l'analogie juridique. Le terme de « code » apparaît par exemple à plus de 15 reprises dans un article qu'Alain Desrosières et Laurent Thévenot cosignaient en 1979 sur « les nomenclatures socio-professionnelles⁶²² ». Deux ans plus tard, dans une compilation de travaux portant sur leur utilisation, Laurent Thévenot insistait sur la parenté de sens et d'emploi du terme « code » dans les sciences juridiques et statistiques⁶²³. Dans la même veine, pour expliquer comment les « chiffreuses » de l'INSEE parvenaient à coder des déclarations de profession résistant à leur classement, Alain Desrosières et Laurent Thévenot parlaient de « coutumier » et de « jurisprudence⁶²⁴ ». Et c'est aussi en s'appuyant sur l'analogie avec le droit que le contenu du concept de « conventions d'équivalences⁶²⁵ » a pu être explicité.

Plus de trente ans après ces enquêtes fondatrices, le recours à la métaphore juridique reste usuel. La diversification des terrains pas plus que l'apparition de nouveaux chercheurs n'ont altéré sa fécondité analytique. Que l'investigation porte sur la surveillance statistique européenne des finances étatiques⁶²⁶ ou sur les modalités de résolution des difficultés de codage des séjours hospitaliers⁶²⁷, le terme de « jurisprudence » conserve tout son intérêt. On ne saurait toutefois conclure que les échanges entre sociologies de la quantification et des activités juridiques sont unidirectionnels : la seconde peut également puiser dans la première⁶²⁸. De ce point de vue, les sociologies de la quantification et du droit perpétuent

⁶²² Voir Alain Desrosières, Laurent Thévenot, « Les mots et les chiffres : les nomenclatures socio-professionnelles », *Economie et Statistique*, *Economie et Statistique*, n°110, 1979, p. 49-65. Cf. p. 50, 51, 52, etc.

⁶²³ Cf. Laurent Thévenot, « Un emploi à quel titre ? L'identité professionnelle dans les questionnaires statistiques », *art. cité*, p. 11.

⁶²⁴ Voir Alain Desrosières, Laurent Thévenot, *Les catégories socio-professionnelles*, coll. Repères, La Découverte, Paris, 2002 [1^{ère} éd. 1988], p. 34.

⁶²⁵ « Elles [la définition et la mesure de la population active et du chômage] impliquent des conventions (analogues aux principes généraux des lois et des codes votés par les Parlements) et des décisions (analogues à celles d'un juge) d'affecter tel cas à telle classe. » Cf. Alain Desrosières, « Entre réalisme métrologique et conventions d'équivalences : les ambiguïtés de la sociologie quantitative », *art. cité*, p. 159.

⁶²⁶ Cf. Benjamin Lemoine, « Résister aux *mesures* européennes. Les États à l'épreuve de la surveillance statistique des finances publiques », *art. cité*, p. 67.

⁶²⁷ Voir Pierre-André Juven, « Produire l'information hospitalière. Du codage des dossiers au gouvernement de l'activité », *art. cité*, p. 825.

⁶²⁸ Pour Bastien François par exemple, « les travaux de l'époque sur l'histoire des catégories statistiques et de leurs usages (comme ceux de Laurent Thévenot et Alain Desrosières) ont profondément marqué mon approche des objets juridiques. » Voir Vincent Dubois, Jean-Michel Eyméri-Douzans, Bastien François, Olivier Nay, « Débat en forme de conclusion et d'ouverture. Perspectives de la sociologie des institutions », p. 291-324, in Jacques Lagroye, Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, *op. cit.*, citation p. 294. Laurent Willemez montre de son côté que les juristes réalisent « un travail de taxinomie, de production de catégories à partir du

l'entreprise durkheimienne tout en la réorientant, puisqu'elles interrogent le « fondement » de « la sociologie sur l'objectivation juridique et statistique ou, comme [Durkheim] disait, sur « "les codes et les chiffres"⁶²⁹ ».

En prenant pour illustration l'appareillage de mise en chiffres du Conseil régional de Picardie (CRP), ce nouveau chapitre entend à son tour analyser « tout ce que la statistique doit au droit⁶³⁰ ». On expliquera que le dispositif statistique régional est façonné par la codification juridique des compétences dévolues à l'institution, à un triple point de vue. On considérera d'abord les propriétés sociales des « statisticiens » du CRP (section 1) avant de montrer que le droit conditionne l'existence de la quantification régionale et son orientation (section 2). On détaillera enfin deux types d'interactions entre le droit et la statistique dans le cours du travail de quantification des services (section 3).

Section 1) Une institution presque dépourvue de professionnels du chiffre

On démontrera dans cette section que l'absence de statisticiens professionnels au CRP s'explique par la répartition des compétences juridiquement formalisée entre l'Etat et les collectivités. On établira que les effectifs des postes se rapprochant le plus d'une fonction de production et diffusion d'une expertise statistique, les « chargés d'études », sont faibles (§ 1). Puis l'on s'intéressa au contenu de ce type de poste pour expliquer qu'il entretient un rapport pouvant être distancié vis-à-vis de la quantification (§ 2) avant de pointer le hiatus entre les missions associées à ces postes et les titres scolaires de ceux qui les occupent (§ 3).

§ 1) La faiblesse des effectifs de « chargés d'études » dans l'administration

Dans la fonction publique territoriale, les tâches liées à l'organisation, la production et la diffusion d'une expertise statistique sont désignées par l'appellation de « chargé d'études » :

"codage de cas singuliers", de la même manière que le font par exemple les statisticiens. » Laurent Willemez, « Un champ mis à l'épreuve. Structure et propriétés du champ juridique dans la France contemporaine », *Droit et société*, n°89, 2015, p. 129-149, citation p. 144-145. L'expression « codage de cas singuliers » est extraite de *La politique des grands nombres, op. cit.*, p. 291. C'est enfin la plus-value de la statistique comme « registre d'exploration et de démonstration » qui a pu être défendue en sociologie du droit : cf. Romain Melot, Jérôme Pélisse, « Prendre la mesure du droit : enjeux de l'observation statistique pour la sociologie juridique », *Droit et société*, n°69-70, 2008, p. 331-346, citation p. 346.

⁶²⁹ Cf. François Héran, « L'assise statistique de la sociologie », *art. cité*, p. 25. Sur les difficultés pratiques de conciliation de l'usage de la statistique comme outil d'administration de la preuve et comme objet d'investigation sociologique, cf. Alain Desrosières, « Bourdieu et les statisticiens : une rencontre improbable et ses deux héritages », *art. cité*. Voir aussi Luc Boltanski « Quelle statistique pour quelle critique ? », *art. cité*.

⁶³⁰ François Héran, « L'assise statistique de la sociologie », *art. cité*, p. 31.

« Un chargé d'études collecte et organise le traitement d'informations pour développer des outils d'observation et d'anticipation. Il commande ou conduit des études dans différents champs d'intervention pour l'aide à la définition des politiques publiques et des orientations stratégiques de la collectivité⁶³¹. »

A la lecture de cette définition, le rapport de ce type de poste avec le travail de quantification n'est pas évident. Mais un examen plus approfondi de cette fiche du « répertoire des métiers territoriaux » ôte toute ambiguïté sur ce point, puisque les activités et compétences d'un « chargé d'études » consistent à :

« **Savoir-faire** (...) »

- Croiser des données (quantitatives et qualitatives) et des observations sectorielles pour produire une analyse globale, du court au long terme (...)
- Concevoir et mettre en œuvre des indicateurs de suivi (tableaux de bord, observatoire) et des bases de données partagées (...)

Savoirs (...) »

- Techniques d'enquête, de recueil et de traitement de données
- Techniques statistiques et méthodes d'analyses quantitative et qualitative (projection, modélisation)
- Bases de données, tableaux de bord et observatoires
- Logiciels spécialisés de traitement de données⁶³² »

D'après ces éléments, l'activité de « chargé d'études » dans une collectivité territoriale est donc en étroite relation avec l'ensemble des tâches liées à l'organisation, la production et la circulation d'un savoir statistique. Ces activités obéissent à des fins pratiques : il s'agit de définir les politiques, de les suivre, de procéder à leur « évaluation », etc. Le CRP ayant mis au point son propre « répertoire des métiers » en 2013, on dispose de la distribution des divers métiers de la fonction publique territoriale en son sein, dont ceux de « chargés d'études ».

⁶³¹ Source : Centre National de la Fonction Publique Territoriale, Répertoire des métiers territoriaux, [http://www.cnfpt.fr/node/146/repertoire-metiers/metier/274?mots_cles=&gl=ZjJhNWNiYzgz], consulté le 17 août 2016.

⁶³² *Ibid.*

Tableau n°7 : Les effectifs des principaux métiers dans les services (2013-2014⁶³³) :

	2013 (n et %)	2014 (n et %)
Agent d'entretien des locaux	48 4,5%	39 4,5%
Agent de maintenance	73 7%	70 8%
Assistant de direction	44 4%	42 4,5%
Assistant de gestion financière	78 7,5%	73 8%
Assistant de mission	205 19,5%	166 18,5%
Assistant ressources humaines	26 2,5%	25 3%
Chargé de la commande publique	19 2%	8 1%
Chargé de mission	231 22%	215 24%
Chargé d'études	17 1,5%	14 1,5%
Chef de projet	34 3,5%	15 1,5%
Chef de projet informatique	17 1,5%	11 1%
Manager de direction	49 4,5%	48 5,5%
Manager de proximité	117 11,5%	84 9,5%
Technicien informatique	82 8%	80 9%
Total	1040 100%	890 100%

On peut d'abord souligner la fragmentation de la distribution des salariés des services régionaux parmi les 14 métiers retenus dans ce tableau⁶³⁴. Mais cette distribution dispersée ne signifie pas nécessairement que les effectifs sont répartis de manière équilibrée entre les

⁶³³ Sources : CRP, Bilans sociaux 2013 et 2014, archives internes, respectivement p. 24-25 et 22-23. Trois libellés de métiers sont communs aux agents des services administratifs et aux personnels des lycées : « agent d'entretien des locaux », « agent de maintenance », enfin « manager de proximité ». Certains agents des lycées ont donc été classés dans l'une de ces trois catégories. L'activité d'un même agent pouvant en outre correspondre à deux métiers distincts, ces données ne disent rien des effectifs « réels » des services administratifs pour 2013 et 2014. A titre illustratif, au 31 décembre 2013, les 2495 agents des lycées et des services ont fait l'objet de 3525 « rattachements métier » (CRP, Bilan social 2013, p. 24). Et 1251 agents des services ont été rattachés à au moins l'un des métiers du répertoire spécifique au CRP dans le bilan social 2013, 1005 en 2014.

⁶³⁴ Le tableau donne une image partiellement trompeuse de cette fragmentation : on dénombre en effet pas moins de 45 métiers dans les bilans sociaux 2013 et 2014, 50 en incluant les agents des lycées. Source : CRP, Bilan social 2013, p. 24.

divers postes. Dans les faits, parmi les 14 intitulés de métiers figurant dans le tableau, un peu plus de 40% des agents administratifs sont concentrés sur seulement deux d'entre eux : « chargé de mission » et « assistant de mission » (41,5% en 2013, 42,5% en 2014). Si l'on additionne ces deux catégories avec les deux autres postes les plus représentés (« manager de proximité » et « technicien informatique »), les deux tiers des effectifs totaux sont atteints (61% en 2013 comme en 2014). Seuls quatre types de postes concentrent les deux tiers des effectifs du tableau. Inversement, le poste de « chargé d'études » apparaît comme l'une des dénominations de métiers les plus exotiques au sein des services : seuls 17 agents y ont été rattachés en 2013, 14 en 2014, soit environ 1,5%.

Les choses seraient toutefois trop simples si on pouvait se contenter d'établir la quasi-absence de statisticiens professionnels au CRP au moyen d'une seule objectivation chiffrée. Il faut pour cela se pencher sur le contenu effectif de l'activité des « chargé d'études » officiant dans les services.

§ 2) Le poste de « chargé d'études » n'entretient pas nécessairement de rapport avec le travail statistique

L'activité professionnelle concrète des « chargés d'études » n'entretient pas systématiquement un rapport étroit avec la production d'une expertise statistique. Autrement dit, leur nombre « réel » au CRP est probablement inférieur à celui indiqué dans le tableau n°7.

Faute de pouvoir accéder aux organigrammes des services pendant la durée du contrat CIFRE, on a procédé à une description systématique de la structure des directions fonctionnelles et opérationnelles, via deux « annuaires » internes⁶³⁵. Or, au terme de cette « radiographie », seules quatre dénominations de postes comportant un lien explicite avec le travail de mise en chiffres ont été recensés :

- « 1) Direction générale adjointe formation tout au long de la vie, mission d'information et d'orientation, pôle développement et dynamisation de l'information, chargé de mission relations avec les territoires et appui à la production de données.
- 2) Direction générale adjointe formation tout au long de la vie, mission d'information et d'orientation, pôle développement et dynamisation de l'information, chargé d'études⁶³⁶.

⁶³⁵ Ces annuaires nominatifs comportaient l'adresse électronique, le numéro de téléphone et toutes les « coordonnées administratives » de chaque agent : l'intitulé du poste occupé (assistant(e), chargé(e) de mission, chef de projet, responsable de département, etc.) et la position précise dans la direction, presque tous les services étant organisés en un nombre variable de « départements ». Cette description a été effectuée en janvier-février 2012.

⁶³⁶ Bien que le libellé de ce poste soit peu loquace, la consultation du profil de cette personne sur un réseau social professionnel a permis de confirmer que son activité consiste bien en la quantification des politiques régionales

- 3) Direction générale adjointe développement territorial, direction de la prospective, de la programmation et de l'évaluation, département analyse stratégique et évaluation, chargée d'études statistiques.
- 4) Direction générale adjointe formation tout au long de la vie, direction de la formation et de l'apprentissage, département apprentissage, chargé de mission enquêtes statistiques / apprentissage⁶³⁷. »

Si l'on octroie la qualité de « statisticien » aux seuls titulaires d'un poste comportant le terme « statistique(s) » dans son libellé, alors les professionnels du chiffre au sein de l'administration sont bien moins nombreux que ce qu'indiquait le tableau n°7. On pourrait même aller jusqu'à dire qu'ils sont presque inexistantes.

C'est sur la codification de l'activité de « chargé d'étude⁶³⁸ » dans le répertoire des métiers de la Région Picardie qu'il faut se pencher pour expliquer ce constat. Le terme « statistique(s) » n'apparaît pas dans la « fonction principale » de ce type de poste⁶³⁹ ni dans la description des huit activités dont il est composé. C'est seulement dans l'énumération des compétences techniques nécessaires que la relation du métier de « chargé d'études » avec le travail statistique est explicitement évoquée⁶⁴⁰. De même, alors que le maniement de « logiciels spécialisés de traitement des données » appartient aux savoirs professionnels d'un « chargé d'étude » du point de vue du CNFPT⁶⁴¹, il est seulement attendu du CRP une « connaissance des logiciels bureautiques (pack office, internet, intranet) et de la prise de note » à un niveau « confirmé⁶⁴² ». Relativement à la définition du poste de « chargé d'étude » par le CNFPT, celle de l'institution régionale entretient donc une relation sensiblement plus distanciée avec le travail de quantification⁶⁴³.

dans les secteurs de la formation et de l'emploi : « 1) : Recueil des indicateurs de suivi et d'évaluation des politiques régionales de formation et d'emploi conduites en Picardie. (...) 4) : Aide au choix des indicateurs de suivi pertinents. 5) : Réalisation du recueil des données liées aux indicateurs retenus auprès des services de la Région et des partenaires externes. (...) 8) : Production et mise à disposition de travaux de synthèse et de valorisation (tableaux de bords, cartographies,...) portant sur ces indicateurs, en fonction des besoins de la Région. » Source : [<http://www.viadeo.com/p/002qh6ctv0s40e?consultationType=29>], consulté le 16 août 2016.

⁶³⁷ Source : Répertoire des agents régionaux, données personnelles, janvier-février 2012. Les noms et prénoms des agents ne sont pas indiqués pour préserver leur anonymat.

⁶³⁸ Dont la « fiche métier » est reproduite dans l'annexe n°31.

⁶³⁹ « Pilote et/ou réalise des études dans les différents champs d'intervention de la collectivité pour aider à la définition de ses orientations stratégiques. Par la collecte et l'analyse d'informations, contribue à développer des fonctions d'observation et de prospective intégrées et partagées. » CRP, fiche métier chargé d'études, p. 1, archive interne.

⁶⁴⁰ « Connaissances méthodologiques et d'extraction : connaissance des méthodes et techniques d'analyse qualitatives et quantitatives (statistiques, sciences sociales, économie ...). Construire des requêtes informatiques dans le système d'information. » *Ibid.*, souligné dans le document.

⁶⁴¹ Centre National de la Fonction Publique Territoriale, Répertoire des métiers territoriaux, [http://www.cnfpt.fr/node/146/repertoire-metiers/metier/274?mots_cles=&gl=ZjJhNWNiYzg], consulté le 17 août 2016.

⁶⁴² Source : CRP, fiche métier chargé d'études, p. 1.

⁶⁴³ A titre d'anecdote, en 2015, on a été recruté pendant cinq mois comme « chargé d'études » au sein du département « documentation » de la direction de l'administration générale. Or, cette mission n'était aucunement en rapport avec la production d'un savoir chiffré. Dans le contexte de la prochaine fusion des Régions Picardie et Nord-Pas-de-Calais, il s'agissait d'établir un diagnostic critique de la revue de presse existante au CRP et de

En résumé, le contenu concret des postes de « chargé d'études » au CRP n'entretient pas systématiquement de rapport évident avec une activité de mise en chiffres. En réalité, seule l'intégralité de leurs appellations permet de déterminer si l'activité professionnelle des agents qui les occupent a effectivement trait au travail statistique.

§ 3) The right (wo-)man at the right place ?

Outre leur faible nombre et le contenu non exclusivement statistique de leurs fonctions, les agents occupant des postes de « chargé d'études » ne disposent pas nécessairement tous d'un diplôme certifiant leur compétence en matière statistique. Il y a souvent un décalage entre les trajectoires scolaires et professionnelles de ces « statisticiens » et leur fonction au sein de l'administration. La reconstitution des parcours de trois agents régionaux permettra de mettre en évidence deux types de hiatus entre les titres de ces agents et les postes qu'ils occupent.

Encadré n°19) Séverine, entre les chiffres et les lettres

Séverine a conclu son cursus de sociologie à l'Université de Picardie par un master 2 professionnel intitulé « DDS » (démographie et données sociales). C'est lors de ce diplôme qu'elle s'est familiarisée avec trois logiciels de traitement statistique (SPAD, SPSS, et Sphinx). C'est aussi à cette occasion qu'elle a suivi des cours donnés par des professionnels de la statistique, en provenance de l'INED, de l'INSEE Picardie, de la DRTEFP⁶⁴⁴ et de l'OR2S⁶⁴⁵.

Peu de temps après l'obtention de son diplôme, elle est recrutée en 2000 en tant que « chargée d'études marketing » au siège national de la Caisse d'Epargne à Paris. Elle était responsable de la production de statistiques objectivant la « performance » des agences bancaires, par exemple via le décompte des produits et services vendus aux clients. En 2003, Séverine quitte la Caisse d'Epargne et ses palmarès pour se réorienter dans le secteur culturel. Elle est recrutée au sein de l'Agence Régionale du Patrimoine de Picardie (ARPP⁶⁴⁶), pour s'occuper d'un projet de collecte, de traitement et de valorisation d'un fonds d'archives sonores et audiovisuelles, dénommé « mémoire vivante de Picardie ».

Suite à la dissolution de l'ARPP en 2007, « une sorte de transfert de personnel mais aussi un transfert d'activité⁶⁴⁷ » a eu lieu : cinq agents de l'agence ont intégré le CRP, dont Séverine en qualité de « chargé de mission mémoire vivante ». C'est à la suite de cette absorption de l'ARPP qu'a été créée la direction de la culture et du patrimoine (DCP) du CRP, localisée dans la direction générale adjointe « services à la population ».

documenter l'état de l'art en Nord-Pas-de-Calais, afin de formuler des scénarii d'évolution de cette ressource documentaire.

⁶⁴⁴ Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, devenue DIRECCTE après la réforme de l'administration territoriale de l'Etat en 2010.

⁶⁴⁵ Observatoire régional de la santé et du social.

⁶⁴⁶ Placée sous tutelle de l'Office Régional Culturel de Picardie (ORCP), l'ARPP a été créée en 2000 et dissoute en 2007. Sorte de « satellite » du CRP, cette structure était intégralement financée par la Région.

⁶⁴⁷ Entretien avec Séverine, chargée de mission « mémoire vivante », direction de la culture et du patrimoine (DCP), Amiens, 10 mai 2012.

Mais guère plus de deux ans après son recrutement à la DCP, l'activité professionnelle de Séverine subit les conséquences de l'accroissement des contraintes budgétaires pesant sur l'institution :

« Séverine : On n'a pas renouvelé la collecte d'archives en 2008 parce qu'en 2009 ils ont arrêté le budget. Il y a eu une restriction budgétaire sur ce projet et aussi parce qu'il fallait valoriser un peu plus le fonds [d'archives], on devait plus faire de la valorisation que de la collecte. (...) Donc la décision a été prise, c'est pas forcément les élus, c'est ma directrice qui m'a dit "On n'aura pas de budget pendant deux trois ans", donc on m'a dit "Tu favorises la gestion documentaire qui était à terminer, la saisie, et la valorisation". Donc à partir de fin 2009, j'avais un peu moins de travail, donc comme ma directrice savait que j'avais des compétences dans le domaine de la statistique et qu'il y avait une demande de sa part au niveau évaluation et une demande de la DIPPE justement sur les indicateurs, elle m'a demandé de me charger du tableau de bord d'indicateurs⁶⁴⁸. »

Bien que titulaire d'un M2 professionnel dans le domaine statistique, le poste qu'occupait Séverine n'entretenait guère de rapport avec ce titre universitaire. C'est partiellement du fait de l'intensification des contraintes financières dans les services qu'une partie de son activité professionnelle a été orientée dans une direction plus proche de sa formation.

Plus fréquemment, ont été repérés les cas d'agents dont l'activité consiste à produire une expertise statistique bien qu'ils ne possèdent pas de diplôme attestant de leurs compétences en la matière ou d'une expérience professionnelle significative. Deux illustrations du hiatus entre les postes de « statisticiens » régionaux et les titres de leurs détenteurs peuvent être citées.

En avril 2013, la « bourse de l'emploi » publie une offre de « chargé d'études » à pourvoir au sein du département « prospective, planification, études et animation du développement durable » de la DIPPE :

« Missions : Le/la chargé d'études sera amené à travailler en priorité sur des questions d'aménagement durable du territoire, avec les services internes concernés et en relation avec les institutions et structures partenaires de la Région.

A ce titre, il/elle :

- alimente la connaissance stratégique sur les problématiques d'aménagement et de développement durable du territoire ;
- accompagne, appuie, et suit les démarches d'observation et d'études mises en œuvre dans le cadre des politiques stratégiques régionales (SRADDT, DRA, SRCAE, etc.) ;
- organise et anime la mutualisation et la transversalité des études de contexte socioéconomique au niveau régional (partenariat avec l'INSEE) ;
- collecte et traite des informations statistiques pour produire des analyses, des diagnostics ou des études ;

⁶⁴⁸ *Ibid.*

- commande et pilote des études.

Profil : De formation supérieure (bac + 5) vous alliez une expérience de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme ou de la géographie, et de l'analyse statistique et possédez une expérience d'au moins 5 ans en animation de démarche d'observation.

Maîtrise des outils et techniques de traitement et d'analyse statistique des données (Access, Excel, etc.) exigée⁶⁴⁹. »

Bien que la fiche de poste prévoyait la collecte et le traitement d'« informations statistiques pour produire des analyses, des diagnostics ou des études » et qu'était requise une « maîtrise des outils et techniques de traitement et d'analyse statistique des données », Hélène ne possède pas de diplôme attestant d'une quelconque compétence statistique⁶⁵⁰. Titulaire de deux licences, respectivement en histoire de l'art et archéologie et en géographie et aménagement, son dernier diplôme est un master 2 intitulé « Urbanisme et aménagement urbain », délivré par l'Université de Lyon II. S'agissant de ses expériences professionnelles, la fonction qu'elle a occupé se rapprochant le plus du métier de statisticien est celle de chargée de mission au sein de la DREAL⁶⁵¹, où elle a notamment été responsable de l'actualisation de l'observatoire régional de l'aménagement et de l'habitat. Mais cette expérience a duré seulement trois mois.

Alors que l'annonce pour ce poste prévoyait explicitement la maîtrise d'une compétence statistique, l'institution a recruté Hélène bien que celle-ci ne puisse se prévaloir d'aucun diplôme certifiant cette compétence.

Le second exemple est celui de Bertrand, qui était chargé de mission « évaluation des aides régionales aux entreprises » au sein de la DIPPE lorsqu'on l'a rencontré à deux reprises. Tout comme la chargée d'études qui vient d'être évoquée, il ne possède aucun diplôme permettant de certifier un certain niveau de maîtrise des savoirs théoriques et pratiques du métier de statisticien :

« Thomas : Donc avant de parler de la commission [régionale d'évaluation des aides aux entreprises], je voudrais en savoir plus sur votre parcours : comment vous êtes arrivé au Conseil régional ? Depuis quand ? Comment est-ce que vous avez été sollicité pour travailler avec cette commission ? Je crois que vous avez commencé une thèse en économie aussi...

Bertrand : Oui oui, malheureusement j'ai dû la mettre en stand-by, pour diverses raisons, à la fois professionnelles et personnelles. Alors pour revenir à la première question, je suis arrivé à la Région en décembre 2008. Alors on n'est pas venu me chercher, c'est moi qui ai candidaté à un poste qui venait de se créer. J'étais ancien chargé de mission au Conseil général de la Somme, j'étais chargé de mission développement des entreprises. Et donc un poste s'est créé à la Région en décembre 2008, pour assurer l'animation et l'organisation de

⁶⁴⁹ Source : Répertoire des agents régionaux, données personnelles, copie d'une page du site internet du CRP, 4 avril 2013.

⁶⁵⁰ La trajectoire universitaire et professionnelle d'Hélène est reproduite dans l'annexe n°32.

⁶⁵¹ Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement.

la commission régionale d'évaluation des aides aux entreprises. Donc j'ai candidaté et le profil correspondait aux attentes du poste. (...)

Thomas : D'accord. Et donc vous aviez un peu une envie de changer d'institution ?

Bertrand : Oui, je suis passé d'un poste très très technique, on va dire plutôt d'instructeur de dossier d'aide économique, à celui de chargé de mission pour plutôt évaluer, prendre un peu plus de hauteur par rapport au terrain, c'est plus proche de l'analyse de la mission de service public pour les entreprises. Donc c'est aussi ce qui m'a motivé à partir et puis il y avait aussi un projet personnel de reprises d'études, à travers justement une thèse dédiée aux aides aux entreprises et leurs effets. (...)

Thomas : Et donc je suppose que vous avez une formation en économie...

Bertrand : J'ai un cursus très varié en fait. Je suis parti d'une formation courte, à savoir un BTS en commerce. Que j'ai ensuite enrichi en une troisième année en marketing opérationnel. Qui m'a conduit ensuite à partir à la fac, en maîtrise d'économie. Et qui m'a fait terminer en DESS, en entrepreneuriat et redéploiement industriel, donc finalement un cursus très très varié. Varié mais pas inutile parce que ça couvre finalement tous les champs d'une entreprise, et un peu de l'économie, à savoir le stade de la création, du développement, du commerce, l'analyse stratégique⁶⁵²... »

Cette absence de compétence statistique ne l'a cependant pas empêché d'être recruté sur le poste de « chargé de mission évaluation des aides régionales aux entreprises », qui consistait à (tenter de) quantifier l'« efficacité » et l'« efficacité » des interventions économiques du CRP. Plus loin dans l'entretien, alors qu'on cherche à savoir comment il se catégorise d'un point de vue professionnel, Bertrand reconnaît explicitement que le terme de « statisticien » est inapproprié :

« Thomas : Et donc vous vous définiriez comment, au-delà de l'intitulé du poste de chargé de mission, je veux dire comme un statisticien, un évaluateur...

Bertrand : ... Je suis pas un statisticien, je suis pas un statisticien parce que j'ai pas la compétence, je sais manipuler les chiffres mais j'ai pas la vraie casquette de statisticien, euh... [silence] Oui, je serais plutôt sur de la... [silence : il souffle, comme pour trouver ses mots] De l'analyse stratégique peut-être, c'est plutôt de ce champ-là dont je me rapproche aujourd'hui, puis un peu d'évaluation, ça reste quand même toute cette casquette-là, évaluation, analyse stratégique⁶⁵³... »

Deux formes de décalage entre les postes de « statisticiens » au CRP et les titres de ceux qui les occupent ont été décrites. Rencontré une seule fois et incarné par Séverine, le cas le moins fréquent est celui d'un agent titulaire d'un diplôme objectivant sa compétence statistique, mais positionné sur un poste étranger à sa formation. Inversement, on a observé à deux reprises le cas d'agents exerçant sur un poste de « chargé d'études » (Hélène) ou de « chargé de mission » spécialisé dans « l'évaluation » d'une politique sectorielle (Bertrand), mais ne disposant pas des certifications scolaires garantissant un niveau de connaissances et de compétences statistiques. Bien qu'il soit davantage question de « l'évaluation » que de la

⁶⁵² Entretien n°1 avec Bertrand, chargé de mission « évaluation des aides aux entreprises », DIPPE. Avant d'être chargé de mission au Conseil général de la Somme puis au CRP, Bertrand était ingénieur commercial dans le privé entre 2005 et 2007. L'intégralité de son parcours universitaire et professionnel figure dans l'annexe n°33.

⁶⁵³ Entretien n°1 avec Bertrand, chargé de mission « évaluation des aides aux entreprises », DIPPE.

production (de) statistique(s) au sens strict du terme, ce propos de Guillaume condense efficacement ce qu'on vient d'illustrer :

« Guillaume : Le souci, c'est que souvent on file le bébé à quelqu'un qui n'a pas de compétences... Ici il y a des gens qui ont fait le master évaluation [le master 2 professionnel « évaluation des politiques publiques » de l'UPJV], je dis pas que c'est l'alpha et l'oméga de la compétence, mais on les positionne jamais sur l'évaluation. Et il y a des gens qui n'ont jamais entendu parler d'évaluation et à qui on demande d'en faire. Donc y'a aussi un problème⁶⁵⁴... »

Bien que préalablement formés à l'EPP et/ou à la statistique, des agents officient dans les services sur des postes étrangers à ces compétences. Inversement, des agents béotiens en la matière sont sollicités pour travailler dans ces domaines.

L'Etat a délégué des compétences aux collectivités sans leur transférer les spécialistes du travail statistique

Il y a donc un manque de « compétences statistiques », au sens de « ressources humaines », au CRP. L'origine de cette situation doit être recherchée dans la distribution des compétences, cette fois au sens juridique, entre les collectivités et l'Etat. Introduisant un débat sur le « système d'information partagé » concernant des politiques mises en œuvre par les conseils généraux, Patrick Mareschal note que l' « acte II » de la décentralisation nécessite un « besoin de compétences statistiques accru dans les collectivités » :

« Les auxiliaires de la fonction publique territoriale sont certes des cadres de très bon niveau mais la statistique est loin d'occuper une part prépondérante dans leur formation. Cette spécialité a été longtemps jalousement gardée par l'Insee. Ses fonctionnaires ont essaimé dans les différents ministères mais très peu, jusqu'à présent, dans les collectivités territoriales. J'ai le souvenir cependant de quelques tentatives dans ce domaine. Les collectivités locales vont devoir augmenter leur niveau de compétence⁶⁵⁵. »

⁶⁵⁴ Entretien n°1 avec Guillaume, chef de projet « évaluation des politiques régionales », DIPPE.

⁶⁵⁵ CNIS, « Décentralisation et statistique », septembre 2005, p. 21. Ancien agent de l'INSEE, Patrick Mareschal était alors président du Conseil général de Loire-Atlantique. Sur le même sujet, voir aussi p. 73.

Encadré n°20) Les statistiques sur l'action publique décentralisée, une affaire (des personnels) d'Etat

Tableau n°8 : Appartenance institutionnelle des inscrits aux rencontres du CNIS sur les statistiques et la décentralisation (2003-2008)⁶⁵⁶ :

	2003	2005	2008	Total
Administrations d'Etat	77 49%	113 52,5%	127 43%	317 47,5%
Institutions territoriales	37 23,5%	62 28,5%	90 30,5%	189 28%
Acteurs territoriaux divers	35 22%	32 15%	73 24,5%	140 21%
Indéterminé	9 5,5%	9 4%	5 1,5%	23 3,5%
Total	158 100%	216 100%	295 100%	669 100%

La surreprésentation des agents rattachés à des institutions d'Etat est nette : à eux seuls, ils forment environ 50% des inscrits aux rencontres des années 2003 et 2005. Il en va de même si l'on considère de façon agrégée le public de ces rencontres du CNIS. Si l'addition des individus des institutions territoriales et des acteurs territoriaux divers est insuffisante pour outrepasser en valeurs absolue les agents d'Etat en 2003 comme en 2005, l'année 2008 marque un changement. L'agrégation de ces deux populations dépasse celle des personnels d'Etat, en nombre comme en pourcentage. Néanmoins, si l'on considère séparément les agents d'Etat d'un côté et ceux des institutions territoriales de l'autre, les premiers restent plus nombreux que seconds tout au long de la période d'observation, en valeur absolue comme relative.

En résumé, tout se passe comme si les questions techniques et institutionnelles liées à la production et l'utilisation de statistiques sur l'action publique décentralisée restaient un monopole d'Etat⁶⁵⁷.

S'il y a eu une délégation de compétences juridiques de l'Etat vers les collectivités, le transfert de compétences humaines est resté beaucoup plus incertain, en nombre comme en qualification. De ce point de vue, le constat établi dans ce paragraphe transcende le cas particulier du CRP. Cette conclusion est en fait une caractéristique globalement partagée par

⁶⁵⁶ Sources : Les rencontres du CNIS, « Les enjeux de la statistique régionale et locale à l'horizon 2008 », juin 2003, p. 2-5. Les rencontres du CNIS, « Décentralisation et statistique », septembre 2005, p. 4-9. Les rencontres du CNIS, « Les statistiques régionales et locales à l'horizon 2013 », septembre 2008, p. 2-7. Une base de données a été construite à partir des listes des personnes inscrites (présentes et excusées) à ces trois rencontres, à l'exception de l'édition 2008 pour laquelle on ne dispose pas de la liste des absents. Sous l'intitulé « administrations d'Etat » ont été regroupés les participants appartenant à des institutions d'Etat, centrales ou déconcentrées. La catégorie « institutions territoriales » correspond notamment à tous les échelons territoriaux, aux observatoires statistiques œuvrant à diverses échelles, aux CESER et associations de collectivités. Enfin, celle des « acteurs territoriaux divers » comprend entre autres les associations, syndicats et cabinets de conseil privés.

⁶⁵⁷ A titre d'anecdote, cinq présidents de Conseils régionaux devaient participer à la rencontre de 2005 : Martin Malvy (Midi-Pyrénées), Alain Rousset (Aquitaine), Michel Vauzelle (PACA), Jean-Pierre Masseret (Lorraine) et Daniel Percheron (Nord-Pas-de-Calais). Mais aucun d'entre eux n'était présent.

les institutions nées de la décentralisation. Malgré trois transferts successifs de compétences de l'Etat vers les collectivités depuis le début des années 80, dans les faits, les capacités⁶⁵⁸ de production de statistiques sur l'action publique territoriale restent le monopole des administrations d'Etat, centrales et déconcentrées. De ce point de vue, la mise en regard du droit et de la statistique est éloquent : de même que la compétence statistique sur l'action publique décentralisée reste pour l'essentiel dans le giron de l'Etat, la compétence juridique en est toujours aussi la chasse-gardée⁶⁵⁹.

Section 2) Une instrumentation statistique façonnée par le droit

On va expliquer que le cadre juridique de l'action publique régionale contribue à déterminer l'existence et les caractéristiques techniques de l'infrastructure statistique du CRP. On montrera que l'existence d'une chaîne de quantification opérationnelle dans le secteur de la formation professionnelle et de l'apprentissage découle de la codification juridique des compétences du CRP en la matière (§ 1). Puis on expliquera que le droit contribue également à déterminer les propriétés techniques du dispositif de contrôle de gestion (§ 2).

§ 1) Le droit conditionne l'existence de chaînes de quantification sectorielles

Alors que la délégation de compétences sectorielles aux collectivités est un processus maintenant trentenaire, les professionnels de la statistique restent majoritairement des personnels d'Etat, exerçant aux échelons central et déconcentré. Mais cela ne signifie pas pour autant que les collectivités ne disposent d'aucune responsabilité en matière de production statistique. Bien au contraire : leurs obligations sont formalisées dans la partie législative du

⁶⁵⁸ Au sens à la fois technique et social du terme, c'est-à-dire de maîtrise des techniques de mise en chiffres et de possession de l'habilitation à quantifier, celle-ci étant conférée par le droit.

⁶⁵⁹ L'absence de délégation par l'Etat d'un pouvoir normatif aux collectivités est d'ailleurs une récrimination récurrente des élus locaux. Voir par exemple cette interview d'Alain Rousset, s'exprimant en tant que président de l'« Association des Régions de France » (ARF), qui au sujet de l'« acte III » alors en préparation expliquait notamment que « le dispositif normatif français actuel est "mortifié". Pendant longtemps, le jacobinisme se heurtait à l'idée même de différenciation de l'action publique selon les territoires. Or, de nos jours, l'Etat n'est plus le seul à pouvoir promouvoir l'intérêt général. Une évolution est donc souhaitable, permettant aux Régions d'édicter des normes juridiques relatives aux dispositions adoptées dans le cadre des politiques publiques touchant à l'aménagement du territoire, au développement économique, à l'environnement... » Cf. « Alain Rousset : "Le temps des régions est venu" », 12 septembre 2012, [<http://www.acteurspublics.com/2012/09/12/alain-rousset-le-temps-des-regions-est-venu>], consulté le 19 février 2015.

Code général des collectivités territoriales (CGCT), où sont précisées les « dispositions générales » qui leur sont applicables :

« Art. L. 1614-7 Tout transfert de compétences de l'Etat à une collectivité territoriale entraîne pour celle-ci l'obligation de poursuivre, selon des modalités définies par un décret en Conseil d'Etat, l'établissement des statistiques à l'exercice de ces compétences. Ces statistiques sont transmises à l'Etat. En vue de la réalisation d'enquêtes statistiques d'intérêt général, les collectivités territoriales et leurs groupements transmettent à l'Etat des informations individuelles destinées à la constitution d'échantillons statistiquement représentatifs⁶⁶⁰. »

Cet article institue donc un principe juridique de portée générale, selon lequel la délégation d'une compétence à un échelon territorial donné s'accompagne pour celui-ci de l'obligation de poursuivre la production statistique s'y rapportant. Mais la codification juridique des obligations des collectivités en la matière n'est pas limitée à cet unique principe. L'article 1614-7 renvoie à la partie réglementaire du CGCT, qui comprend une sous-section intitulée « modalités d'établissement de statistiques ». Elle définit le contenu et les modalités de transmission des statistiques à produire par les collectivités dans les domaines qui leur ont été transférés. Le premier paragraphe de cette sous-section concerne la formation professionnelle et l'apprentissage, du ressort des Conseils régionaux :

« Art. R. 1614-11 Le président du conseil régional transmet au préfet de région les informations normalisées suivantes, relatives à l'utilisation du fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle :

- 1° Informations relatives aux actions ou unités de formation : effectifs accueillis, heures-stagiaires et subventions régionales de fonctionnement par type d'organisme et de formation ;
- 2° Informations relatives aux stagiaires : caractéristiques socio-démographiques et rémunérations ;
- 3° Informations relatives à l'apprentissage fournies dans les formulaires normalisés relatifs à chaque centre de formation d'apprentis conventionné ;
- 4° Informations financières relatives aux actions en matière d'accueil, d'orientation, de suivi de la formation ainsi que les études et recherches afférentes ;
- 5° Informations relatives aux investissements destinés aux organismes de formation continue et aux centres de formation d'apprentis⁶⁶¹. »

Les obligations légales et réglementaires pesant sur le CRP se traduisent d'abord dans l'organigramme de la DFA, dont le département « apprentissage » comporte un « chargé de mission enquêtes statistiques apprentissage ». *A priori* anodine, cette donnée l'est moins si l'on précise que la DFA est l'unique service opérationnel où officie un agent dont l'intitulé du poste comprend le mot « statistiques⁶⁶² ».

⁶⁶⁰ *Code général des collectivités territoriales*, édition 2016, Dalloz, Paris, 2015, p. 414. Cet article provient de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, communément désignée comme étant « L'acte I » de la décentralisation.

⁶⁶¹ *Ibid.*, p. 2521. Dans le cas de la formation professionnelle et de l'apprentissage, les responsabilités de production statistique des Régions sont également définies dans l'article 50 de la loi n°93-1313 du 20 décembre 1993, relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

⁶⁶² Source : Répertoire des agents régionaux, données personnelles, janvier-février 2012. Cet agent a refusé de nous recevoir pour un entretien.

S'agissant de l'apprentissage, le CRP collecte auprès des CFA un ensemble d'informations : les effectifs d'apprentis et pré-apprentis selon divers découpages géographiques, leurs répartitions par niveau de formation, secteurs économiques, etc. :

« Thomas : Et alors pour que la DFA connaisse le nombre d'apprentis, elle doit solliciter les CFA puisque ce sont eux qui possèdent l'information. Mais est-ce que ça se passe bien ? Est-ce qu'ils transmettent bien les données dans un format prévu par la Région, à telle échéance ?
Jean-Louis : Oui oui ! Donc ça c'est les enquêtes sur les effectifs, un extranet a été mis en place pour ça, sur lequel les CFA viennent se connecter. Et ils ont des échéances, par exemple pour fin mars, ils doivent mettre tous les apprentis qui sont rentrés à ce jour. Et donc pour chaque CFA on a toute l'information, les effectifs par sections, pour chaque formation, parce qu'après on fait des analyses plus fines⁶⁶³. »

Une fois collectées, agrégées et traitées par le chargé de mission « enquêtes statistiques apprentissage » de la DFA, les données sur les effectifs d'apprentis sont représentées sous forme de tableaux et ventilées par niveaux de formation et secteurs économiques⁶⁶⁴. Via cet extranet, les CFA transmettent également des « résultats qualitatifs », portant sur une cohorte d'apprentis : taux de réussite aux examens, taux de rupture des contrats d'apprentissage, d'absentéisme et enfin d'insertion. Ils sont tous calculés pour chacun des cinq niveaux de formation et pour les neuf secteurs professionnels (agriculture, industrie, automobile, hôtellerie-restauration, etc.).

Mais la DFA n'est pas l'ultime maillon de cette chaîne de quantification ascendante. En effet, comme le prévoient les dispositions juridiques citées plus haut, ces chiffres ne font que transiter par l'institution régionale. Celle-ci est dans l'obligation de les communiquer aux administrations d'Etat :

« Nous sommes aussi amenés dans le cadre du suivi du COM⁶⁶⁵ à échanger avec nos partenaires institutionnels (SGAR / DIRECCTE / MEN / DRAAF⁶⁶⁶) et à leur adresser des informations statistiques sur les effectifs tous les 15 jours à partir du mois de septembre. Des éléments qualitatifs (réussite / insertion / absentéisme / rupture) font aussi l'objet d'échanges avec ces mêmes partenaires à partir de janvier⁶⁶⁷. »

Les modalités de fonctionnement de la chaîne de quantification de la formation professionnelle sont similaires. A la différence près que ce sont cette fois les organismes de

⁶⁶³ Entretien avec Jean-Louis, chef de projet, DFA.

⁶⁶⁴ La première page du « tableau de bord apprentissage » pour l'année 2012 est reproduite dans l'annexe n°34.

⁶⁶⁵ Ce sigle désigne le « contrat d'objectifs et de moyens pour le développement de l'apprentissage en Picardie ». Cosigné par le président du Conseil régional et le préfet de région, il établit les orientations stratégiques de la politique d'apprentissage du CRP pour cinq ans. L'un des objectifs majeurs du COM 2011-2015 était par exemple d'augmenter de 30% le nombre d'apprentis dans les CFA au 31 décembre 2015, relativement aux effectifs en date du 31 décembre 2010.

⁶⁶⁶ « MEN » désigne le ministère de l'éducation nationale. Les autres sigles figurent dans les listes situées en exergue des introductions des parties I et II.

⁶⁶⁷ Source : DFA, département apprentissage, projet de système d'information décisionnel, p. 1, juin 2015 (date de collecte), archive interne.

formation et non les CFA qui transmettent à la DFA les informations prévues par la loi sur les individus en formation. Puis le CRP en fait à son tour part au SSM du ministère du travail :

« Jean-Louis : Et alors bien sûr après vous avez des indicateurs DARES. Toutes les collectivités sont obligées de remonter les enquêtes DARES, dans lesquelles il faut distinguer les hommes et les femmes, les moins de 25 ans, les moins de 45 ans, les handicapés, voilà. Donc il y a des enquêtes nationales comme ça, la DARES en fait pas mal, il y a l'enquête BREST pour ce qui est des stagiaires rémunérés, et puis maintenant on est également sollicité par le Conseil National de la Formation Professionnelle Tout au Long de la Vie⁶⁶⁸. »

Comme précédemment décrit⁶⁶⁹, la production statistique de la DFA découle pour une part d'une nécessité liée à l'exercice des compétences régionales dans les secteurs de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Pour gérer le budget affecté à ces politiques, suivre l'activité des services ou encore informer le VP, il est incontournable de quantifier. Mais pour une autre part, ce travail de mise en chiffres est le produit de règles juridiques, commandant au CRP de communiquer à divers services d'Etat – territoriaux comme centraux – des statistiques, en vue de leur agrégation et traitement à l'échelle nationale.

On va maintenant démontrer que la codification juridique des compétences régionales est également agissante sur les caractéristiques techniques du contrôle de gestion, un appareillage strictement interne à l'institution.

§ 2) Le droit détermine les propriétés techniques de l'instrumentation statistique

C'est dans l'introduction de la partie II⁶⁷⁰ qu'on a mis en évidence l'inégale distribution des indicateurs de « réalisation » entre les neuf « fonctions budgétaires » du CRP. Un ou plusieurs services étant rattachés à celles-ci, ce tableau montrait donc indirectement que leur dotation en indicateurs de ce type est elle aussi hétérogène. Le tableau n°3 propose d'expliquer ce constat, en objectivant cette fois le degré ou l'intensité de la mise en indicateurs des neuf fonctions budgétaires, correspondant à autant de politiques sectorielles.

⁶⁶⁸ Entretien avec Jean-Louis, chef de projet, DFA. « L'enquête BREST » mentionnée par Jean-Louis est en réalité une base de données (« base régionalisée des stagiaires de la formation professionnelle »), administrée par la DARES depuis 2003. Ayant internalisé la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle suite à de graves désagréments avec un prestataire, la DFA envoie directement ses données à ce SSM. Voir DARES Analyses, La formation professionnelle des personnes en recherche d'emploi en 2013, avril 2015, n°30, p. 2.

⁶⁶⁹ Dans l'introduction de la partie II (section 2 § 2 B).

⁶⁷⁰ Dans la section 2, cf. le § 1 A.

Tableau n°9 : Le degré de traduction statistique des politiques est fonction de leur statut juridique :

	Indicateurs de « réalisation » (n et %)	Nombre d'interventions (n et %)	Proportion d'interventions quantifiées
Services généraux	11 3%	30 5,5%	36,5%
Formation professionnelle et apprentissage	53 15,5%	33 6,5%	160,5%
Enseignement	102 29,5%	109 21%	93,5%
Culture, sports loisirs	48 14%	94 18%	51%
Santé et action sociale	6 1,5%	34 6,5%	17,5%
Aménagement des territoires	21 6%	28 5,5%	75%
Environnement	16 4,5%	29 5,5%	55%
Transports	47 13,5%	33 6,5%	142,5%
Action économique	43 12,5%	133 25,5%	32,5%
Total	347 100%	523 100%	66,5%

A l'image de la répartition des indicateurs de « réalisation », l'intensité de la quantification des fonctions budgétaires est très inégale. Les valeurs relatives sont extrêmement dispersées, puisqu'elles s'échelonnent de 17,5% d'interventions mises en indicateurs pour la santé et l'action sociale à 160,5% pour la formation professionnelle et l'apprentissage. Trois secteurs sont très densément quantifiés voire statistiquement « surtraduits », car comptant un nombre d'indicateurs proche ou supérieur à celui des interventions : formation professionnelle et apprentissage, enseignement et transports. Le caractère exceptionnel de la surtraduction statistique de ces politiques est encore plus évident si l'on précise que le degré moyen de mise en indicateurs est de 66,5%. A l'inverse, d'autres politiques ne font l'objet que d'une quantification partielle, comme ce qui relève de la culture, des sports et loisirs, de l'environnement et de l'action économique.

Mais cette distribution très hétérogène est loin d'être aléatoire. En effet, les politiques statistiquement surtraduites, pour lesquelles il existe plusieurs indicateurs pour une seule et même intervention, correspondent en fait aux compétences que le CRP est légalement tenu d'exercer. Inversement, les fonctions moins intensément quantifiées correspondent à des

secteurs relevant de la « clause générale de compétence⁶⁷¹ ». C'est donc dire que le degré de mise en chiffres des politiques régionales covarie avec leur statut juridique. De la même manière que « ce qui se donne à coder facilement, c'est ce qui a déjà fait l'objet d'un codage juridique ou quasi juridique⁶⁷² », le degré de codification juridique des politiques régionales conditionne l'intensité de la quantification des politiques du CRP.

Le cadre juridique de la décentralisation conditionne l'existence et l'intensité de la lumière statistique régionale

L'appareillage statistique régional est donc doublement dépendant du cadre juridique de la décentralisation. Comme expliqué dans le § 1, d'abord parce que ce sont les dispositions législatives et réglementaires du CGCT qui contraignent le CRP à produire une information statistique dans les domaines qui lui ont été délégués. C'est pourquoi on peut dire du droit qu'il est une condition d'existence majeure de la lumière statistique que produit le CRP sur ses politiques. Mais en la matière l'action du droit n'est pas que simple coercition : elle prend également une forme plus subtile, moins détectable au premier abord. En continuant à filer la métaphore de la lumière, ce corpus de règles contribue à déterminer l'orientation de cette mise en lumière statistique, à la manière d'un prisme. Comme analysé dans le § 2, les politiques correspondant aux compétences obligatoires du CRP sont l'objet d'un éclairage statistique beaucoup plus intense que les secteurs relevant de la clause générale de compétence. Non seulement le cadre juridique du CGCT est une condition d'existence de la production statistique du CRP, mais il participe en outre à déterminer ce qui (ne) doit (pas) être quantifié, en privilégiant la mise en chiffres de certains secteurs au détriment d'autres.

On va maintenant saisir les interactions entre le cadre juridique de la décentralisation et la production statistique du CRP d'un troisième point de vue, en se concentrant sur la « qualité » des données fabriquées dans les services administratifs.

⁶⁷¹ « Il s'agit, non d'un titre de compétence, mais d'une liberté, d'un pouvoir d'agir conféré par la loi aux collectivités territoriales pour satisfaire un intérêt public local, dans le respect des lois et des compétences des autres autorités publiques, sous le contrôle du juge administratif. » Gérard Marcou, « L'Etat, la décentralisation et les Régions », *art. cité*, p. 901.

⁶⁷² Pierre Bourdieu, « La codification », *art. cité*, p. 101.

Section 3) Une quantification travaillée par le droit

On voudrait maintenant saisir les interactions entre droit et statistique dans l'ordinaire de la quantification administrative régionale. On expliquera d'abord que s'il oblige à quantifier, le droit offre en même temps la possibilité de jouer avec les chiffres (§ 1). Puis on expliquera comment l'institution régionale a mobilisé la ressource statistique du contrôle de gestion pour appliquer le droit à la lettre tout en cumulant un profit symbolique et économique (§ 2).

§ 1) Quand du flou juridique découle une mesure statistique imprécise

Depuis le début des années 80, des politiques ont été déléguées par l'Etat aux collectivités. Certaines sont l'apanage juridique d'un échelon territorial particulier, comme la formation professionnelle et l'apprentissage pour les Régions. Mais cela ne signifie pas pour autant que l'Etat ait complètement cessé d'intervenir sur ces secteurs. De façon variable suivant les domaines transférés, les services préfectoraux et les administrations déconcentrées d'Etat restent des interlocuteurs incontournables des institutions territoriales⁶⁷³. La persistance de la présence et de l'action de l'Etat est un motif de récrimination récurrent des élus locaux. Invité à commenter la « réforme territoriale » qui en était alors encore au stade de l'examen de divers redécoupages des frontières régionales, le président du CRP Claude Gewerc déclarait :

« Je suis pour la clarification des compétences, que l'on sache clairement ce que fait la Commune, l'Agglomération, le Département, la Région... Et j'aimerais que l'on n'oublie pas non plus l'Etat ! L'Etat qui doit lui aussi assumer ses compétences, qui a délégué des compétences aux Régions, aux Départements, aux Communes, et qui continue de les exercer et de conserver des fonctionnaires pour le faire. Là, il y a confusion des genres⁶⁷⁴. »

Un flou relatif caractérise donc la division juridique du travail de l'action publique décentralisée, non seulement entre les échelons territoriaux⁶⁷⁵ mais qui plus est aussi entre les

⁶⁷³ La répartition des compétences entre les services de l'Etat et les collectivités figure dans l'annexe n°35.

⁶⁷⁴ Interview de Claude Gewerc, *Agir en Picardie*, n°162, février-mars 2014, p. 5. Lors de l'interview, il était question de fusionner la Picardie avec la Champagne-Ardenne. Dans le même registre, voir cette prise de position de l'association des Régions de France suite à l'annonce par le gouvernement d'une baisse des dotations aux collectivités : « De nombreuses compétences sont très fortement décentralisées. Le maintien d'une intervention de l'Etat ne se justifie plus "ni par un facteur d'équité, ni par un facteur de pertinence" comme l'indiquent Alain Lambert et Martin Malvy. Les principales sources d'économies sont au niveau de la présence territoriale de l'Etat. Les Régions demandent à l'Etat d'achever le mouvement de décentralisation en transférant les moyens et agents qu'il consacre aux interventions principalement assumées par les collectivités (développement économique, culture, ...). » ARF, communiqué de presse, « Baisse historique des dotations : moins 11 milliards d'euros d'ici 2017 », 29 avril 2014, [<http://www.arf.asso.fr/2014/04/baisse-historique-des-dotations-moins-11-milliards-deuros-dici-2017.html>], consulté le 9 août 2016.

⁶⁷⁵ Ce flottement juridique est notamment rendu possible par la « clause générale de compétence », qui, sous certaines conditions, confère à une collectivité particulière le droit d'intervenir dans un champ qui est en principe du ressort exclusif d'un autre échelon. « L'Acte III » de la décentralisation voté en août 2015 l'a supprimé pour les Départements et Régions.

collectivités et les administrations d'Etat. Ce sont ses conséquences sur la production statistique du CRP que l'on cherchera donc à appréhender, au travers de l'exemple d'une politique « historique » des Régions, qui en fait les responsables de l'ensemble du patrimoine immobilier des lycées publics de leur territoire :

« Article L. 214-6 La région a la charge des lycées, des établissements d'éducation spéciale et des lycées professionnels maritimes. Elle en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement. (...) La région assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les établissements dont elle a la charge⁶⁷⁶. »

L'échelon régional a de plus la responsabilité du « recrutement et [de] la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service exerçant leurs missions dans les lycées⁶⁷⁷ ». Au CRP, c'est la direction du patrimoine immobilier (DPI) qui remplit cette fonction pour les 98 lycées publics picards⁶⁷⁸. Localisée au sein du pôle « formation tout au long de la vie », la DPI est l'un des plus importants services du CRP, que l'on considère ses effectifs⁶⁷⁹ ou son budget⁶⁸⁰. Elle est responsable de l'entretien et de la (re-)construction d'un patrimoine immobilier de plus d'un million de mètres carrés, où travaillent environ 61 000 lycéens⁶⁸¹. En revanche, les responsabilités relatives au contenu et aux modalités de l'enseignement, à la définition des diplômes et enfin à la gestion des enseignants restent l'apanage de l'Etat. De sorte que cohabitent dans la petite centaine de lycées picards des fonctionnaires territoriaux, les TOS, et d'Etat.

Pour assumer leurs attributions, les agents de la DPI mobilisent des informations statistiques : les effectifs de lycéens par établissement, leur statut (internes, demi-pensionnaires, externes), la consommation énergétique des lycées, leur surface au sol (dont la part des espaces verts), le nombre de salles de classes, etc. Elles sont notamment utilisées pour déterminer le nombre d'agents des équipes mobiles d'agents techniques (EMAT) à affecter à chaque lycée et les moyens matériels à leur accorder. Bien qu'indispensables, toutes ces données ne sont pas toutes aisément disponibles au sein de la DPI. Certaines nécessitent en effet que des enquêtes spécifiques soient menées auprès des établissements, avec les

⁶⁷⁶ *Code de l'éducation*, édition 2015, Dalloz, Paris, 2014, p. 294-295.

⁶⁷⁷ *Ibid.*, p. 296.

⁶⁷⁸ Parmi lesquels on dénombre 43 lycées généraux, 46 professionnels, 7 lycées agricoles, enfin 2 EREA (établissements régionaux d'enseignement adapté). Source : CRP, DGA Formation tout au long de la vie, DPI, Marché public de prestations intellectuelles, Assistance-conseil à l'élaboration du projet de service de la DPI, CCTP, juin 2013, p. 3.

⁶⁷⁹ En juin 2013, la DPI comptait 45 agents. Source : *Ibid.*, p. 4.

⁶⁸⁰ En 2009, le budget de la DPI était de 138 millions d'euros, répartis à parts égales en autorisations de programmes et d'engagement et en crédits de paiement. Source : CRP, Rapport d'activités 2009, novembre 2010, p. 156.

⁶⁸¹ Source : Assistance-conseil à l'élaboration du projet de service de la DPI, p. 3.

proviseurs pour interlocuteurs. La production de ces chiffres nécessitent donc que collaborent des fonctionnaires soumis à des autorités hiérarchiques distinctes, le président du Conseil régional d'un côté, le recteur de l'académie de l'autre, ce qui pose des problèmes biens réels :

« Yves : En plus on n'a pas d'autorité, nous on n'est pas supérieur hiérarchique des chefs d'établissements, c'est le Recteur, donc on peut pas exiger non plus des chefs d'établissements certaines informations, donc après si on n'a pas l'information qu'on souhaite, on est obligé de passer par le Rectorat⁶⁸². »

Pour obtenir certaines statistiques dont elle a besoin, la DPI est donc contrainte de solliciter des agents administratifs sur lesquels le droit ne lui confère paradoxalement aucun pouvoir pour les obliger à les lui transmettre. La DPI est donc pour une bonne part dépendante du Rectorat :

« Thomas : Quelles sont vos sources d'informations principales pour alimenter ce genre de tableau ?

Antoine : Pour les effectifs c'est le Rectorat, forcément. On sollicite directement le Rectorat. Sachant qu'il y a un chantier en ce moment, enfin en ce moment il y a 50 chantiers, il y a même un chantier des chantiers [rire nerveux], pour mettre en place des plates-formes d'échange des données avec le Rectorat.

Thomas : Ah oui ?

Yves : Oui c'est un chantier qui est lancé. Parce que le Rectorat a un certain nombre d'informations, il fait des enquêtes aussi, il lance des enquêtes auprès des établissements, et nous aussi on lance des enquêtes auprès des établissements pour avoir des informations, par exemple on appelait ça l'enquête internats, maintenant elle est élargie à la restauration scolaire, pour connaître le nombre de demi-pensionnaires etc., et là bon ben en fait le Rectorat faisait un peu la même chose, le même type d'enquêtes...

Thomas : ... Et sans que vous le sachiez ?

Yves : ... Non et puis on avait des réponses différentes en plus ! L'établissement ne donne pas les mêmes réponses si c'est le Rectorat qui interroge ou la Région ! [rire nerveux] Voilà⁶⁸³ ! »

Le flou de la division juridique du travail entre l'Etat et le CRP engendre des doublons : les mêmes statistiques sont produites à deux reprises, une fois par la DPI, l'autre par le Rectorat. Pendant des années, les deux institutions ont conduit des enquêtes chacune de leur côté en ignorant que l'autre demandait la même chose aux proviseurs⁶⁸⁴. Yves et Antoine ont également fait le constat sensiblement plus dérangeant de variations dans les réponses des

⁶⁸² Entretien avec Antoine, responsable du département programmation financière, coordination et gestion administrative et juridique, et Yves, directeur de la DPI, Amiens, 3 juillet 2012.

⁶⁸³ *Ibid.*

⁶⁸⁴ Plus loin dans l'entretien, Yves reconnaît que la double sollicitation des proviseurs est « très pénible pour eux ». Cette situation n'est pas une spécificité du CRP. Proposant une meilleure « coordination des systèmes de collecte d'information » entre l'Etat et les collectivités dans le secteur éducatif, l'alter ego d'Yves à la Région Ile-de-France défendait la nécessité de « s'organiser afin de ne jamais demander deux fois la même information à un établissement public ou à une instance, quelle qu'elle soit. Les proviseurs se plaignent d'être submergés d'enquêtes et de devoir répondre plusieurs fois aux mêmes questions. » Source : CNIS, « Décentralisation et statistique », septembre 2005, p. 34.

proviseurs : suivant l'administration en charge de l'enquête, ils transmettent des statistiques différentes.

Expliquer cette observation nécessite de se pencher sur une fonction précise de la DPI. Outre la définition des besoins matériels et des personnels de maintenance à affecter pour chaque lycée, les statistiques produites par la DPI ou qui lui sont transmises par le Rectorat servent de base de calcul à la « dotation globale de fonctionnement » des lycées⁶⁸⁵.

Encadré n°21) La dotation globale de fonctionnement des lycées

Autre obligation juridique des Régions, cette dotation est destinée à couvrir les charges suivantes :

1) La viabilisation :

- le chauffage : P1 (fournitures d'énergie et d'eau chaude sanitaire) et P2 (petit entretien et conduite d'installations),
- les énergies hors chauffage : eau, gaz, électricité.
- les produits (ils représentent le reversement du service spécial « restauration et hébergement » au budget général), venant en déduction des deux postes précédents.

2) L'entretien et la maintenance :

- les contrats,
- l'entretien locatif,
- l'entretien du parc machine.

3) Le fonctionnement administratif et pédagogique :

- le fonctionnement général : ces charges regroupent principalement les frais d'enseignement et d'administration,
- les frais de correspondance,
- les activités sportives,
- les charges liées à des installations pédagogiques particulières,
- les logiciels,
- les ajustements.

L'élaboration de la DGF s'appuie sur ces données quantitatives :

- enquêtes chauffage, énergies hors chauffage, contrats, charges liées à des installations pédagogiques particulières (pièces justificatives fournies),
- effectifs et divisions réels constatés 20 jours après la rentrée scolaire et transmis par les services du Rectorat pour les postes fonctionnement général, frais de correspondance, activités sportives et les voyages, sorties et transports,
- comptes financiers à des fins de vérification de cohérence des informations transmises,

⁶⁸⁵ Aussi appelée « dotation régionale d'équipement », elle ne doit pas être confondue avec la « dotation globale de fonctionnement » (DGF), que l'Etat verse aux collectivités pour l'exercice de leurs compétences.

- surfaces des établissements,
- indices des prix à la consommation (notamment des énergies et de l'ensemble des ménages⁶⁸⁶).

Calculée par la direction de l'éducation (DE) à partir des données que lui fournit la DPI, la DGF est versée aux établissements par la DE.

C'est donc parce que les enquêtes statistiques de la DPI sont porteuses d'implications budgétaires directes du point de vue des proviseurs que leurs réponses varient :

« Thomas : Mais c'est quand même curieux que les réponses des proviseurs ne soient pas exactement les mêmes...

Yves : ... Ben non, parce qu'ils savent très bien que la Région demande ces informations pour calculer la dotation de fonctionnement, principalement ! [rire nerveux] Donc ils vont pas minorer les surfaces, voilà ! (...) Il y avait des différences aussi sur les enquêtes internat, parce qu'ils essaient toujours de nous démontrer que les internats sont occupés, bien occupés, et puis en fait quand on fait des vérifications, c'est pas toujours le cas⁶⁸⁷ ! [rire nerveux] »

Les statistiques transmises par les proviseurs conditionnant le montant de la dotation dont leur établissement bénéficie, on comprend qu'ils aient un intérêt objectif à « jouer avec » ou « sur » les chiffres. Et cela d'abord parce que cette dotation est la seconde plus importante ressource du budget de fonctionnement des EPLE⁶⁸⁸. Ensuite parce que la prise en charge du « fonctionnement administratif et pédagogique » de chaque établissement détermine en partie la qualité des conditions de travail en son sein tant pour les enseignants que pour les élèves, c'est-à-dire indirectement son « attractivité ». Enfin du fait que l'autonomie financière des établissements juridiquement est établie dans le code de l'éducation, la gestion de la DGF n'est pas intégralement fléchée. Les proviseurs disposent autrement dit d'une latitude dans l'affectation des crédits régionaux :

« Yves : Parce qu'en fait elle est globale la dotation. C'est-à-dire que pour un établissement donné, on verse 500 000 € par exemple. Certes, la direction de l'éducation a fait des calculs en disant que pour le chauffage il leur faut 150 000, pour l'électricité il leur faut 50 000, c'est des calculs théoriques mais en fait...

Thomas : ... C'est pas fléché ?

Yves : ... Non, c'est pas une subvention, c'est une dotation globale, donc...

Antoine : ... Les établissements reçoivent cette dotation et font ce qu'ils veulent avec. (...)

Yves : Les proviseurs ont une souplesse d'utilisation, c'est-à-dire que si effectivement ils ont moins chauffé, enfin si ils ont réussi à faire des économies par rapport à ce qui était prévu

⁶⁸⁶ Source : [http://www.picardie.fr/spip.php?page=aide&id_dispositif=15], consulté le 23 août 2016.

⁶⁸⁷ Entretien avec Antoine, responsable du département programmation financière, coordination et gestion administrative et juridique, et Yves, directeur de la DPI.

⁶⁸⁸ Cf. DEPP, Le budget de fonctionnement des établissements publics locaux d'enseignement en 2012 : près de 7 milliards d'euros, note d'information n°34, octobre 2014, p. 2. Le volume de la DGF versé à l'ensemble des lycées publics de Picardie constitue enjeu financier important du point de vue du CRP, *a fortiori* dans un contexte où s'intensifient les contraintes pesant sur le budget. A titre d'illustration, « le crédit affecté à cette dotation est passé de 24 745 000 € en 2004 à 32 138 378 € pour 2010 soit 29,87% d'augmentation depuis 2004 ». Source : CRP, Rapport d'activités 2009, novembre 2010, p. 148.

théoriquement par la direction de l'éducation, ils peuvent utiliser cet argent-là pour autre chose⁶⁸⁹. »

En résumé, ces fonctionnaires d'Etat que sont les proviseurs jouent sur les chiffres pour bénéficier des subsides qui leur sont attribués par une collectivité territoriale. Ils exploitent la répartition juridique des responsabilités entre le CRP et l'Etat pour (s')aménager une marge de manœuvre lors des opérations de quantification de certaines caractéristiques des lycées qu'ils dirigent, dont la fonction est de déterminer le montant des crédits dont ils bénéficient.

De l'obligation de quantifier à la possibilité de jouer avec les statistiques

Le travail *de* quantification est donc rendu obligatoire par les dispositions juridiques instituant le cadre dans lequel doit s'inscrire l'action publique du CRP. Mais ces règles rendent parallèlement possible le travail *de la* quantification, parce qu'elles établissent un cadre d'action suffisamment flottant pour que certains acteurs puissent y agir conformément à leurs intérêts, au moins en partie. A l'état de potentialité dans les textes codifiant la division juridique du travail entre le CRP et l'Etat, c'est dans le cours même du travail de quantification que s'actualise cette marge de manœuvre, qui contribue au travail *de la* quantification de propriétés des lycées. Et cela d'autant plus que, d'après Antoine, « les proviseurs ont toujours en tête, c'est ancré chez eux, que la Région est là pour payer. Ils se disent que de toute façon la Région elle paiera toujours⁶⁹⁰. » C'est là une illustration exemplaire des effets de la décentralisation sur la quantification de l'action publique territoriale. Non seulement il y a une redondance de la production – le même chiffre étant fabriqué deux fois –, mais en outre sa qualité même s'en trouve affectée, celle-ci étant « non entièrement cohérente » du fait du « développement de systèmes d'informations locales partiellement connectés entre eux⁶⁹¹. » Du flou de la division juridique du travail entre l'Etat et les collectivités découle une mesure statistique imprécise.

De ce point de vue, les usages « stratégiques » des statistiques dans le secteur de l'éducation sont toujours d'actualité et ne sont pas nécessairement en relation avec le déploiement de la « nouvelle quantification publique⁶⁹² ».

⁶⁸⁹ Entretien avec Antoine, responsable du département programmation financière, coordination et gestion administrative et juridique, et Yves, directeur de la DPI.

⁶⁹⁰ *Ibid.*

⁶⁹¹ Alain Desrosières, « Le territoire et la localité : deux langages statistiques », *art. cité*, in *Gouverner par les nombres. L'argument statistique II*, *op. cit.*, p. 93 et 94.

⁶⁹² Sur ce point, cf. le développement intitulé « hétérogénéité des catégories statistiques et conflits d'intérêts » in Jean-Pierre Briand, Jean-Michel Chapoulie, Henri Peretz, « Les statistiques scolaires comme représentation et comme activité », *Revue Française de Sociologie*, vol. 20 (4), 1979, p. 669-702, spécifiquement p. 689-691. Les auteurs écrivent par exemple p. 689 : « Dans cette perspective, une grande partie des propriétés des catégories de

§ 2) La statistique au secours du droit

Il s'agit cette fois de démontrer comment l'institution régionale a mobilisé la ressource statistique du contrôle de gestion pour cumuler un profit à la fois symbolique, consistant à appliquer le droit à la lettre donc à rendre hommage à la règle en agissant de manière conforme à celle-ci, et économique, en aménageant l'application de la règle juridique dans le sens de son intérêt financier. L'obligation de financement des lycées privés sous contrat d'association par la Région Picardie nous servira de support empirique pour appréhender cette interaction entre droit et statistique.

A) Comment se conformer à la règle de droit quand elle floue ?

Voté en plein mois d'août 2004, l'« acte II » a profondément modifié le cadre juridique et financier de la décentralisation. Parmi les nombreux transferts de compétences prévus par le texte figure l'obligation pour les Conseils régionaux de financer les établissements privés d'enseignement secondaire sous contrat d'association avec l'Etat⁶⁹³.

Une des conséquences de la passation d'un « contrat d'association » entre l'Etat et un établissement privé consiste en la prise en charge par la puissance publique de ses « dépenses de fonctionnement » « dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public. ». Cet article reste toutefois silencieux sur les modalités concrètes d'actualisation de cette obligation. Celles-ci sont en fait décrites et en même temps prescrites dans l'article L. 442-9⁶⁹⁴, qui est en quelque sorte la conséquence de l'article L. 442-5. Les « contributions forfaitaires » prévues par l'article L. 442-9 sont regroupées sous l'expression de « forfait d'externat », composé d'une part du « forfait personnel », d'autre part du « forfait matériel⁶⁹⁵ ». S'agissant du forfait personnel, son montant doit être établi « par rapport aux dépenses correspondantes de rémunération des personnels non enseignants afférentes à

recensement des élèves et des pratiques de réalisation des enquêtes précédemment évoquées ne font que traduire les relations, souvent conflictuelles, entre les différentes catégories d'agents concernés par la vie des établissements. »

⁶⁹³ « Art. L. 442-5 Les établissements d'enseignement privés du premier et du second degré peuvent demander à passer avec l'Etat un contrat d'association à l'enseignement public (...) Les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public. » *Code de l'éducation, op. cit.*, p. 575.

⁶⁹⁴ « Art. L. 442-9 (...) Les régions pour les classes des lycées (...) versent deux contributions. La première contribution est calculée par rapport aux dépenses correspondantes de rémunération des personnels non enseignants afférentes à l'externat des collèges ou des lycées de l'enseignement public assurés par le département ou la région (...). La seconde contribution est calculée par rapport aux dépenses correspondantes de fonctionnement de matériel afférentes à l'externat des établissements de l'enseignement public ; elle est égale au coût moyen correspondant d'un élève externe, selon les cas, dans les collèges ou dans les lycées de l'enseignement public du département ou de la région ». *Ibid.*, p. 599.

⁶⁹⁵ Ces trois expressions figurent dans le commentaire de l'article L. 442-5 : cf. *ibid.*, p. 579. Elles sont également employées par le contrôleur de gestion du CRP, comme on le verra dans les extraits d'entretien ci-dessous.

l'externat des collèges ou des lycées de l'enseignement public assurés par le département ou la région ». Le forfait matériel est quant à lui calculé « par rapport aux dépenses correspondantes de fonctionnement de matériel afférentes à l'externat des établissements de l'enseignement public ; elle est égale au coût moyen correspondant d'un élève externe, selon les cas, dans les collèges ou dans les lycées de l'enseignement public du département ou de la région ».

Si la forme particulière du langage juridique peut impressionner car elle paraît renfermer le principe de sa propre actualisation, dans les faits ces dispositions disent à la fois beaucoup et trop peu. Surtout dans le cas du forfait matériel, les acteurs du CRP se situent en effet dans une relative incertitude par rapport à ces textes. Ainsi l'article L. 442-9 prévoit que le forfait matériel « est calculé par rapport aux dépenses correspondantes de fonctionnement de matériel afférentes à l'externat des établissements de l'enseignement public ». Mais le périmètre des « dépenses de fonctionnement » des établissements privés correspond-il bien à celui des lycées privés ? Et comment faire pour s'en assurer ? Une lecture attentive du droit suggère que les acteurs du CRP n'ont pu trouver dans sa lettre un secours pour lever cette incertitude :

« Pour les communes, la liste des dépenses de fonctionnement a été établie par circulaire (...) Pour les départements et régions, aucune énumération précise n'a jamais été faite⁶⁹⁶. »

Il est par ailleurs prévu que le forfait matériel doit être égal au « coût moyen » « d'un élève externe » « dans les lycées de l'enseignement public de la région ». Or, ni la direction de l'éducation ni celle du patrimoine immobilier ne connaissent précisément l'affectation de la « dotation globale de fonctionnement⁶⁹⁷ » versée aux lycées publics, d'abord précisément du fait de son caractère « global » comme l'explique Marc, le contrôleur de gestion :

« Marc : Le forfait d'externat, c'est ce que la loi nous oblige à donner aux écoles privées. Donc faut savoir que la loi prévoit que quand une collectivité dépense un euro pour un externe de ses lycées publics, elle doit un euro pour les externes des lycées privés. (...) Sauf que quand on donne de l'argent à nos lycées publics, c'est à la fois pour l'externat, la restauration, l'hébergement et même les logements. Donc il fallait évaluer ce que coûtait l'externat. Typiquement, quand je chauffe un lycée, je chauffe tout ! Comment j'évalue la part de l'externat ? C'est-à-dire comment je calcule le chauffage des salles de classe ? Et pas le chauffage de la cuisine et pas le chauffage de l'hébergement⁶⁹⁸ ? »

Et ensuite parce que l'affectation de cette dotation entre les différents postes budgétaires reste à la discrétion des chefs d'établissements⁶⁹⁹. Puisqu'il est pour le moins difficile de connaître le « coût moyen » « d'un élève externe » « dans les lycées de

⁶⁹⁶ *Ibid.*, p. 579.

⁶⁹⁷ Aussi appelée « dotation régionale d'équipement ».

⁶⁹⁸ Entretien n°1 avec Marc, directeur du SQCG et contrôleur de gestion.

⁶⁹⁹ Sur ce point, voir le § 1 dans la section 3 de ce chapitre.

l'enseignement public de la région », il l'est tout autant d'en déduire le montant de la contribution à verser aux lycées privés. Sur cet exemple précis, le cadre de l'action publique décentralisée a en quelque sorte instituée une relative indétermination juridique, puisqu'il a contraint la Région Picardie à une nouvelle dépense tout en maintenant une part d'ombre sur ses modalités de calcul.

L'incertitude relative du cadre juridique de cette nouvelle compétence régionale a en quelque sorte été redoublée par deux difficultés conjoncturelles, liées au contexte de sa mise en œuvre. Il y a d'abord eu la nécessité de conduire une « négociation » avec les représentants de l'enseignement privé en Picardie pour l'établissement des forfaits matériel et personnel. En effet, de même que les chefs d'établissements des lycées publics sont doublement intéressés au calcul de la dotation globale de fonctionnement⁷⁰⁰, les acteurs politiques et surtout administratifs du CRP n'étaient pas en position de définir seuls les montants des deux forfaits pour ensuite les imposer sans discussion aux proviseurs des lycées privés sous contrat avec l'Etat. C'est ensuite la temporalité même de cette négociation qui a fini par devenir problématique, puisqu'elles ont eu lieu en 2009 et 2010. Autrement dit, elles se sont déroulées au moment où les contraintes pesant sur les finances régionales ont commencé à devenir prégnantes.

B) Conflit d'expertises autour de l'interprétation du droit

Dans ce cadre juridique flottant et au vu de ces difficultés liées au contexte, la hiérarchie politique et administrative du contrôleur de gestion lui a passé une « commande » d'un type peu ordinaire :

« Marc : Moi j'avais un mandat politique quand même, donc ça ça reste entre nous hein, j'avais un mandat politique, c'est une majorité de gauche, qui était de dire "La loi nous oblige à servir les écoles privées, mais il faut leur donner uniquement ce à quoi elles peuvent prétendre, ni plus ni moins".

Thomas : Oui, on voit bien les implications politiques. Mais pour revenir sur l'aspect un peu politique de la commande, par rapport à la négociation avec l'école privée, c'est venu du cabinet c'est ça ?

Marc : Il y avait aussi le VP de l'époque...

Thomas : ... Et c'est passé par le DGS ?

Marc : ... Enfin moi j'avais eu mandat du DGS pour dire faut donner ce à quoi ils peuvent prétendre, ni plus ni moins.

Thomas : Respecter le droit...

Marc : ... Respecter la loi, voilà, puisque la loi nous oblige, on doit pas défavoriser le privé mais il est pas question de le favoriser non plus. Alors le forfait matériel a été suivi de très

⁷⁰⁰ D'une part parce que son montant est déterminé à partir des données que les proviseurs produisent et transmettent au CRP. Et d'autre part parce qu'à l'échelle métropolitaine, elle constitue la seconde plus importante ressource du budget de fonctionnement des lycées publics. Voir DEPP, Le budget de fonctionnement des établissements publics locaux d'enseignement en 2012 : près de 7 milliards d'euros, p. 2.

près par M. Fillion, qui était VP de l'éducation à l'époque⁷⁰¹, qui est venu finaliser la négociation, c'est-à-dire qu'il était là lors des deux dernières réunions, c'est lui qui a fini par négocier. Nous on a fait toute la partie technique, on l'a informé au fil de l'eau, en lui disant "Voilà on en est là, ça ils veulent pas, ça ils veulent pas, qu'est-ce qu'on fait ?". Et puis pour le forfait personnel, ça s'est passé un peu sans vice-président, la dernière réunion c'était le DGS et le DGA du pôle 3⁷⁰² qui étaient là. Mais le cabinet a été tenu informé⁷⁰³. »

Dans un pays où la « guerre scolaire » est en quelque sorte larvée, l'expertise gestionnaire de Marc a donc été sollicitée dans l'espoir qu'il mette sur pied des solutions statistiques autorisant une actualisation rigoureusement équilibrée de la loi. Par-delà son caractère partiellement flou, l'enjeu était de parvenir ainsi à une solution acceptable notamment sur le plan politique, car ne (dé-)favorisant (pas) (trop) les établissements privés par rapport aux lycées publics.

Mais comment expliquer que ce soit le service fonctionnel du contrôle de gestion qui ait été sollicité pour définir les conditions de mise en œuvre d'une nouvelle compétence strictement sectorielle ? Quels sont les raisons faisant que la direction de l'éducation ne soit pas encore apparue au rang des acteurs de la négociation des coûts des forfaits matériel et personnel ?

« Marc : La problématique du forfait d'externat, c'est que dans la plupart des Régions ça a été confié à la direction de l'éducation. La problématique de la direction de l'éducation qui s'est posée très vite ici, c'est que pour le directeur de l'éducation, les lycées privés c'est un des partenaires de tous les jours. Et donc il était extrêmement difficile pour les directeurs de l'éducation d'aller à l'affrontement avec les directeurs du privé. Et moi je le conçois et je le comprends. Donc à l'époque, la directrice générale des services⁷⁰⁴ a dit "Effectivement c'est difficile, on va mettre le contrôle de gestion". Moi j'ai aucune relation avec le privé. Et j'ai pu amener une certaine expertise. (...) Donc c'est typiquement l'exemple du dossier où vraiment on est un plus pour une direction opérationnelle, parce que déjà on lui permet de prendre un peu de recul et de pas aller à l'affrontement avec des partenaires quotidiens. Et parce qu'on a une expertise qu'ils n'ont pas, parce que c'est...

Thomas : ... Parce que c'est un métier à part entière...

Marc : ... Voilà, et nous on n'a pas le nez dans des dossiers du quotidien, donc on peut prendre du recul, on peut triturer des données dans tous les sens, on peut aller voir ailleurs, tout ça. Chose que n'a pas forcément le loisir de faire une direction opérationnelle⁷⁰⁵. »

C'est donc la distance sociale objective de Marc vis-à-vis de ces « partenaires quotidiens » que sont les lycées privés de Picardie pour la direction de l'éducation qui lui a permis de s'engager dans la négociation, en y investissant son savoir et sa pratique de

⁷⁰¹ Il s'agissait de Frédéric Fillion-Quibel, conseiller régional de l'Oise (PS) et VP responsable des « lycées » pendant la mandature 2004-2010.

⁷⁰² Qui regroupe tous les services opérationnels intervenant dans le secteur de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de l'éducation. Il comprend notamment la direction du patrimoine immobilier et celle de l'éducation.

⁷⁰³ Entretien n°1 avec Marc, directeur du SQCG et contrôleur de gestion.

⁷⁰⁴ Il s'agissait de Florence, qui a occupé cette fonction de juin 2007 à la fin août 2010.

⁷⁰⁵ Entretien n°1 avec Marc, directeur du SQCG et contrôleur de gestion.

contrôleur de gestion. Mais malgré l'anticipation par la DGS des contraintes sociales et cognitives amenuisant la latitude d'action du directeur de l'éducation, la négociation avec les représentants des établissements privés a rapidement pris la forme d'un face-à-face cognitif, où se sont opposées frontalement deux formes d'expertise :

« Marc : Aux premières réunions ils avaient amené leur avocate de Paris qui a dit "Nous on veut 18 millions par an, on va vous faire cracher". Elle est venue aux trois premières réunions, après on l'a plus jamais vue. Moi je leur ai dit "Est-ce que vous avez des propositions à faire ?" Ils m'ont dit "Non, on n'a pas de propositions". Je leur ai dit "Moi je vais vous faire des propositions, qui seront chiffrées, argumentées, etc.", et à chaque fois on a raisonné comme ça.

Thomas : C'était un peu l'expertise juridique contre votre propre expertise...

Marc : Oui, alors l'avocate nous a sorti la jurisprudence de Montpellier, etc. etc., bon OK. Sauf que eux ils ont dit "Nous de toute façon c'est ça, point final". Nous on a vraiment argumenté, on a travaillé des heures et des heures. J'avais un ancien proviseur de lycée qui travaillait avec moi à l'époque, bon enfin... Et ils ont jamais réussi à nous contrer en fait. D'ailleurs, au départ ils disaient "On va aller au contentieux" et des gens des organisations de gestion des écoles catholiques au niveau national sont descendus, mais ils ont vu qu'ils pouvaient aller au contentieux, de toute façon nous on était blindés⁷⁰⁶. »

Ce que dit Marc du déroulement et de l'ambiance des « premières réunions » permet de comprendre pourquoi « les négociations ont été extrêmement difficiles », comme il le synthétise quelques instants avant cet extrait. Ces premières réunions ont en effet pris la forme d'un *conflit d'instruments d'expertises* pour procéder à l'opérationnalisation de l'obligation juridique s'imposant au CRP.

Avec d'un côté l'arme du droit et de sa jurisprudence, que brandit l'« avocate de Paris ». Parlant au nom des lycées privés, il semble qu'elle ait escompté que sa référence à la « jurisprudence de Montpellier⁷⁰⁷ » devait lui permettre d'ôter tout pouvoir de contre-argumentation à Marc, en imposant dès le début de la discussion un montant financier indiscutable. La somme de « 18 millions par an » pouvait d'autant moins souffrir le débat que le verdict du tribunal administratif de Montpellier est la première décision de jurisprudence concernant l'article L. 442-9, primauté lui conférant une certaine portée juridique.

Dans le camp adverse⁷⁰⁸, Marc a opposé son savoir-faire de contrôleur de gestion pour contrer l'argumentation juridique de l'avocate parisienne au moyen de « propositions chiffrées ». Si celles-ci ne pouvaient se prévaloir de la portée d'une décision de jurisprudence émanant d'un tribunal administratif, on peut supposer qu'elles ont été (a-)perçues comme des boîtes (plutôt) noires aux yeux des interlocuteurs de Marc. Symboliquement moins imposant, l'argumentaire statistique du contrôleur de gestion offrait toutefois moins de prises à la

⁷⁰⁶ *Ibid.*

⁷⁰⁷ Qui n'est pas un souvenir approximatif de Marc du contenu des réunions. Cf. *Code de l'éducation, op. cit.*, p. 600.

⁷⁰⁸ Si l'on file de façon tacite la métaphore du combat de boxe, on pourrait tout aussi bien recourir à celle d'un « assaut d'escrimeurs ». Cf. Emmanuel Didier, « L'Etat néo-libéral ment-il ? "Chanstique" et statistiques de police », *art. cité*, p. 68.

critique. D'après cet extrait d'entretien, la négociation du forfait d'externat entre les représentants des lycées privés et l'institution régionale s'apparente donc à une configuration de stricte opposition entre la ressource juridique et l'expertise statistique⁷⁰⁹.

C) Le contrôle de gestion comme outil d'exploitation de l'imprécision juridique

En fin de compte, quel camp est sorti victorieux de cette négociation en forme de guerre de position ? Ce conflit de formes d'expertises a-t-il perduré jusqu'au dénouement de la négociation ou s'est-il soldé par une sorte de match nul, aucune des parties en présence n'étant parvenue à prendre l'avantage sur l'autre en faisant prévaloir sa ressource instrumentale ? La poursuite du récit de cette anecdote montre en fait que la réalité de l'utilisation du savoir-faire du contrôle de gestion ne peut être résumée à une simple et franche opposition avec l'expertise juridique des représentants des établissements privés :

« Marc : On leur proposait un mode de calcul, ils nous disaient "Non, on conteste ça" et on revenait un mois après avec un autre mode de calcul qui leur était encore moins favorable, de manière quasiment systématique. On disait "Ben nous on a réfléchi, on a trouvé ça et effectivement c'est plus douze qu'on vous doit, c'est onze" "Ah !" [Il mime le visage interloqué de ces interlocuteurs]. De manière à chaque fois pas irréfutable, parce que tu sais c'est des ratios tout ça, mais de manière très peu discutable. Et donc ils disaient "Effectivement, tout compte fait, on va revenir à la première solution, on va prendre douze plutôt que onze"⁷¹⁰. »

Décrite comme une « question très controversée⁷¹¹ », le calcul du temps de travail effectif de certains agents régionaux pour la détermination du forfait personnel l'a aussi été lors de la négociation du forfait d'externat du CRP. Qu'il s'agisse des agents de la direction de l'éducation ou des personnels TOS officiant dans les établissements publics de la région, les représentants des lycées du secteur privé ont dans les deux cas tenté de faire valoir leur intérêt :

« Y'a des choses sur lesquelles on n'a pas voulu transiger, typiquement sur le forfait personnel⁷¹². Au départ ils réclamaient une part du salaire de tous les agents de la collectivité, en disant que ça en fait partie. "On veut une part du salaire du contrôleur de gestion, une part du salaire du DGS", je leur ai dit "Attendez, ça c'est possible, premièrement y'a des gens qui travaillent déjà pour les lycées privés. Tous les gens de la direction de l'éducation travaillent pour les lycées privés. Ils travaillent déjà pour vous, je peux pas en plus vous donner une part

⁷⁰⁹ De ce point de vue et à ce stade de l'analyse, on peut assimiler le droit et la statistique à des « capitaux », inégalement distribués entre les participants et dont l'efficacité pour la défense de leurs intérêts est variable.

⁷¹⁰ Entretien n°1 avec Marc, directeur du SQCG et contrôleur de gestion.

⁷¹¹ Dans le commentaire de la jurisprudence de l'article L. 442-9 : cf. *Code de l'éducation, op. cit.*, p. 601.

⁷¹² Rappelons que le « forfait personnel » est fixé « par référence aux dépenses par élève de rémunération des personnels TOS des EPLE de l'enseignement public ». Source : [<http://www.collectivites-locales.gouv.fr/enseignement-et-formation>], page consultée le 16 février 2017. Marc devait autrement dit parvenir à isoler le coût des agents TOS du CRP ne travaillant que pour l'externat des lycées publics pour en déduire le montant à accorder aux lycées privés.

de leur salaire. Sinon vous êtes privilégiés par rapport aux lycées publics". (...) Pareil pour calculer le temps de travail des agents TOS sur l'externat. "C'est pas sorcier, il faut faire au prorata des mètres carrés". J'ai dit "Non, parce que je considère que nettoyer un mètre carré de salle de classe ou nettoyer un mètre carré de cuisine, on n'y passe pas le même temps".

Thomas : Oui et puis on n'a pas forcément besoin des mêmes produits, qui n'ont pas le même coût...

Marc : ... Deuxièmement, on sait très bien que quand y'a des malades, une fois de plus, on va pas nettoyer la salle de classe, en disant tant pis on la fera demain, mais de toute façon on nettoiera la cuisine et les salles à manger parce que c'est obligatoire. Tout ça fait que je dois donner un poids supérieur à mes mètres carrés de cuisine et mes mètres carrés d'internat, parce que nettoyer une chambre, c'est pas nettoyer une salle de classe hein. Et donc tout ça a fait que, au fur et à mesure, on a baissé la part de l'externat. Donc on est arrivés à un truc où on disait 30% du temps de nos agents TOS est passé à l'externat. Certaines régions sont à 53%, pour te dire⁷¹³. »

Mais les exigences des représentants des lycées privés n'ont pas été suivies par Marc car de façon « très peu discutable », c'est-à-dire frôlant l'irréfutabilité, il leur a constamment opposé une contre-argumentation dont l'assise était constituée de son travail de quantification et de valorisation monétaire.

C'est l'expertise statistique de Marc qui a fini par prévaloir sur les ressources juridiques des représentants des lycées privés, puisque ce sont ses propositions chiffrées qui l'ont emporté. Mais sous peine de méconnaître la relation entre droit et statistique dans ce cas précis, cette prééminence ne peut être interprétée dans les termes d'une pure et simple opposition entre ces deux formes d'objectivation et de régulation de l'action publique :

« Marc : Donc sur la part matériel on s'est plutôt bien débrouillé, parce qu'on est l'une des deux Régions qui donne le moins. Et sur la part personnel, on est la Région qui donne le moins. Mais quand je dis le moins, ça peut être 300 € de moins par lycéen et par an que certaines Régions. Donc c'est quand même considérable. Et d'ailleurs beaucoup de Régions ont repris notre méthode de calcul derrière, ils se sont rapprochés de moi en disant "Comment t'as fait ?" [Je souris] Ben oui, quand tu donnes 300 € et d'autres 600, ils se disent "Attends, 600 €, j'ai vingt-mille lycéens", tu vois ce que ça fait hein ! (...) Donc j'estime avoir fait gagner 4 millions par an à la collectivité (...). Et puis je pense que tout le monde aujourd'hui nous félicite du travail qu'on a accompli. Parce qu'on a trouvé un accord, parce que l'accord il est pas avantageux pour nous, il est juste, je pense qu'il est relativement juste et je pense qu'on arrivera, progressivement, à descendre un petit peu quand même⁷¹⁴. »

L'interdépendance entre « les codes et les chiffres⁷¹⁵ »

Si le début de la négociation laissait présager un conflit d'expertises frontal entre droit et statistique, les deux derniers extraits d'entretien avec Marc brossent un tableau nettement

⁷¹³ Entretien n°1 avec Marc, directeur du SQCG et contrôleur de gestion.

⁷¹⁴ *Ibid.*

⁷¹⁵ Expression d'Emile Durkheim citée par François Héran, « L'assise statistique de la sociologie », *art. citée*, p. 25.

plus nuancé. Ils permettent de comprendre comment Marc s'est servi de la ressource statistique comme d'un *instrument d'exploitation de l'indétermination relative de la règle juridique*. Contenus à l'état de potentialités dans la lettre de l'article L. 442-9, ces marges de manœuvre ont en quelque sorte pris vie lors des opérations de quantification de la valeur du forfait d'externat, permettant ainsi à Marc de le calculer de façon « relativement juste⁷¹⁶ ». Son savoir(-faire) gestionnaire lui a non seulement permis d'être à la hauteur de son « mandat politique », consistant à respecter l'obligation juridique faite à la Région, mais au surplus de le faire dans le sens de l'intérêt économique de l'institution. Comme il le résume, « j'estime avoir fait gagner 4 millions par an à la collectivité. »

On a donc affaire à une stratégie de coup double, puisque c'est d'abord l'intérêt symbolique du CRP qui a été préservé via cet usage des statistiques gestionnaires, qui a permis de prétendre n'appliquer rien d'autre que la stricte lettre du droit, c'est-à-dire de déployer une « stratégie de second ordre visant, comme on dit, à se *mettre en règle* ou à *mettre le droit de son côté*. C'est ainsi que la conformité parfaite à la règle peut procurer, outre le profit direct assuré par la pratique prescrite, un profit secondaire, tel que le prestige et le respect qui sont à peu près universellement promis à une action sans autre détermination apparente que le respect *pur et désintéressé* de la règle⁷¹⁷. » Mais c'est au surplus l'intérêt proprement économique de l'institution qui a été ménagé, puisque le recours à l'expertise du contrôle de gestion lui a permis d'exploiter les zones d'incertitude relative du droit, pour les tourner à son avantage. L'un des indices de cette stratégie de coup double se trouve dans la dernière phrase de Marc où, en l'espace de seulement quelques mots, il affirme le caractère « pas avantageux pour nous » mais tout simplement « juste » de l'accord signé avec les lycées privés, tout en laissant augurer que, « progressivement », le CRP pourra « descendre un petit peu quand même » le montant du forfait d'externat.

Ce résultat converge avec une observation faite par Pierre-André Juven, dont les travaux sont consacrés au déploiement et effets de dispositifs gestionnaires dans le secteur hospitalier français. Les prescriptions légales dont dépendent les établissements de soins disposent qu'une part de leur budget doit être calculée suivant leur « production » annuelle. Ce cadre juridique impose donc de quantifier ce que « produisent » les hôpitaux. Cette vaste

⁷¹⁶ Comme dans l'exemple du calcul de la dotation globale de fonctionnement des lycées publics (cf. le § 1 de la section 3 de ce chapitre), les opérations statistiques de Marc étaient elles aussi lourdes d'enjeux financiers. Mais cela est insuffisant pour dire qu'elles ont été informées par ces considérations, c'est-à-dire que la pratique de Marc a consisté à jouer « sur » ou « avec » les chiffres, ce faisant à prendre des libertés avec l'impératif de « fidélité au réel » de l'objectivation statistique. Les chefs d'établissements publics avaient en effet un intérêt économique objectif à surestimer la superficie des lycées, autrement dit à en donner une représentation statistique plus ou moins éloignée du réel, cette donnée servant avec d'autres à déterminer le montant de la dotation que le CRP doit leur verser. A la différence de Marc, dont l'intérêt objectif était de rapprocher le plus possible sa description statistique de la « réalité », d'un point de vue professionnel d'une part – honorer son « mandat politique » – et d'autre part sous un angle budgétaire, puisque dans son cas l'impératif d'objectivation fidèle du réel coïncidait avec l'intérêt économique de l'institution.

⁷¹⁷ Pierre Bourdieu, *Esquisse d'une théorie de la pratique. Précédé de trois études d'ethnologie kabyle*, op. cit., p. 320, souligné dans le texte.

entreprise passe entre autres par le codage dans d'immenses bases de données de l'ensemble des « actes médicaux » des personnels soignants. Puisque le droit fait dépendre la définition des ressources budgétaires des hôpitaux de la quantification de leur « production », le codage de celle-ci est lourd d'enjeux économiques. De sorte que des pratiques d'« optimisation » du codage ont fait leur apparition⁷¹⁸, qui consistent également à *aménager le droit en le (re-)travaillant au moyen de l'outil statistique*. « Ce qui est entendu par optimisation, c'est l'exploitation au maximum des cadres réglementaires. Si la dénutrition rapporte de l'argent, alors il faut l'inscrire. Comme le disait une technicienne, "je ne vois pas pourquoi je roulerais à 50 si c'est limité à 90". Le gain n'est pas recherché à tout prix, il s'agit bien de gagner dans le cadre de et par les règles, jamais contre elles. (...) L'optimisation ne consiste que très peu en une activité mensongère, tentant de rajouter des diagnostics inexistantes ou des interventions non effectuées. Elle est une occupation maximale du cadre réglementaire⁷¹⁹. »

Conclusion du chapitre IV : Saisir les relations entre droit et statistique comme une dialectique

Retraçant la « naissance d'une statistique de l'intimité » par l'analyse des modalités de production des « recensements et (...) enquêtes de logement effectués entre 1936 et 1968⁷²⁰ », Axel Pohn-Weidinger démontre « comment des principes de classification extérieurs à la statistique publique – les catégories juridiques – agissent sur le travail statistique au niveau infinitésimal de la confection des outils de mesure ». Il ajoute que les « pratiques dérogatoires et les oscillations entre catégories juridiques et statistiques montrent un espace d'incertitude, qui laisse à penser que la statistique publique, si elle est massivement traversée par les normes juridiques, n'est pas une simple application de celles-ci⁷²¹. »

Mutatis mutandis, c'est ce qu'on a démontré dans ce chapitre. D'un côté en effet, le dispositif de quantification du CRP est largement dépendant du cadre juridique de la décentralisation, tant du point de vue des propriétés des agents administratifs en charge du travail statistique (section 1) que de l'existence et des caractéristiques des outils qui le constituent (section 2). Mais si ce cadre contraint à quantifier, son flou relatif autorise dans le même temps le jeu de certains acteurs avec les chiffres. Les proviseurs de lycées s'infiltrèrent dans les interstices résultant de la dispersion juridique des responsabilités entre le CRP et le

⁷¹⁸ Au point d'être devenues des prestations commerciales que des sociétés spécialisées proposent aux hôpitaux.

⁷¹⁹ Pierre-André Juven, « Codage de la performance ou performance du codage : mise en chiffre et optimisation de l'information médicale », *art. cité*, p. 87 et 89. Du même auteur, cf. aussi sa thèse, *Une santé qui compte ? Coûts et tarifs dans la politique hospitalière française*, *op. cit.*, spécifiquement p. 114-127 (« Valoriser les séjours : le travail d'optimisation »).

⁷²⁰ Axel Pohn-Weidinger, « Une statistique de l'intimité. La catégorie du "logement surpeuplé" entre statistique et droit (1936-1962) », *Genèses*, n°92, 2013, p. 102-126, p. 104.

⁷²¹ *Ibid.*, p. 104.

Rectorat, en produisant des statistiques conformes à leurs intérêts (section 3 § 1). Dans le cas précis du financement du forfait d'externat des lycées privés, on a affaire à une sorte de relation dialectique, dont les interstices d'indétermination relative entourant l'application d'une règle juridique sont le point de départ, que les statistiques gestionnaires viennent combler pour finalement autoriser son strict respect apparent et la préservation des intérêts symbolique et économique de l'institution (section 3 § 2).

Cet exemple prouve l'existence d'« interactions entre les catégories statistiques et juridiques⁷²² » dans le quotidien de l'action publique tout comme dans la pratique des professionnels du chiffre⁷²³. C'est pourquoi l'analyse des relations entre ces formes d'objectivation et modes de régulation de l'action publique que sont le droit et la statistique ne saurait être épuisée par la seule thèse de la « numérisation du politique », entendue comme substitution de la statistique au droit en tant que « source des règles qui déterminent la forme de l'activité de gouvernement⁷²⁴. »

De même qu'il a été montré en quoi la « statistique [est] tributaire du droit⁷²⁵ », on a inversé le point de départ de l'analyse, en montrant ce que pouvait devoir à la statistique l'actualisation de la règle juridique dans certaines circonstances. Il ne paraît donc pas si naïf de réaffirmer avec Durkheim que « les codes et les chiffres⁷²⁶ » ont aussi et encore partie liée dans le fonctionnement concret de la « nouvelle quantification publique ».

Epilogue : La détermination juridique suffit-elle pour comprendre l'institutionnalisation des formes statistiques au sein du CRP ?

Faire du droit un principe de structuration majeur de l'existence et des propriétés techniques des outils de quantification du CRP ne revient pas à dire qu'il en est l'unique cause. Sa détermination vaut en effet surtout pour les chaînes statistiques sectorielles. Si on dispose d'indices de détermination juridique des outils transversaux⁷²⁷, leur existence ne

⁷²² *Ibid.*, p. 104.

⁷²³ *Ibid.*, p. 110 : « Le statisticien déroge, ici encore, à une règle de droit, qui veut que généralement les arrière-boutiques soient considérées comme des locaux commerciaux et non comme des locaux à usage d'habitation. (...) En revanche, on remplit une feuille de logement pour des logements qui servent en partie pour l'habitation et en partie pour le travail, notamment pour les professions libérales et les artisans travaillant à domicile. La statistique se rapproche ici du droit ».

⁷²⁴ Albert Ogien, « La valeur sociale du chiffre. La quantification de l'action publique entre performance et démocratie », *art. cité*, p. 30 et 36.

⁷²⁵ François Héran, « L'assise statistique de la sociologie », *art. cité*, p. 29.

⁷²⁶ *Ibid.*, p. 25.

⁷²⁷ Tels les indicateurs de « réalisation » du contrôle de gestion : voir le tableau n°5 dans le § 1 de la section 2.

procède pas d'une quelconque disposition législative ou réglementaire du Code général des collectivités territoriales (CGCT). A l'heure actuelle, aucun article du CGCT ne fait du contrôle de gestion ou de l'« évaluation des politiques publiques » des pratiques obligatoires dans les collectivités⁷²⁸. Le contrôle de gestion et la quantification évaluative sont donc deux instruments propres au CRP, qui ont en outre connu deux trajectoires clairement divergentes. Seul le premier a en effet été opérationnel ; à l'inverse, les tableaux de bord évaluatifs ne l'ont jamais réellement été.

C'est donc dire que la variable juridique ne suffit à expliquer ni la genèse ni l'évolution contrastée de ces deux dispositifs. C'est à résoudre cette énigme que le prochain chapitre est consacré.

⁷²⁸ La dernière pièce du cadre juridique de l'action publique décentralisée – la loi « NOTRe » du 7 août 2015 – est tout à fait muette sur ce point. Le texte de l'« Acte II » de la décentralisation de 2004 a pendant un temps prévu la création d'un « Conseil national de l'évaluation des politiques publiques locales ». Mais cette initiative gouvernementale fut finalement neutralisée par le Sénat. Pour le récit de cette institution mort-née, cf. Patrick Le Lidec, « Le pouvoir sans la responsabilité ? Le statut de l'évaluation dans la nouvelle étape de la décentralisation », *Informations sociales*, n°121, 2005, p. 56-64.

Chapitre V

L'enracinement du contrôle de gestion et le dépérissement de la quantification évaluative

Ce chapitre se concentre sur les deux formes statistiques transversales présentées dans l'introduction de la partie II. Alors que le contrôle de gestion s'est institutionnalisé, la quantification évaluative⁷²⁹ des « effets » des politiques régionales a quant à elle rapidement périclité. La trajectoire des statistiques gestionnaires est l'opportunité de revisiter la question « à quoi tient la réussite des formes statistiques⁷³⁰ ? », tout en laissant la possibilité de s'interroger parallèlement sur les raisons de l'échec de la seconde. L'enjeu est donc de cerner les ressorts sociaux au principe des destins contraires de ces deux dispositifs de quantification, autrement dit de mettre au jour les conditions de leur (non) implantation.

On ouvrira la boîte-noire de ce processus multidimensionnel pour montrer que c'est l'interaction entre les caractéristiques techniques, organisationnelles et symboliques de ces deux formes statistiques et les propriétés structurelles de l'institution régionale et le contexte changeant dans lequel elle est encadrée qui a orienté l'instrumentation statistique du Conseil régional de Picardie (CRP) vers le seul contrôle de gestion. Pour ce faire, on scrutera successivement ces deux formes statistiques sous trois angles distincts, constituant autant de sections. On s'intéressera aux modalités techniques de leur construction et mise en œuvre (section 1) puis à leurs points d'ancrage institutionnels (section 2). C'est enfin d'un point de vue symbolique qu'elles seront envisagées dans la troisième section. Cet ordre a l'avantage de partir des outils statistiques analysés de façon strictement internaliste, pour progressivement élargir l'échelle d'observation en incluant dans l'explication une perspective externaliste. Il ne s'agit pas de préférer une approche par rapport à l'autre en démontrant la supériorité de son pouvoir explicatif, mais d'essayer de les combiner harmonieusement⁷³¹. Et puisqu'il n'y a enfin pas de plus-value particulière à examiner l'institutionnalisation réussie d'une forme statistique par rapport à un cas d'échec, on attachera une égale dignité à ces carrières opposées en leur consacrant chacune un paragraphe dans chaque section. On essaiera

⁷²⁹ Tout au long de ce chapitre, dans le souci d'éviter les répétitions, l'expression « statistiques gestionnaires » sera tenue pour équivalente de « contrôle de gestion ». Et celle de « tableau(x) de bord évaluatif(s) » sera employée comme synonyme de « quantification évaluative ».

⁷³⁰ Loïc Blondiaux, « Le chiffre et la croyance. L'importation des sondages d'opinion en France ou les infortunes d'une opinion sans publics », *art. cité*, p. 117.

⁷³¹ « Si l'on veut pouvoir comprendre de manière non simplificatrice l'influence des outils de quantification sur l'évolution des représentations sociales et des modes d'intervention publique, [il faut procéder] à une analyse essayant de tenir ensemble, premièrement la compréhension de ces outils dans leurs moindres détails, deuxièmement la connaissance de leur processus de construction et des acteurs en présence, et troisièmement celle du contexte dans lequel ils se déploient. » Corine Eyraud, « Une comptabilité d'entreprise pour les États ? Un dispositif de quantification économique soumis à l'analyse sociologique. Le cas français », *art. cité*, p. 112.

autrement dit de les examiner de façon dialectique. De sorte que l'analyse de l'institutionnalisation ratée de la quantification évaluative permettra en retour de mieux saisir les conditions de félicité ayant conduit à l'enracinement du contrôle de gestion, et inversement.

Au lieu de les intégrer dans la démonstration au risque d'en alourdir la lecture, on préfère communiquer dès maintenant les éléments nécessaires à la compréhension du propos. Pour chacun des deux dispositifs de quantification, on dira donc quelques mots de leurs fonctions, des types d'indicateurs qui leur sont associés, des agents responsables de leur mise en œuvre et enfin des biens statistiques en résultant.

Introduction : Les principales caractéristiques des deux dispositifs

§ 1) Des indicateurs pour évaluer les « effets » des politiques

Huit services appartenant à quatre directions générales adjointes⁷³² ont été dotées d'un tableau de bord évaluatif, qui devait remplir quatre fonctions :

- « 1. disposer des **données quantitatives utiles au suivi et à l'évaluation** de leurs propres actions
2. effectuer un **suivi territorialisé** de leurs actions
3. construire des **tableaux de bord stratégiques** (fonction d'alerte) permettant de mesurer l'efficacité de leurs actions
4. avoir une **vision transversale des actions régionales** mises en œuvre⁷³³ ».

L'architecture des tableaux de bord évaluatifs est organisée autour d'objectifs dits « stratégiques » et « spécifiques », ceux-ci étant des déclinaisons « opérationnelles » des premiers. Le plus souvent, les deux types d'objectifs, *a minima* les « stratégiques », préexistaient à l'élaboration des tableaux de bord. Beaucoup avaient en effet été explicités et formalisés dans divers « plans » et « schémas » sectoriels⁷³⁴.

⁷³² Pôle 1 : direction de l'agriculture et du développement rural (DADR), direction de l'économie et direction de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (DESRI). Pôle 2 : direction de l'environnement et direction des transports (DT). Pour le pôle 3 : direction de la formation et de l'apprentissage (DFA), direction de l'éducation (DE), en commun avec la direction du patrimoine immobilier (DPI). Enfin la direction de la culture et du patrimoine (DCP) pour le pôle 4.

⁷³³ Source : Mise en place d'un système de suivi et d'évaluation des politiques régionales, présentation powerpoint au Codir du 7 avril 2008, archive interne, p. 3, souligné dans le document. C'est Guillaume qui a rédigé ce document et l'a présenté oralement lors de cette réunion du Codir.

⁷³⁴ A simple titre d'illustration, citons le « plan régional éducation formation » (PREF), le « schéma régional de développement économique » (SRDE), le « schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche » (SESR), le « plan régional agricole » (PRAG), le « schéma régional de développement culturel » (SRDC), etc. La plupart de ces documents ont été élaborés lors de la mandature 2004-2010.

Aux objectifs « stratégiques » et « spécifiques » sont respectivement associés des indicateurs d'« impact » et de « résultats ». Les premiers objectivent les « effets à moyen et long terme pour tous les bénéficiaires (directs et indirects) de l'action : taux de fréquentation à un an de l'axe routier nouvellement créé, taux d'emploi à 6 mois des stagiaires. Ces indicateurs ne se confondent pas avec des "indicateurs de contexte" puisqu'ils sont en lien étroit avec l'action et ne concernent pas nécessairement l'ensemble d'un territoire ou d'une population⁷³⁵. » Les indicateurs de « résultats » cernent les « effets immédiats pour les destinataires directs des actions : temps de trajet des véhicules entre les villes reliées, pourcentage de stagiaires sortis avec la qualification visée⁷³⁶. »

A l'échelle du CRP cette fois, cet appareillage statistique transversal devait rendre possible :

- « 1. un **pilotage en continu** contribuant à optimiser l'affectation des ressources financières
2. une **évaluation régulière** visant à améliorer l'efficacité des politiques conduites⁷³⁷ »

Ce vaste chantier devait plus généralement servir à « amorcer une culture d'évaluation » consistant à croiser les « informations du contrôle de gestion (écarts objectifs et réalisation) et de la DIPPE (conjoncture, impacts et résultats) pour réaliser des "notes de questionnement" à destination des services et des élus⁷³⁸. » Elles devaient être présentées et discutées au cours de « séminaires de pilotage ». Dans les faits, sur les huit directions équipées d'un tableau de bord évaluatif, une « note de questionnement » (rebaptisée « analyse évaluative ») a été produite pour quatre d'entre elles (DFA, DE, DESRI et DCP⁷³⁹). Un unique « séminaire de pilotage » a eu lieu le 27 janvier 2010, au cours duquel ont été examinées les politiques mises en œuvre par la DFA, la DE et la DESRI.

⁷³⁵ Source : Recensement des indicateurs du CRP, 2008.

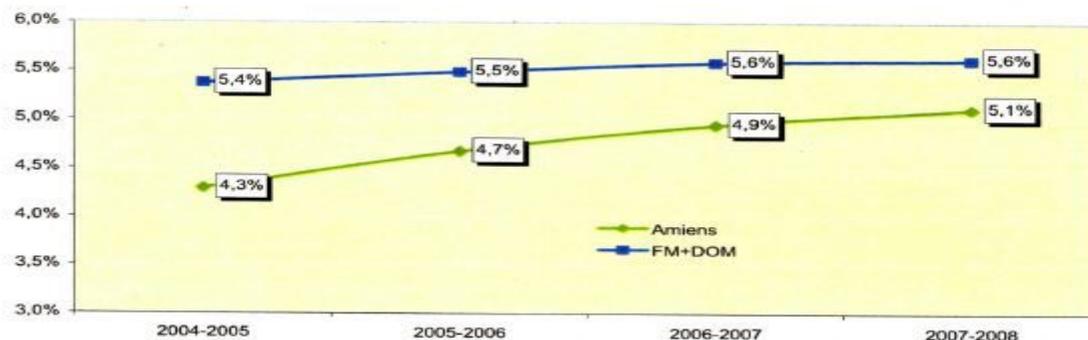
⁷³⁶ *Ibid.*

⁷³⁷ Source : Mise en place d'un système de suivi et d'évaluation des politiques régionales, avril 2008, p. 2, souligné dans le document.

⁷³⁸ Source : CRP, Projet d'administration, avril 2009, p. 2.

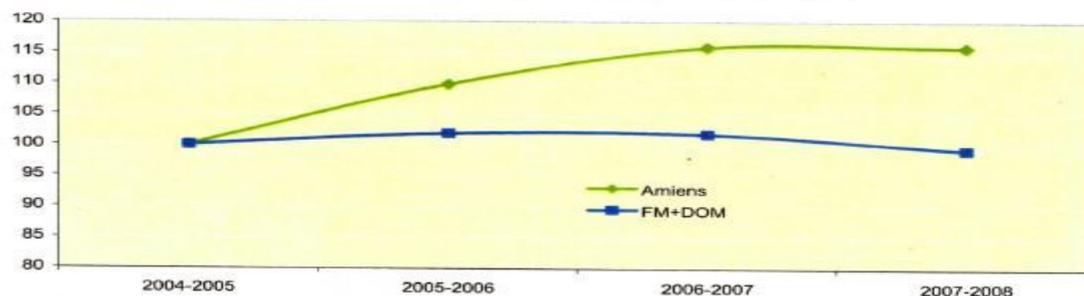
⁷³⁹ Respectivement direction de la formation et de l'apprentissage, direction de l'éducation, direction de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et enfin direction de la culture et du patrimoine. Suite à des entretiens avec des chargées de mission, on a pu collecter une version papier de ces documents pour ces deux dernières directions.

OBJECTIF STRATEGIQUE 2 . VALORISER LES ETABLISSEMENTS PICARDS ET ACCOMPAGNER LE DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE FORMATIONS SUPERIEURES
DESRI I_5 : Taux de doctorant à l'université



Sources: IRR I 2009/ MENESR / Notes d'information n°05.31, 07.01, 07.48, 09.01.

Evolution du nombre de doctorants (base 100)



DIPPE – Département « analyse stratégique et évaluation »
02/12/2009

- 15 -

Le taux de doctorants connaît une progression sensible entre 2004 et 2007 (+0.8 point) qui permet de réduire son écart avec le niveau national : -1.1 point en 2004 et -0.5 point en 2007. En 2004 l'indice de spécificité de la Picardie sur le taux de doctorant à l'université était de 80 ce qui montre qu'ils y étaient largement sous-représentés. En 2007, l'indice de spécificité est égal à 91. La Picardie est en train de combler son retard au niveau du nombre de doctorants à l'université. Cette augmentation du taux de doctorants est essentiellement due à l'augmentation de 16% du nombre de doctorants en Picardie entre 2004 et 2007. Sur la même période, ces effectifs diminuent de 0.8% au niveau national.

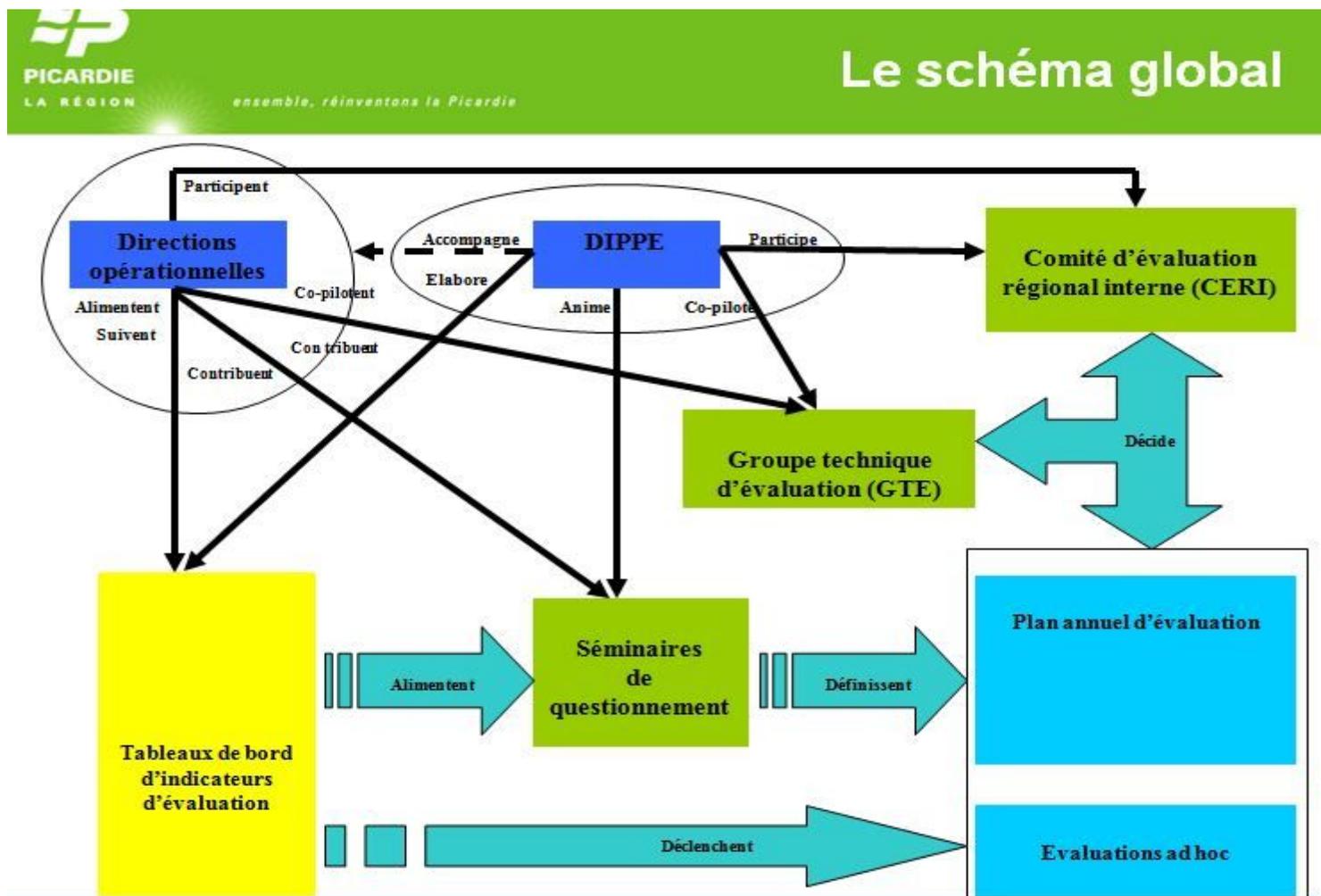
	Amiens		FM + DOM	
	EFF UNIV	NB DOCT	EFF UNIV	NB DOCT
2004-2005	18 069	775	1 286 382	69 081
2005-2006	18 203	851	1 283 516	70 394
2006-2007	18 157	898	1 259 425	70 336
2007-2008	17 571	898	1 221 113	68 547
Evol 04/07	-2,8%	15,9%	-5,1%	-0,8%

⁷⁴⁰ Source : CRP, DIPPE, Département « analyse stratégique et évaluation », Analyse évaluative de la DESRI (direction de la recherche, de l'enseignement supérieur et de l'innovation), décembre 2009, archive interne, p. 15.

Concrétisant la « nouvelle quantification publique » au sein d'une collectivité, la quantification évaluative des « effets » des politiques régionales ne résultait pas d'une obligation juridique. Il n'a pas non plus été prévu de l'utiliser pour la gestion budgétaire du CRP⁷⁴¹. Cette forme statistique était en fait conçue comme une composante parmi d'autres de l'appareillage évaluatif régional.

⁷⁴¹ Par exemple sous la forme de primes de « performance » destinées aux agents ou de sanction financière des directions en cas de « mauvais résultats ».

Document n°6 : La division sociale et technique de la production du savoir évaluatif⁷⁴² :



⁷⁴² Source : CRP, Organisation du dispositif d'évaluation des politiques régionales, présentation powerpoint au Codir du 8 février 2011, archive interne, p. 3. C'est Guillaume qui a rédigé ce document et l'a présenté oralement lors de cette réunion du Codir.

Les tableaux de bord évaluatifs remplissaient en principe deux fonctions. Ils devaient d'abord servir de supports de discussion pour les « séminaires de questionnement », ceux-ci étant en théorie destinés à établir le « plan annuel d'évaluation ». Le cas échéant, ces tableaux de bord avaient également une fonction d'alerte : ils devaient permettre de déclencher des « évaluations ad hoc » des politiques régionales confiées à des consultants extérieurs.

Respectivement chef de projet « évaluation des politiques régionales » et chargé de mission « évaluation des aides aux entreprises » au sein de la DIPPE, ce sont Guillaume⁷⁴³ et Bertrand qui étaient en charge de l'élaboration des tableaux de bord.

§ 2) Des statistiques pour gérer la production administrative

A la différence des indicateurs de « résultats » et d'« impact » de la DIPPE, qui quantifient les « effets » des politiques régionales, ceux dont le service de la qualité et du contrôle de gestion (SQCG) a la charge se concentrent sur les aspects budgétaires de l'action publique régionale et leurs traductions « physiques ». Cette mise en chiffres s'opère via les indicateurs de « réalisation », qui objectivent les « produits de l'activité des opérateurs, et uniquement de réalisations physiques : nombre de kilomètres de route nouvelle, nombre de formations qualifiantes dispensées etc. Ce type d'indicateur est parfois confondu avec un "indicateur d'activité" des services qui renseigne sur l'avancement de leur intervention : nombre de projets soutenus, nombre de dossiers, etc., ... Il est préférable de définir les "produits" des opérations, quand cela est possible, et ne pas rester au niveau de l'activité du service⁷⁴⁴. » Tout comme celles relatives aux finances régionales, les données servant à renseigner les indicateurs de « réalisation » sont produites dans le cours même de l'activité administrative ordinaire des agents régionaux.

Dans le double souci d'affiner l'échelle d'analyse de la gestion budgétaire et d'harmoniser les modalités de production des données, le SQCG a instauré une « codification analytique » de l'ensemble des politiques régionales :

« Marc : Avant on avait une connaissance macro, à la ligne budgétaire, sauf que dans une ligne budgétaire, on peut avoir entre un et 19 types d'interventions. Si je prends le périscolaire, c'est les lignes 28XX01 jusqu'à 28XX10, sauf que dans la ligne 28XX05, y'a plein de dispositifs. Parce qu'on peut aider les lycéens à faire des choses sur la culture, mais on peut aider aussi les lycéens à faire du sport, etc. Donc on a mis en place une arborescence fonctionnelle, et maintenant chaque dossier est codifié au plus fin. C'est-à-dire que j'ai une ligne à 15 millions, mais je sais dire par requêtage le détail de tout ce qu'on a fait dans cette ligne budgétaire. (...) Donc ça c'est nous qui l'avons imposé⁷⁴⁵. »

⁷⁴³ Sa carrière professionnelle est retracée dans l'encadré n°25 dans ce chapitre.

⁷⁴⁴ Source : Recensement des indicateurs du CRP, 2008.

⁷⁴⁵ Entretien n°1 avec Marc, directeur du SQCG et contrôleur de gestion. Datée du 24 janvier 2012, la seconde version de la nomenclature comporte trente pages.

En parallèle, cette nomenclature a été agrémentée d' « axes analytiques ». Ayant pour fonction de fournir « une lecture détaillée de l'action de la collectivité⁷⁴⁶ » par ventilation des dépenses, les « enjeux » de leur mise en place étaient ainsi décrits par la collègue de Marc en Codir :

- « - visibilité de l'action de la région en termes d'action, de territoire et de modalité d'intervention
- pilotage de la collectivité, suivis, analyses et projections
- fiabilisation et traçabilité des données
- des restitutions fiables, pertinentes et rapides pour les élus et les services
- obtention d'informations croisées et consolidées⁷⁴⁷ »

Le principal bien statistique produit par le SQCG est le « tableau de bord DGS et président ». Egalement transmis aux directeurs généraux adjoints, Marc et sa collègue le diffusent mensuellement :

« Marc : Donc quand je suis arrivé⁷⁴⁸ y'avait pas de tableau de bord. C'est-à-dire que la directrice générale des services, elle savait absolument pas ce qu'on dépensait, elle savait absolument pas combien y'avait d'agents, enfin elle savait rien.

Thomas : Elle était aveugle...

Marc : ... Voilà, alors on lui fournissait ce qui passait pour un tableau de bord financier qui faisait 800 pages. [Je ris] Tous les mois. Donc elle m'a dit "Voilà ce qu'on me donne comme tableau de bord", j'ai dit "Ah effectivement c'est pas un tableau de bord", un tableau de bord c'est quelque chose qui doit permettre de piloter. C'est-à-dire que c'est quelque chose qui doit mesurer où on en est, qui doit faire un diagnostic par rapport à des prévisions et qui doit essayer de rediriger l'action. (...) Aujourd'hui, y'a un tableau de bord mensuel qui est distribué au cabinet, au président, au DGS et aux DGA, qui permet de faire un constat. Mais qui, à mon avis, ne suscite pas suffisamment d'analyse et de réactions.

Thomas : C'est-à-dire ?

Marc : Ben voilà, on avait prévu de faire 10, on a fait 20, est-ce que c'est conjoncturel, est-ce que c'est organisationnel ? Si on a fait 20 et qu'on avait prévu 10, il va nous manquer de l'argent en fin d'année : où est-ce qu'on le trouve ? Donc typiquement, on va chercher dans mon tableau de bord où on avait prévu de faire 20 et qu'on a fait 10, enfin c'est ce genre de choses⁷⁴⁹. »

Faute de pouvoir livrer une reproduction du « tableau de bord DGS et président », on va brièvement en décrire le contenu :

⁷⁴⁶ Source : CRP, SQCG, Axes analytiques, présentation au Codir du 13 mars 2012, p. 2, archive interne.

⁷⁴⁷ *Ibid.*, p. 5. Les six axes analytiques de la nomenclature alors en vigueur à l'époque étaient : « géographique », « intervention », « discipline », « CPER », « CIR⁷⁴⁷ », « FSE ». Le sigle « CIR » désigne les « Contrats d'initiative régionale » établis entre le CRP et les trois Conseils généraux picards, pour le cofinancement d'investissements sous maîtrise d'ouvrage des départements, par exemple la construction ou rénovation de routes. Trois nouvelles catégories étaient à l'étude : « secteur d'activité », « opérations » et « fonctionnels ».

⁷⁴⁸ Le parcours professionnel de Marc est résumé dans l'encadré n°27 dans ce chapitre.

⁷⁴⁹ Entretien n°1 avec Marc, directeur du SQCG et contrôleur de gestion, Amiens, 24 février 2012.

- on trouve d'abord des données budgétaires, par exemple le taux d'exécution du budget, en fonctionnement comme en investissement, et ce à l'échelle de l'ensemble de l'administration et des 5 directions générales adjointes.
- une partie est ensuite consacrée au suivi des recettes : les diverses dotations de l'Etat, la TIPP et les cartes grises.
- puis vient « la partie effectifs, donc directions générales adjointes par directions générales adjointes, le nombre de personnes, et après on a la traduction en ETP et en masse salariale⁷⁵⁰. » Le taux d'absentéisme complète ces éléments.
- le cartouche suivant comprend des informations sur les « emplois solidaires⁷⁵¹ » : « Avec le nombre de créations, le nombre de renouvellements, le taux de création le taux de renouvellement, puisqu'on s'est aperçu qu'on renouvelait plus cher qu'on avait créé⁷⁵². »
- concernant les modalités et sujets des échanges entre l'institution et ses « usagers », les statistiques qu'on produisait à échéance hebdomadaire comme salarié du CRP clôturent le document.

Depuis 2010 existent aussi les « fiches pays » (ou « fiches président »), que le SGCQ produit à la demande du président en fonction de ses déplacements sur le territoire régional :

Marc : Alors c'est par commande, par exemple le cabinet vient vers nous et nous dit "Voilà je voudrais savoir ce qu'on a fait sur tel pays, parce que le président va en conférence administrative territoriale". Donc pour ça on a sorti des fiches-pays (...) C'est une feuille A3 qui récapitule toutes les interventions de la Région sur le pays. En termes d'engagement, de mandaté, voilà ce qu'on a mis sur les lycées, avec des indicateurs de réalisation, combien de cartes cursus, les emplois solidaires, les heures de formation, le nombre de PAI-PAE⁷⁵³ qu'on suivait, enfin ce genre d'indicateurs par pays. Et puis les 15 ou 20 plus grosses opérations d'investissement de la Région dans le pays, par exemple la construction d'une piscine, d'un gymnase, la restructuration d'un lycée⁷⁵⁴ ... »

Se pencher sur les modalités techniques de mise en œuvre de ces deux formes statistiques est une première manière d'expliquer leurs trajectoires contraires.

⁷⁵⁰ *Ibid.*

⁷⁵¹ Initiée par la majorité de « gauche plurielle » élue au printemps 2004, cette intervention était destinée à financer des postes de salariés dans les associations.

⁷⁵² Entretien n°1 avec Marc, directeur du SQCG et contrôleur de gestion.

⁷⁵³ « Picardie avantages isolation » et « Picardie avantages énergie » étaient deux dispositifs destinés aux particuliers, qui sous conditions pouvaient bénéficier d'aides pour réduire leur consommation énergétique, par rénovation de l'isolation ou du système de chauffage.

⁷⁵⁴ Entretien n°1 avec Marc, directeur du SQCG et contrôleur de gestion. A l'exception de sa dimension supérieure, on suppose que la structure graphique des « fiches-pays » est identique à celle du « tableau de bord DGS et président ».

Section 1) Deux formes statistiques aux coûts de construction et d'opérationnalisation très variables

On concentre ici notre attention sur les difficultés variables de mise en œuvre de la quantification évaluative puis du contrôle de gestion, liées d'une part à la construction des indicateurs, d'autre part à la production et collecte des données. On montrera que l'élaboration des chaînes de quantification de ces deux formes statistiques a rencontré des difficultés techniques objectives inégalement surmontées, qui ont conduit au dépérissement des tableaux de bord évaluatifs (§ 1) au profit des seules statistiques gestionnaires (§ 2).

§ 1) L'ordre administratif contre la quantification évaluative

A) Une forme statistique enjoignant les agents administratifs à la réflexivité

1) La coûteuse création participative d'une vision commune

La première étape de fabrication des tableaux de bord évaluatifs ne consiste pas en la traduction des mots des objectifs sous la forme d'indicateurs. Avant cela, Guillaume et Bertrand ont d'abord dû se mettre d'accord avec les agents des directions sur le sens des objectifs, pour ensuite seulement procéder à leur transcription en chiffres :

« Bertrand : Alors la première version [du tableau de bord de la direction de l'économie] elle est pas aboutie, mais néanmoins le travail qui a été mis en place derrière, ça été essentiellement un travail d'assimilation du schéma régional de développement économique [SRDE] et de sa transcription en termes d'objectifs, de suivi, de résultats...

Thomas : ... Avec des indicateurs...

Bertrand : ... Avec des indicateurs. C'est un travail qui s'est fait en partenariat, on a essayé d'associer au plus près et le plus souvent possible les agents du pôle 1. Plus spécifiquement l'ancien directeur et les chargés de mission. Donc a travaillé avec eux pour savoir si la transcription des objectifs en indicateurs était viable déjà, parce que faire des indicateurs pour faire des indicateurs ça sert pas à grand-chose, faut qu'ils puissent servir à quelque chose, pour qu'ils reflètent bien la réalité du travail qu'ils conduisent au quotidien. (...)

Thomas : D'accord. Parce que c'est vrai qu'un objectif, c'est une phrase qui fait deux lignes, peut-être qu'avant de traduire l'objectif en indicateur, il faut peut-être ôter toute ambiguïté sur le sens de l'objectif...

Bertrand : ... Voilà, exactement, parce que ça peut être interprété de différentes manières. Donc moi effectivement, j'ai une compétence économique mais les dispositifs économiques dont disposent les chargés de mission, je les connais mais je les pratique pas, je suis pas sur le terrain pour les mettre en œuvre. Et donc forcément, ça demande une concertation, notamment sur les questions d'interprétation des objectifs définis dans ces schémas. Et comme tu le rappelles, on n'a pas forcément la même vision de l'objectif, qu'on soit sur le terrain, qu'on soit dans un bureau, qu'on soit à la gestion des dossiers, qu'on soit à leur instruction, et c'est pour ça qu'on a essayé d'associer le plus de monde possible sur cette question. (...) La personne qui va gérer le suivi des dossiers présentés en commission, elle va avoir un regard peut-être plus technique sur le dispositif, et donc elle ira peut-être sur des

indicateurs plutôt financiers, des choses vraiment très comptables, on va dire de contrôle de gestion. Alors que le chargé de mission qui sera sur le terrain, qui aura été en lien avec l'entreprise pour monter le dossier, il aura une vision peut-être plus stratégique, avec une vision à plus long-terme, avec des enjeux beaucoup plus économiques. (...) Pareil, le directeur avec qui on avait travaillé à l'époque, il avait pas forcément non plus le même regard. Lui il avait une vision plutôt stratégique, une approche par grands axes, par grandes thématiques, plus que le technicien. (...) C'est un travail un peu empirique finalement, parce que comme tu le rappelais tout à l'heure, c'est en permanence trouver la bonne interprétation, l'interprétation commune, celle qui permettra à chacun de se retrouver dans les indicateurs qui au final seront proposés⁷⁵⁵. »

C'est au cours de ce travail mené « en partenariat » avec les agents de la direction de l'économie que Bertrand a constaté que leur lecture du sens des objectifs du SRDE était en partie dépendante de leur position au sein du service. Quitte à forcer le trait, on pourrait dire qu'à chaque poste au sein de la direction de l'économie correspond un point de vue particulier sur le sens des objectifs, donc indirectement une manière elle aussi spécifique d'en rendre statistiquement compte. Puisque ces tableaux de bord devaient effectivement être utilisés par les directions, il importait de faire en sorte que tous ces points de vue se retrouvent dans les indicateurs. De façon à ce qu'ils soient (le plus) « parlants », tant pour les directeurs et directeurs-adjoints que pour les chargés de mission et assistants. C'est là une première explication au caractère nécessairement participatif de l'opérationnalisation de cette forme statistique nouvelle.

La nécessité de faire participer l'ensemble des agents des services est confirmé par Guillaume, qui dans le même temps fournit un second argument au mode opératoire collaboratif :

« Guillaume : Initialement on a mené un travail de lobbying auprès des directions, par le biais du management, c'est-à-dire des directeurs et directeurs-adjoints. On s'est vite aperçus qu'ils avaient pas une vision très complète et exhaustive de ce qui se faisait [dans leurs services], donc pour travailler sur les indicateurs c'est un peu gênant. Du coup on a élargi aussi le travail aux chargés de mission. Donc de mémoire on l'a fait tout au début en 2008 avec l'environnement, à la demande du directeur. On l'a fait ensuite avec la direction de la formation et de l'apprentissage [DFA].

Thomas : Et puis peut-être la direction de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation [DESRI] ?

Guillaume : Et la DESRI oui. Alors du coup après on le faisait systématiquement, avec l'agriculture, je me souviens qu'on a eu pas mal de réunions. Avec la culture aussi. (...)

Thomas : Donc c'est devenu une pratique systématique d'intégrer les chargés de mission aux réunions ?

Guillaume : Oui parce qu'on s'est aperçus que pour définir les indicateurs, il faut connaître les dossiers à fond, pour savoir ce qui est récupérable, quelles sont les données disponibles. Et le directeur, lui, il a peut-être une vision globale, mais il pourra pas répondre précisément. Et même, par ailleurs, il peut concevoir des indicateurs qui n'existeront jamais, qui ne seront jamais renseignés ou qui n'ont pas de sens par rapport à l'action qui est conduite, donc il peut

⁷⁵⁵ Entretien n°2 avec Bertrand, chargé de mission « évaluation des aides aux entreprises », DIPPE, Amiens, 10 février 2012.

y avoir un décalage. (...) Donc il y avait cette logique-là, optimiser le travail de définition des indicateurs, et puis derrière comme c'est les chargés de mission qui vont renseigner [les indicateurs], c'est une manière aussi de les mobiliser⁷⁵⁶. »

L'un des critères de sélection des indicateurs était la disponibilité des données nécessaires à leur renseignement. Car un indicateur dont les données sont indisponibles ou n'existent pas est d'une utilité à peu près nulle. Et de l'accès aux données dépend aussi la capacité des agents administratifs à « faire vivre » les tableaux de bord évaluatifs. Il s'agit donc d'un enjeu crucial pour la suite de la carrière de cette forme statistique. Or, pour trancher cette question majeure, Guillaume a rapidement constaté qu'il était objectivement dépendant des chargés de mission. Puisqu'ils connaissent « les dossiers à fond », ils sont les seuls en mesure de déterminer « quelles sont les données disponibles ». Objective parce qu'à la fois inscrite dans et produite par la division sociale du travail administratif, cette relation de dépendance entre Guillaume et les chargés de mission est la seconde explication du caractère nécessairement participatif du travail d'élaboration de ces tableaux de bord.

Encadré n°22) La « co-construction » des indicateurs, entre enrôlement managérial et contraintes de la division du travail

On peut enfin s'attarder sur une troisième raison : « et puis comme c'est les chargés de mission qui vont renseigner [les indicateurs], c'est une manière aussi de les mobiliser ». Autrement dit, selon Guillaume, la « co-construction » des indicateurs possède aussi une vertu managériale d'intéressement des acteurs au le travail de quantification. Isabelle Bruno et Emmanuel Didier ont particulièrement insisté sur ce point : « Toutes ces difficultés de mesure s'entremêlent à une question plus politique, celle de savoir *qui* a la pouvoir *in fine* de choisir ces indicateurs, d'en écarter certains, d'en retenir d'autres. Une activité est-elle mieux décrite par ceux qui la dirigent ou par ceux qui l'exercent ? La réponse fait l'objet de vifs débats. Certains vantent les vertus délibératives de la quantification dans le cadre d'une discussion entre responsables et exécutants. On met alors en place des dispositifs plus ou moins participatifs, qui sollicitent l'avis de cadres intermédiaires, voire de représentants des employés subalternes. Mais leur participation est en réalité la condition à leur enrôlement dans la démarche de *benchmarking*. Les responsabiliser sert à les impliquer dans le choix des indicateurs afin qu'ils en reconnaissent la légitimité. C'est l'ambivalence propre aux mécanismes participatifs : les exécutants peuvent espérer influencer sur le cours de la négociation, mais, en y participant, ils légitiment par avance le résultat, même si celui-ci leur est défavorable⁷⁵⁷. » Le travail collaboratif d'élaboration et de sélection des indicateurs de la « nouvelle quantification publique » pourrait donc exclusivement être réduit à une sorte de ruse de la raison managériale, dont l'unique fonction serait de légitimer le « choix » des indicateurs et de « responsabiliser » les agents administratifs dans leur mise en œuvre.

Sans nier que Guillaume et Bertrand ont consciemment cherché à associer les chargés de mission de façon à les enrôler dans le travail de quantification⁷⁵⁸, nos données montrent

⁷⁵⁶ Entretien n°1 avec Guillaume, chef de projet « évaluation des politiques régionales », DIPPE.

⁷⁵⁷ Isabelle Bruno, Emmanuel Didier, *Benchmarking. L'Etat sous pression statistique*, op. cit., p. 21, souligné dans le texte.

⁷⁵⁸ Outre les réunions de concertation entre Guillaume et Bertrand et les chargés de mission, les « notes de questionnement » présentées et discutées au cours de « séminaires de pilotage » ont explicitement été conçues à cette fin : « Après moult discussions avec la DGS pour trouver comment faire pour les impliquer [les services],

qu'on ne peut réduire cette approche participative à cette seule dimension managériale. Si Guillaume et Bertrand ont procédé ainsi, c'est également pour (tenter de) surmonter des difficultés qui se sont objectivement posées à eux. Bertrand nous a expliqué vouloir trouver « l'interprétation commune » de la traduction des objectifs en indicateurs, tandis que Guillaume dépendait du savoir des chargés de mission pour connaître la disponibilité des données nécessaires au renseignement des indicateurs.

Outre les problèmes liés au sens des objectifs des politiques régionales et de disponibilité des données, Guillaume et Bertrand ont dû composer avec les difficultés des chargés de mission à saisir les définitions des indicateurs de « résultats » et d'impact ».

2) Le difficile apprentissage d'un langage spécifique

En quoi consistent les indicateurs d'« impact » et de « résultats » ? Comment les distinguer ? Qu'est-ce qui les différencie des indicateurs de « réalisation » dont le service du contrôle de gestion a la charge ? Le langage propre à cette forme statistique nouvelle pose des problèmes pour les chargés de mission, ce dont témoigne Séverine pour ceux de la direction de culture et du patrimoine :

« Thomas : Et donc quand vous avez passé commande entre guillemets pour cet outil d'évaluation, vous m'avez expliqué avoir fait le tour des chargés de mission [du service], donc vous avez commencé à leur en parler, mais quelles étaient leurs réactions plus précisément ? Vous m'avez dit qu'ils n'avaient pas trop le temps, peut-être aussi qu'ils avaient du mal à distinguer les différentes catégories d'indicateurs ?

Séverine : Oui, alors ça c'est très clair, ils nous ont essentiellement fourni des indicateurs de réalisation.

Thomas : Cette catégorie-là semble vraiment bien appropriée.

Séverine : Réalisation oui, parce que après pfff, quand on leur parle indicateurs de résultats et d'impact, ils ont pas d'idées de ce que c'est. (...) Alors fallait leur réexpliquer, Guillaume était pourtant venu, je me souviens, il leur avait expliqué. Ils sont sortis de la réunion, ils m'ont dit "On a rien compris".

Thomas : C'est vrai ?

Séverine : Rien compris.

Thomas : Vous étiez à cette réunion ?

Séverine : Oui oui, ils m'ont dit "Mais faut que tu nous expliques parce qu'on comprend pas ce qu'il faut faire. C'est quoi la différence ? Qu'est-ce qu'il attend ?" (...)

Thomas : Malgré cette réunion ils avaient du mal à saisir la différence...

Séverine : Ah mais ils l'ont jamais su ! [Rires] Je l'ai jamais dit à Guillaume ! [Rires] Ils ont jamais su. Et ils sont venus me voir après en me disant "Mais on comprend pas ce qu'il faut faire. Alors dis-nous ce qu'on doit faire"⁷⁵⁹. »

la DGS a demandé à ce qu'on mette en place un séminaire de questionnement qui utilise ces tableaux de bord. Donc il y avait une espèce de carotte. Et c'est que à l'issue de ce séminaire qu'ils ont compris à quoi ça servait et en quoi ça pouvait leur être utile. » Entretien n°1 avec Guillaume, chef de projet « évaluation des politiques régionales », DIPPE.

⁷⁵⁹ *Ibid.*

Outre une visée d'intéressement des acteurs au processus de mise en chiffres, les réunions entre Guillaume et Bertrand et les chargés de mission remplissaient aussi une fonction socialisatrice, puisqu'elles étaient également destinées à leur transmettre la connaissance des propriétés techniques de cette forme statistique. Ce que dit Séverine des réactions de ses collègues suggère que leur efficacité pédagogique a été faible. Mais de quels facteurs ces difficultés sont-elles les symptômes ?

« Thomas : Et les chargés de mission et chefs de projet que tu as rencontré avec les directeurs, comment ils étaient disposés par rapport à la démarche ?

Guillaume : Comme on était dans une logique de brainstorming, ça allait mieux... Et puis surtout, comme à chaque fois qu'on les a réunis, il y avait le directeur ou le directeur-adjoint ils étaient un peu obligés d'être là je veux dire. (...) Alors le souci aussi, c'est qu'on a été confronté à leur logique à eux, qui est une logique de suivi d'action. Ils rendent compte de dispositifs, de programmes, mais n'ont pas forcément de réflexion sur les effets attendus des actions. Donc beaucoup de choses qui nous ont été proposées étaient plutôt du registre de la réalisation... Donc y'avait un travail à faire avec eux, comme pour les directeurs, on leur disait "Ce que vous faites c'est bien, mais ce qu'on cherche à regarder c'est les effets de l'action". Une autre difficulté, c'est que les indicateurs de résultats, c'est une partie des effets, c'est pas tous les effets, et c'est encore moins toutes les actions, donc on a été aussi confronté à cette logique-là, où les chargés de mission voulaient défendre leur business et disaient "Il y a ci, il y a ça, faut remonter ci, faut remonter ça". Donc on se retrouvait avec pléthore de propositions d'indicateurs qui étaient plutôt du registre de la réalisation et ils ont eu aussi pas mal de difficultés à comprendre qu'un indicateur de résultats c'est une vision de la réalité qui est partielle, qui ne reprend pas tout ce qui est fait et qui correspond pas forcément à leurs propres actions.

Thomas : Chacun par la traduction en indicateurs veut exister, mettre en indicateurs son travail...

Guillaume : Oui c'est ça ! (...) Oui oui, chacun veut suivre son petit bout de lorgnette. Oui je pense qu'il y avait de ça⁷⁶⁰. »

Malgré ses efforts pédagogiques auprès des agents des services, Guillaume « se retrouvait avec pléthore de propositions d'indicateurs qui étaient plutôt du registre de la réalisation ». Or, cette catégorie est uniquement utilisée pour le contrôle de gestion, puisqu'ils objectivent les « produits de l'activité des opérateurs, et uniquement de réalisations physiques : nombre de kilomètres de route nouvelle, nombre de formations qualifiantes dispensées, etc⁷⁶¹. » L'intérêt du témoignage de Guillaume est qu'il consiste en une description d'un phénomène qui transcende le cas du CRP. Du point de vue des introducteurs de la « nouvelle quantification publique », les indicateurs quantifiant ce qu'on appelle la « production administrative » des services sont en effet souvent trop nombreux⁷⁶².

⁷⁶⁰ Entretien n°1 avec Guillaume, chef de projet « évaluation des politiques régionales », DIPPE.

⁷⁶¹ Source : Recensement des indicateurs du CRP, 2008.

⁷⁶² Ce diagnostic a par exemple été établi lors de la mise en œuvre de la LOLF : « Un cinquième des 682 objectifs et 1347 indicateurs analysés par votre commission des finances ne reflètent que l'activité ou le niveau des moyens alloués, au sens où leur évolution est corrélée à celle des moyens budgétaires à la disposition du responsable de programme. Ces objectifs et indicateurs d'activité ou de moyens, dont une liste d'exemples figure en annexe au présent rapport, ne trouvent pas leur place parmi les objectifs et indicateurs de performance destinés à mesurer l'efficacité de l'action de l'Etat au plan social et économique, la qualité du service rendu aux

Cette observation résulte de la conjonction de deux facteurs. Elle est d'abord le produit de la correspondance entre ce que quantifient les indicateurs de « réalisation » et les habitudes professionnelles des chargés de mission, consistant à rendre statistiquement et exhaustivement compte de ce que produit leur activité administrative, mais non à « évaluer » de façon chiffrée certains de ses effets. Dit autrement, les agents des services sont plus socialisés à objectiver de façon chiffrée ce qu'ils ont « produit », par exemple en disant : « Ce mois-ci, N demandes de bourses sociales pour étudiants ont été instruites, X ont été soumises aux élus en commission permanente et Y ont été attribuées ». A l'inverse, l'appréhension des « effets » de ces bourses sur la poursuite d'études par les étudiants ou leur réussite aux examens leur est beaucoup moins familière.

Le second facteur renvoie à une propriété intrinsèque de toute opération de mise en nombre. Par principe en effet, le fait de quantifier consiste simultanément à rendre visible certaines choses et à en masquer d'autres. Tout se passe comme si les chargés de mission avaient pratiquement compris cette « loi », puisqu'ils ont en quelque sorte importé dans le cours même du processus d'établissement des indicateurs des enjeux symboliques de (re-)présentation statistique de soi, en l'occurrence de leur activité professionnelle. Alors que la définition et sélection des indicateurs de « résultats » impliquait de ne mettre en lumière qu'une partie des actions des agents et de leurs « effets », « les chargés de mission voulaient défendre leur business ». Les tableaux de bord évaluatifs étant des formalisations chiffrées des politiques conduites par les directions, les chargés de mission ont pratiquement compris l'importance symbolique d'y être visible, en proposant à Guillaume des indicateurs correspondant aux programmes dont ils avaient la responsabilité.

Il a résulté de la conjonction de ces deux facteurs que les propositions d'indicateurs étaient d'une part trop nombreuses, d'autre part qu'elles ne correspondaient que de loin à ce qui devait être traduit en chiffres dans les tableaux de bord évaluatifs.

Nécessitant la « quantification des fins et des moyens de l'action publique », Alain Desrosières a écrit au sujet de la LOLF qu'elle implique « un important travail d'objectivation et de mise en équivalence d'activités disparates. Ces activités doivent être parlées, discutées,

usagers ou l'efficience de la gestion. » Jean Arthuis, Rapport d'information n°220 sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF, Sénat, 2005, p. 18. Dans la même veine, cf. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson, Jean-Pierre Brard, Rapport d'information n°2161 sur la mise en œuvre de la LOLF, Assemblée nationale, p. 45-46 : « L'évolution des indicateurs de moyens ou d'activité ne renseigne pas, par définition, sur la manière plus ou moins optimale dont les services gèrent l'argent public, mais uniquement sur le volume des crédits qui leur sont attribués et le niveau d'activités que ceux-ci permettent. Ce type d'indicateurs doit impérativement être écarté, car il est susceptible de cautionner des logiques de consommation de crédits tout à fait négatives pour les finances publiques, en contradiction totale avec les effets globaux vertueux recherchés par les concepteurs de la LOLF. (...) Il convient d'être très ferme en la matière : les indicateurs mesurant simplement une activité ou la mise en œuvre de moyens doivent clairement être rejetés, et ce dès le projet de loi de finances pour 2006. »

nommées, qualifiées, comparées, classées, évaluées. L'indicateur à retenir n'est jamais évident. Un ordre social et institutionnel ancien est soudain décrit, explicité⁷⁶³. » De la même manière que l'implémentation de la LOLF a nécessité d'expliciter ce qu'est l'Etat et ce en quoi consiste son action⁷⁶⁴, le déploiement de la quantification évaluative a impliqué de mettre en mots « l'ordre social et institutionnel ancien » du CRP, et le cas échéant de le questionner, avant de le mettre en chiffres. Les acteurs investis dans cette entreprise ont donc dû s'accorder sur le sens des objectifs des politiques régionales, en proposer des traductions statistiques qui ne soient pas (trop) des trahisons, distinguer les « résultats » et les « impacts » des politiques, etc.

Le « coût d'entrée » de cette forme statistique est donc assez voire très élevé. Notamment du fait de son langage technique spécifique, son appropriation est moins « naturelle » pour les chargés de mission dans les services opérationnels. Son élaboration requiert de plus un effort supplémentaire, car elle est peu ajustée à l'ordre cognitif et social existant. Pour le dire autrement, sa concrétisation consiste en une sorte d'injonction à la réflexivité, en décalage avec les logiques sociales ordinaires du travail administratif⁷⁶⁵ :

« Thomas : Et comment les agents du service étaient disposés par rapport à cette démarche, pour caricaturer est-ce qu'il y avait des résistances entre guillemets ou un enthousiasme ?

Elisabeth : Je vais pas vous dire qu'il y a avait un enthousiasme particulier mais y'a pas eu de résistances, c'est un travail qu'on nous a demandé, qu'il fallait faire et qu'on entendait, donc voilà. Donc y'a pas eu de difficultés particulières, enfin moi j'ai le souvenir que c'était un travail difficile... Je sais pas si c'est naturel ou pas naturel, mais je trouve que c'est toujours difficile de se retourner et de regarder ce qui a été fait. D'où le peu d'enthousiasme peut-être⁷⁶⁶. »

Au vu des contraintes sociales objectives avec lesquelles elle rentre en tension, on comprend l'ampleur et la difficulté de la tâche.

B) La collecte des données, entre rivalités interinstitutionnelles et problèmes juridico-politiques

Une fois établis, ces tableaux de bord et leurs indicateurs devaient être renseignés pour remplir leur fonction. Or, dès le commencement de la démarche, il y avait désaccord entre

⁷⁶³ Alain Desrosières, « Les mots et les nombres : pour une sociologie de l'argument statistique », *art. cité*, p. 28-29.

⁷⁶⁴ Voir Dominique Linhardt, Fabian Muniesa, « Du ministère à l'agence. Etude d'un processus d'altération politique », *Politix*, n°95, 2011, p. 73-102. Et des mêmes auteurs, « Trials of explicitness in the implementation of public management reform », *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 22, 2011, p. 550-566. L'introduction de la LOLF au sein du ministère des affaires étrangères a été étudiée par Valérie Bousard et Marc Lorient, « Les cadres du ministère des affaires étrangères et européennes face à la LOLF », *art. cité*.

⁷⁶⁵ Nicolas Mariot, « La réflexivité comme second mouvement », *L'Homme*, n°203-204, 2012, p. 369-398.

⁷⁶⁶ Entretien avec Elisabeth, chargée de mission enseignement supérieur, DIRES (direction de l'innovation, de la recherche et de l'enseignement supérieur), Amiens, 19 avril 2012.

Guillaume et les agents des directions opérationnelles sur la division du travail d'alimentation en données :

« Guillaume : Depuis le début y'a cette ambiguïté, c'est que les services ont considéré que c'est notre tableau de bord. Mais nous on n'a pas vocation à être récipiendaire d'une base de données gigantesque où y'aurait toutes les données de la Région. Non, ce tableau de bord-là, il était fait pour eux, pour qu'ils s'en saisissent et renseignent eux-mêmes les indicateurs et qu'ils les utilisent.

Thomas : D'accord, toi tu étais juste là pour les outiller...

Guillaume : ... Moi j'étais là pour accompagner la définition du truc. Mais y'a toujours cette ambiguïté. Comme c'est une commande et qu'on est là, ils considèrent que c'est chez nous, mais t'imagines que si on avait à gérer une base de données de l'ensemble des directions, enfin personne pourrait faire ça. Et on l'a bien vu pour le séminaire de questionnement, ils ont eu beaucoup de mal 1), à transmettre les données que eux ils avaient, et 2), toutes les données externes, c'est nous qui les avons traitées. (...) Donc je pense que c'est aussi ça qui a fait qu'on a loupé le coche sur l'appropriation, c'est qu'on leur a fait le boulot. Mais si on l'avait pas fait y'aurait rien eu⁷⁶⁷. »

Du point de vue de la DIPPE, pour que les huit tableaux de bords évaluatifs aient été opérationnels, il aurait idéalement fallu que les directions concernées construisent d'elles-mêmes une chaîne de quantification pour appréhender les « effets » des politiques régionales dans leur propre secteur d'intervention. Mais du point de vue des services, le travail de collecte des données et de renseignement des indicateurs était du ressort de la DIPPE :

« Marie : Ce qu'il aurait fallu, c'est que ça soit la DIPPE qui prenne le tableau de bord en charge. Mais ils veulent pas parce que c'est infernal !

Thomas : Oui, ils voulaient que ça soit approprié par les directions, parce que c'est ce que voulait la directrice générale des services, donc ils avaient aussi des contraintes hiérarchiques, mais ils disaient qu'ils n'avaient pas vocation à gérer toutes les bases de données des directions opérationnelles, ça aurait été quelque chose de...

Marie : ... Hum, d'infernal... Mais là on en arrive je pense tous les deux à la même conclusion, c'est que c'est les logiciels et les systèmes d'information qui peuvent nous sauver ! Pour stabiliser le tableau de bord, donner moins de boulot aux gens en faisant ça de manière automatique⁷⁶⁸. »

Pour l'essentiel, les chaînes de quantification des tableaux de bord évaluatifs sont en effet *externes* à l'administration. Elles nécessitent autrement dit de relier chacune de ces directions avec les « opérateurs » du CRP, ses « partenaires » institutionnels et enfin avec les « bénéficiaires » des politiques et/ou des fonds régionaux, qui seuls disposent des données nécessaires au renseignement des indicateurs. Un examen des colonnes des tableaux de bord

⁷⁶⁷ Entretien n°1 avec Guillaume, chef de projet « évaluation des politiques régionales », DIPPE.

⁷⁶⁸ Entretien avec Marie, ex-directrice de la DESRI (direction de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation). Elisabeth abonde dans le sens de Marie : « Il faut déterminer une organisation interne aussi, c'est pas chaque direction qui va faire ce travail, ça peut être comme ça mais moi je l'envisage pas ainsi. Pour moi c'est plutôt une direction, par exemple la DIPPE qui s'occupe de l'évaluation, ben les gens qui s'occupent de l'évaluation font revenir toutes les données dont ils ont besoin et puis agrègent. (...) Si vraiment on veut sortir le tableau de bord, c'est comme ça qu'il faut le faire à mon sens. » Entretien avec Elisabeth, chargée de mission enseignement supérieur, DIRES.

où sont indiquées la ou les sources des données montre qu'elles sont en grande majorité extérieures aux services régionaux, presque systématiquement pour les indicateurs d'« impact » et très fréquemment pour les indicateurs de « résultats ». Le renseignement régulier des tableaux de bord évaluatifs implique donc que la production et transmission des données par ces acteurs aux services du CRP soient institutionnalisées. Or, cette condition à la fois sociale et technique de mise en œuvre de cette forme statistique s'est heurtée à deux problèmes majeurs.

1) Le « champ de concurrence territorial⁷⁶⁹ » a interféré avec la collecte des données

L'encastrement du CRP dans le « champ des pouvoirs territoriaux⁷⁷⁰ » fait qu'il entretient des relations à la fois coopératives et concurrentielles avec l'ensemble des autres administrations publiques y intervenant, principalement les autres échelons de collectivités et les directions déconcentrées de l'Etat. L'opérationnalisation des tableaux de bord des huit directions aurait donc nécessité de refonder des relations interinstitutionnelles reposant uniquement sur la coopération. Or, l'ordre institué de cet espace social a opposé son inertie à la mise en œuvre de cette forme statistique nouvelle, comme Stéphane et Cécile l'expliquent en prenant l'exemple de deux indicateurs de « résultats » de la direction de l'agriculture et du développement rural (DADR) :

« Stéphane : Très clairement, la grande majorité des indicateurs ne sont pas mobilisables par la Région. Et en gros tous ceux qui sont mobilisables ils sont dans la colonne "oui"⁷⁷¹. Quand c'est coché oui, ça veut dire qu'on a les données...

Cécile : ... Et encore... Et encore. Parce que le nombre total d'installations [agricoles en Picardie], on le connaît pas. C'est en lien avec la DRAAF⁷⁷². (...) Le nombre de porteurs de projets aidés, ça c'est facile. Maintenant le nombre total d'installations, c'est un chiffre qui est même pas connu aujourd'hui par les services de l'Etat.

Thomas : Ah bon ?!

Cécile : Ben non ! Non parce que le nombre d'installations aidées par l'Etat il est connu. Mais le nombre total d'installations il est pas connu. Puisque c'est le nombre d'installations aidées par l'Etat plus le nombre d'installations aidées par la Région et pas aidées par l'Etat, plus le nombre d'installations non aidées. Et le nombre d'installations non aidées, en fait, il n'est pas connu.

Thomas : On connaît pas ce chiffre ?

Cécile : Non ! La seule façon de faire, c'est de regarder les inscrits à la MSA sur une année et de soustraire à ce nombre les aidés Région et les aidés Etat.

⁷⁶⁹ Pierre Bourdieu, « Droit et passe-droit », *art. cité*, p. 92.

⁷⁷⁰ *Ibid.*, p. 86.

⁷⁷¹ Stéphane désigne une colonne commune à tous les tableaux de bord, où était précisée la (non) disponibilité des indicateurs pour le « rapport d'évaluation du président ». Sur les 19 indicateurs du tableau de bord de la DADR, 6 l'étaient (1 indicateur d'« impact » sur 7 et 5 indicateurs de « résultats » sur 12).

⁷⁷² Cécile évoque le premier indicateur de « résultats », le « taux de projets aidés par la Région », dont le numérateur est le « nombre de porteurs de projets aidés par la Région » (disponible au sein de la DADR), et le dénominateur est le « nombre total d'installations » agricoles en Picardie, à collecter auprès de la DRAAF et de la MSA. Cet indicateur correspond à l'objectif spécifique consistant à « installer de nouveaux exploitants agricoles ». Les indicateurs de « résultats » n°2 et 8 devaient aussi être calculés via ce dénominateur.

Stéphane : Et ce travail-là, la MSA elle le fait mais elle ne nous donne pas accès.

Cécile : Voilà, elle le communique pas. Ben non parce que ça serait très très dangereux pour l'Etat de faire savoir qu'il y a un certain nombre d'agriculteurs qui s'installent sans ses aides. En fait il est estimé à 50% ce chiffre. C'est-à-dire qu'on sait que pour un aidé Etat, y'a un aidé non Etat. Mais c'est une estimation. C'est un chiffre qui est reconnu aujourd'hui, mais qui est pas forcément admis, voilà. Donc déjà vous voyez la gymnastique que ça représente, simplement le premier indicateur ? ! On a un des deux chiffres et le deuxième on n'est même pas sûr de réussir à l'avoir ! (...) [Cécile lit la définition du troisième indicateur de « résultats »] "Nombre d'élevages ayant contracté un plan de modernisation des bâtiments d'élevage sur nombre d'élevages herbivores en Picardie", ça on l'a.

Stéphane : Enfin la DRAAF l'a. Faudrait aller voir mais ils nous le donneront.

Thomas : ... Ils vous le donneront parce que c'est pas trop sensible ?

Stéphane : On est en cofinancement avec eux donc...

Cécile : ... Là-dessus on a deux dispositifs d'aides, donc demander le nombre total d'élevages en Picardie c'est pas tabou. Mais demander le nombre total d'installations en Picardie, c'est tabou.

Stéphane : Parce qu'en fait c'est un champ éminemment politique...

Cécile : ... Voilà, si je m'installe et que j'ai pas les aides de l'Etat, ça prouve que les aides de l'Etat elles sont pas utiles pour m'installer. Or, le fonds de commerce des jeunes agriculteurs, qui est le syndicat majoritaire qui accompagne les jeunes, c'est de dire qu'il faut passer par les fourches caudines des jeunes agriculteurs et avoir les financements de l'Etat. Et c'est tout l'intérêt derrière de la profession agricole de rester floue sur le nombre total d'installations⁷⁷³. »

Il y a un rapport inverse entre la simplicité mathématique du calcul du premier indicateur de « résultats » qu'évoquent Stéphane et Cécile (déterminer un taux à partir de deux nombres) et la lourdeur de la collecte du dénominateur auprès de « partenaires » de la DADR, ici la DRAAF et la MSA. En tant que simple illustration, le cas de cet indicateur ne peut être tenu pour représentatif des difficultés rencontrées pour le renseignement de l'ensemble du tableau du bord⁷⁷⁴ de la DADR, ni *a fortiori* de ceux des autres services. Son caractère édifiant permet toutefois de mettre en évidence deux faits valables pour toutes les directions ayant été pourvues d'un tableau de bord.

Tout d'abord, les huit services du CRP occupent une position particulière dans un espace administratif également spécifique, au sein duquel ils sont plus ou moins dominants. Ce qu'on peut appeler le « capital institutionnel » ou « bureaucratique » de chaque direction du CRP dépend notamment du fondement juridique sur lequel repose leurs interventions. Deux configurations peuvent être distinguées : soit la direction intervient dans un secteur qui ressort de la compétence légale des Régions, soit son action s'inscrit dans le cadre de la clause générale de compétence, cas dans lequel la politique régionale est par définition « partagée » avec d'autres institutions. La capacité des services régionaux à récupérer les données auprès de leurs associés-rivaux institutionnels dépend donc de leur position inégalement dominée au sein de l'espace institutionnel sectoriel où ils interviennent, position pour l'essentiel

⁷⁷³ Entretien n°1 avec Cécile, directrice de la DADR et Stéphane, chargé de mission installation et dynamique foncière, Amiens, 2 mai 2012.

⁷⁷⁴ Ce dont témoigne le troisième indicateur de « résultats », dont le dénominateur aurait pu aisément être collecté auprès de la DRAAF.

déterminée par le statut juridique des politiques régionales dans ces divers secteurs. Ensuite, suivant les configurations de relations interinstitutionnelles ayant cours dans un secteur d'intervention particulier, il y a un « degré de politisation » variable des données nécessaires pour le renseignement des indicateurs⁷⁷⁵. Cette « sensibilité sociale » peut aussi varier suivant les indicateurs d'un même secteur, comme le montrent l'accès inégalement aisé de la DADR aux dénominateurs des indicateurs de « résultats » n°1 et 3.

In fine, comme le résume Guillaume, « dès l'instant où ça met en jeu les marges de manœuvre des uns et des autres, la donnée va être difficile à récupérer⁷⁷⁶ ». C'est également à cette conclusion qu'est parvenu Olivier Nay, dans son étude sur la mise en œuvre de l'ancêtre du FSE dans le secteur de l'emploi et de la formation professionnelle : « en pratique, les souhaits de mise en commun des informations, exprimés ici ou là, sont restés lettre morte. On observe, chez chaque partenaire, une réticence non dissimulée à utiliser les données fournies par les autres partenaires institutionnels. Dans un système devenu multipolaire, les agents sont en effet persuadés que le contrôle de l'information est un élément important de la maîtrise de la décision. Or, alimenter le système utilisé par son partenaire, c'est à ce titre courir le risque de voir ce dernier prendre l'ascendant⁷⁷⁷. »

La contribution de la quantification évaluative à la (re-)création d'un lien social est donc nulle. Car c'est en effet l'ordre concurrentiel préexistant des relations interinstitutionnelles qui s'est imposé à un ordre fondé sur la circulation de l'information statistique entre institutions, condition sociale *sine qua non* de la mise en œuvre réussie des chaînes de quantification des tableaux de bord évaluatifs. C'est donc aussi en partie cette économie sociale instituée des relations interinstitutionnelles qui a contribué à rendre impossible, du moins très délicate, la concrétisation de cette forme statistique nouvelle.

2) La délicate conciliation de la quantification évaluative avec des enjeux juridico-politiques

L'action en matière économique n'est pas une obligation juridique de l'échelon régional⁷⁷⁸ : il s'agit d'une politique permise par la clause générale de compétence. Du point

⁷⁷⁵ On peut supposer qu'il y a corrélation entre le degré de politisation des données et la facilité avec laquelle les services régionaux peuvent les obtenir : plus leur degré de politisation est élevé, moins elles sont faciles à récupérer.

⁷⁷⁶ Entretien n°1 avec Guillaume, chef de projet « évaluation des politiques régionales », DIPPE.

⁷⁷⁷ « La négociation en régime d'incertitude. Une comparaison des partenariats publics régionaux dans la mise en œuvre de la politique européenne (II) », *art.cité*, p. 98.

⁷⁷⁸ Lors de l'écriture de « l'acte II » de la décentralisation en 2003-2004, le gouvernement prévoyait de faire des Conseils régionaux la collectivité « chef de file » du développement économique. Mais cette disposition a été

de vue de la majorité régionale, sa portée symbolique est cependant loin d'être négligeable. Dans une époque de chômage de masse, il apparaît indispensable pour les élus locaux d'afficher leur détermination à réduire son niveau, à l'image de ceux arrivés au pouvoir au printemps 2004 en Picardie. Lors de son premier discours comme président de l'institution, Claude Gewerc faisait ainsi de « l'emploi » l'un des trois « défis » qu'il proposait de relever pendant sa mandature :

« Au moment où le chômage s'installe, où les délocalisations menacent, parier sur une population jeune peut paraître paradoxal. C'est pourtant là la principale de nos richesses, notre principal atout avec notre tradition industrielle. (...) La Région ne sera plus une caisse où l'on vient puiser sans contrepartie. Elle prendra des risques avec les salariés pour défendre et promouvoir notre industrie. Elle investira dans le développement économique régional, elle accompagnera les indispensables mutations⁷⁷⁹. »

Pour le président Gewerc et sa majorité, affirmer ce volontarisme politique était d'autant plus pressant que le taux de chômage en Picardie était l'un des plus élevés de France métropolitaine. C'est dans ce contexte que la direction de l'économie a été l'un des huit services dotés d'un tableau de bord évaluatif. Comportant 41 indicateurs, il s'agit de l'exemplaire le plus imposant⁷⁸⁰. A la différence de ceux d'autres directions, c'est aussi celui dont la fabrication n'a jamais été réellement achevée, de sorte qu'aucun de ses indicateurs n'ont jamais été alimentés. Exprimant la volonté de l'exécutif régional dans ce domaine, l'un des quatre objectifs stratégiques de ce tableau de bord consiste à « développer l'emploi ». Il se subdivise en cinq objectifs spécifiques, dont l'un est intitulé « créer et accueillir de nouveaux emplois », auquel sont associés quatre indicateurs de « résultats » :

- « - Evolution des effectifs des entreprises aidées
- Engagements de créations d'emplois des entreprises aidées
- Nombre d'emplois créés brut (via les créations et les reprises)
- Nombre d'emplois maintenus (à voir avec la mission d'intervention économique et sociale ?⁷⁸¹) »

supprimée par le Parlement au cours de l'examen du texte. Cf. Patrick Le Lidec, « La relance de la décentralisation en France. De la rhétorique managériale aux réalités politiques de "l'acte II" », *art. cité*, p. 105.

⁷⁷⁹ Source : CRP, séance du 2 avril 2004, installation de l'assemblée et élection du président du Conseil régional, p. 10-11.

⁷⁸⁰ 29 indicateurs de « résultats » et 12 d' « impact ». La taille des huit tableaux de bord évaluatifs est comparée dans l'introduction de la partie II : voir le tableau n°6 dans la section 2.

⁷⁸¹ Source : Tableau de bord évaluatif de la direction de l'économie, archive interne, février 2009.

Encadré n°23) Deux subventions aux entreprises

Ces quatre indicateurs correspondent notamment à deux dispositifs d'aide aux entreprises. L'« aide régionale à la création d'emplois dans les TPE » poursuit deux objectifs : « faciliter la création d'emplois pérennes au sein des très petites entreprises indépendantes de Picardie. Favoriser le maintien des emplois salariés et donc des savoir faire lors des cessions ou transmissions d'entreprises⁷⁸². » A cette fin, le CRP « attribue une subvention de 3 000 € pour chaque création de nouveau poste salarié en contrat à durée indéterminée d'une durée de 130 heures minimum par mois et à concurrence d'un effectif de 5 salariés. Cette subvention est portée à 5 000 € si le salarié recruté s'inscrit dans une démarche de qualification. (...) Par ailleurs le montant de l'aide pourra être porté à 11 000 € maximum en raison du caractère innovant du projet⁷⁸³. »

Vient ensuite l'aide régionale à l'immobilier d'entreprise, qui « vise à inciter les entreprises à aménager des locaux existants ou édifier de nouveaux bâtiments, en vue du développement d'activités industrielles, agro-industrielles, de prestations de services de haute valeur ajoutée, créatrices d'emplois et de valeur. (...) Le critère principal d'attribution de l'aide est l'impact du projet sur la création directe d'emplois. Le montant de l'aide est calculé en fonction du nombre d'emplois en CDI créés sur le site dans les cinq ans (en valeur absolue et en % de progression par rapport à l'effectif initial) ; ce critère intervient en général pour au moins 50% dans le calcul du montant de l'aide⁷⁸⁴. »

Ces quatre indicateurs sont en principe renseignés au moyen de données administratives, issues des procédures d'instruction des demandes d'aides des entreprises que mènent les chargés de mission de la direction de l'économie :

« Bertrand : En fait la statistique économique à la Région elle peut avoir plusieurs origines. Il y a de la statistique externe, qu'on achète ou qu'on a par partenariat avec d'autres organismes, notamment par exemple l'INSEE, quand on veut de la statistique on va dire générale. Il y a une deuxième ressource, c'est de la statistique qu'on peut partager avec d'autres collectivités, sur des problématiques communes. Et après il y a une autre possibilité, c'est la statistique qu'on produit en interne, qui est issue de toute la démarche administrative, à savoir les conventions avec les entreprises. Quand on fait l'instruction d'un dossier, on génère de la statistique parce qu'on sait que l'entreprise X elle a tant de salariés, elle a à peu près un chiffre d'affaires de tant en telle année, elle est sur tel secteur d'activités, elle fait de l'export ou elle en fait pas, donc ça génère de la statistique. Et puis après on peut aussi en générer en interne, en relançant les entreprises ou les partenaires avec lesquels on a conventionné. On les relance, on les sollicite, en leur disant "Voilà, il y a quelques années on vous a aidé, on vous a donné tant ou on vous a prêté tant pour tel programme, aujourd'hui, dites-nous où vous en êtes, quel est votre chiffre d'affaires, combien vous avez de salariés, est-ce que vous avez développé votre entreprise", et ça génère encore de la donnée⁷⁸⁵. »

Bertrand emploie ici un terme sur lequel il importe de s'arrêter : celui de « conventions » ou « conventionnements ». Une fois prise la décision d'épauler

⁷⁸² Source : CRP, Budget primitif 2009 pôle 1 (emploi, développement économique, industrie, agriculture, environnement, tourisme), p. 47.

⁷⁸³ *Ibid.* Cette aide a été abrogée en avril 2010, au début de la seconde mandature de Claude Gewerc.

⁷⁸⁴ *Ibid.*, p. 70.

⁷⁸⁵ Entretien n°1 avec Bertrand, chargé de mission « évaluation des aides aux entreprises », DIPPE.

financièrement une entreprise, une « convention » est signée entre elle et le CRP, qui détaille les obligations réciproques des deux parties :

« Bertrand : Alors la convention c'est quelque chose qui est signé entre l'entreprise et la collectivité, c'est un document très officiel qui engage les deux parties, à la fois la collectivité à accompagner l'entreprise et réciproquement l'entreprise à communiquer l'état de ses projets, de son programme de développement (...). Alors il est défini dans la convention que l'entreprise s'engage à fournir un état de ses effectifs et de l'avancement de son programme, généralement c'est des conventions qui courent sur cinq ou six ans⁷⁸⁶. »

La codification des engagements de l'institution et des entreprises aidées porte notamment sur la transmission d'informations statistiques. Si par exemple une entreprise bénéficie d'un dispositif destiné à augmenter son chiffre d'affaires à l'export, elle est en théorie tenue de communiquer cette information au CRP de la direction de l'économie à deux moments. D'abord au moment de l'instruction de son dossier, ensuite au terme de la convention la liant à la Région. Ce principe vaut également pour une entreprise bénéficiant de l'aide à l'investissement immobilier, dont l'un des objectifs majeurs est la création d'emplois. Elle a dans ce cas obligation de transmettre ses effectifs lors de l'examen de sa demande puis au terme de la convention, de sorte que les chargés de mission puissent s'assurer du respect de ses engagements.

L'obtention de ces chiffres est par conséquent une condition *sine qua non* de la capacité des chargés de mission de la direction de l'économie à renseigner les quatre indicateurs de « résultats » présentés plus haut. La problématique ne se pose pas au démarrage de la convention :

« Thomas : Mais est-ce que vous avez une idée du taux de renseignement entre guillemets des conventions par les entreprises ?

Bertrand : Alors une convention, par définition, quand elle est signée elle est complète, donc à partir de là y'a pas de problèmes. C'est-à-dire que c'est un document qui est très officiel, qui est passé en commission, qui est voté, qui est signé, le dossier pourra pas être présenté en commission s'il est pas complet et y'aura pas de versement d'aide s'il manque des informations. Donc ça c'est pas un problème, on a l'information, c'est couché sur le papier, c'est renseigné, globalement c'est complet⁷⁸⁷. »

Puisqu'elle conditionne la validation administrative et le vote en commission permanente de la demande d'aide d'une entreprise, la complétude des données est donc la règle au début des conventions. Une fois celles-ci arrivées à terme, l'application de l'obligation de transmission des chiffres au CRP est en revanche beaucoup plus hasardeuse, pour deux raisons notamment. Premièrement parce que l'intérêt des entreprises aidées à se conformer à leurs engagements de communication d'informations statistiques est moindre,

⁷⁸⁶ Ibid.

⁷⁸⁷ Ibid.

voire a disparu. Ensuite parce que les chargés de mission de la direction de l'économie ne sont guère pourvus des moyens humains comme techniques de les y contraindre :

« Bertrand : Le problème c'est que les entreprises ne jouent pas toujours le jeu, alors c'est pas pour cacher quoi que ce soit, c'est tout simplement parce que la personne dans l'entreprise qui a instruit le dossier, trois ans plus tard elle est peut-être plus dans l'entreprise ou elle est peut-être plus au même poste...

Thomas : ...Turn-over...

Bertrand : ...Voilà, turn-over, on sait qu'on a contractualisé avec la Région, c'est quelque chose de très administratif, donc y'a pas vraiment de relance de l'entreprise pour nous dire "Voilà, suite à la convention qu'on a signé, je vous informe spontanément qu'on a créé tant d'emplois", quelques entreprises le font, pour tirer une sonnette d'alarme ou pour nous solliciter à nouveau, en disant "Ça a bien marché, on aimerait continuer", mais y'a pas de truandage à proprement parler. Mais effectivement c'est là la difficulté de l'exercice, c'est qu'on a un état de l'entreprise au moment de l'instruction du dossier, c'est-à-dire au début du projet. Mais pour en faire l'évaluation, on est limité, parce que quelques années après, on ne sait pas ce qu'est devenue l'entreprise. Donc savoir ce qu'elle est effectivement au jour de l'instruction, c'est bien, mais savoir ce qu'elle est devenue, c'est encore mieux. Je pense qu'il y aurait eu un très gros travail à faire par rapport à ces conventions, c'est le suivi annuel ou semestriel de l'entreprise, via divers outils, qui auraient permis de dire "Six mois après, on est à tant de chiffres d'affaires ou à tant d'emplois créés, douze mois après on est à ça, vingt-quatre mois" et ainsi de suite. Mais ça c'est un outil qui n'existe pas parce que c'est lourd à gérer, c'est coûteux aussi parce que ça demande du temps, des personnes, mais ça serait l'outil idéal pour faire une évaluation, pour savoir exactement si nos interventions sont pertinentes et sont efficaces, oui il faudrait un outil de relance et de suivi⁷⁸⁸. »

En l'absence d'un tel « outil de relance et de suivi », autant les caractéristiques des entreprises sont précisément et exhaustivement connues au commencement des conventions, autant les données nécessaires pour « évaluer » les « effets » des aides régionales aux entreprises au terme des conventions sont lacunaires :

« Thomas : Mais vous avez une idée chiffrée du manque de données ? Par exemple, sur 100 aides attribuées aux entreprises, du nombre de cas où l'entreprise n'a pas transmis les données ou pas à temps ? Parce que vous disiez tout à l'heure que les données n'étaient pas transmises systématiquement ?

Bernadette : Alors en matière de créations d'emplois, on relance les entreprises maintenant. Mais c'est vrai que quand elles ont pas atteints leurs objectifs forcément elles nous transmettent rien ! [Petit rire] C'est seulement quand on leur demande qu'on se rend compte qu'il leur manque tant d'emplois, voilà...

⁷⁸⁸ *Ibid.* Le propos de Bertrand ne vaut pas seulement pour l'aide régionale à la création d'emplois dans les TPE ou pour celle concernant l'immobilier d'entreprise : « La PRCE [prime régionale à la création d'entreprises] a fait l'objet d'un suivi administratif et financier et des conventions étaient signées avec les bénéficiaires. Toutefois, aucun suivi effectif des bénéficiaires n'a été réalisé et la Région n'est pas en mesure aujourd'hui d'établir un bilan quantitatif afin de connaître les principales caractéristiques des entreprises aidées (secteur d'intervention, emplois créés...) ou de savoir combien sont encore en activité. » Jean-Charles Taugourdeau et Fabrice Verdier, Rapport d'information par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des dispositifs publics d'aide à la création d'entreprises, p. 865-866. Les annexes de ce rapport sont constituées de plusieurs enquêtes de chambres régionales des comptes sur les interventions des Régions dans le secteur économique, dans lesquelles les faiblesses voire l'absence d'« évaluation » des aides accordées aux entreprises sont fréquemment stigmatisées. De ce point de vue, le cas du CRP n'est pas exceptionnel mais s'apparente bien plutôt à la norme.

Thomas : Donc en fait quand une entreprise vous transmet rien, ça vous met la puce à l'oreille ?

Bernadette : Voilà, exactement ! [Rires] Mais de toute façon, là je suis actuellement sur les dossiers de 2007. [Elle désigne une pile de documents de 50 centimètres de hauteur posée sur la table] Mais on va dire que sur quarante dossiers, y'en a 10 qui ont fourni des éléments. Et encore⁷⁸⁹ ! »

Sur un plan politique, la mise en œuvre de la quantification évaluative n'est en outre pas dénuée d'implications. Loin de se concilier harmonieusement, l'impératif évaluatif entre en effet en tension voire en contradiction avec la nécessité de communiquer sur l'action publique régionale. Du point de vue de l'exécutif, il était au moins aussi important sinon plus de défendre ses intérêts politiques, qui consistaient notamment à « faire valoir » sa politique en faveur des entreprises :

« Bertrand : C'est là où y'a des limites, c'est que c'est un choix je pense aussi politique, c'est pas évident non plus ça... C'est-à-dire que, l'entreprise, vous l'accompagnez parce qu'il faut créer de l'emploi sur le territoire, faut créer de la valeur, mais quand vous conventionnez, c'est quand même un parti politique qui conventionne avec une entreprise. Il y a un enjeu politique derrière, c'est-à-dire cette majorité a souhaité accompagner les entreprises via des politiques publiques et faut le faire valoir. Il y a un intérêt effectivement économique et public avant tout, mais y'a aussi un intérêt politique, c'est de faire valoir que cette majorité a accompagné les entreprises dans l'innovation, dans l'artisanat. Et donc interfacer ce qu'on a fait et puis ce que les entreprises font aujourd'hui, ça voudrait dire qu'il faudrait relancer en permanence les entreprises, pour leur demander systématiquement "Alors, on vous a aidé, c'est en où est aujourd'hui ? " Et ça c'est un choix vraiment politique. Est-ce qu'on a envie de resolliciter les entreprises pour les pister finalement ? Mais ça serait normal quelque part, c'est de l'argent public... (...) C'est là les limites de l'évaluation, c'est ça la difficulté⁷⁹⁰. »

A l'image de ce qui a été mis en évidence pour le tableau de bord de la DADR, les conditions à la fois sociales et techniques pour l'opérationnalisation de celui de la direction de l'économie n'ont jamais été totalement réunies. Le renseignement des quatre indicateurs de « résultats » pris comme illustration aurait ainsi nécessité que la direction de l'économie, et

⁷⁸⁹ Entretien avec Bernadette, coordinatrice administrative au sein de la DIRES (direction de l'innovation, de la recherche et de l'enseignement supérieur). L'ordre de grandeur donné par Bernadette est confirmé par son intervention lors d'une réunion de l'équipe de direction de la DGA 1, dont dépend la direction de l'économie : « Immobilier d'entreprise – bilan des emplois sur dossiers 2005 : (...) Une réunion ad hoc de la Commission 1 va devoir être organisée afin que celle-ci se prononce sur les dossiers pour lesquels les engagements de création d'emplois n'ont pas été respectés. (...) Bernadette indique que sur 31 dossiers financés en 2005 : - 9 ont été soldés ; - 1 entreprise est en liquidation judiciaire ; - 12 entreprises n'ont pas répondu à la demande d'attestation de création d'emplois (une relance est en cours). » Source : DGA 1, compte-rendu de la réunion du 30 janvier 2011, p. 1, archive interne, souligné dans le document. Environ 221 aides à l'immobilier d'entreprise ont été accordées entre 2004 et 2009, pour un montant avoisinant 20,3 millions d'€. Sources : Commission d'évaluation des aides régionales accordées aux entreprises (CEAE), powerpoint de la session du 6 avril 2009, archive interne, p. 15-16. CEAE, powerpoint de la session du 15 février 2010, archive interne, p. 20.

⁷⁹⁰ Entretien n°1 avec Bertrand, chargé de mission « évaluation des aides aux entreprises », DIPPE. On peut supposer que ces considérations politiques ont d'autant moins pu être ignorées par le président Gewerc et sa majorité qu'elles concernaient l'action économique, un secteur d'intervention hautement politisé.

par extension l'institution régionale dans son ensemble, revoit sensiblement ses relations avec les entreprises bénéficiant de son concours financier, par l'instauration d'un contrôle plus fréquent et rigoureux des termes des conventions. Il aurait également fallu que des ressources supplémentaires tant humaines que matérielles y soient affectées. Tel est le prix élevé de la concrétisation de la quantification évaluative. A l'inverse, la mise en route du contrôle de gestion a été beaucoup moins coûteuse.

§ 2) L'opérationnalisation économique du contrôle de gestion

A) Un appareillage statistique en développement depuis plusieurs années

Contrairement à la quantification évaluative, le contrôle de gestion n'était pas complètement inédit au CRP. L'antériorité historique de cette forme statistique a facilité son institutionnalisation. C'est courant 2007 qu'un « recueil d'indicateurs de réalisations physiques » a été établi, soit deux ans environ avant l'apparition des premiers tableaux de bord évaluatifs. Elaboré par François lorsqu'il était directeur du « service de la qualité et du contrôle de gestion » récemment créé, ce recensement était destiné au directeur général des services d'alors, André Dorso.

Encadré n°24) Le contrôle de gestion, un poste plutôt anecdotique dans la longue carrière de François

Agé d'une cinquantaine d'années, François est originaire de l'ouest de la France, où il a obtenu un diplôme d'ingénieur agronome. A l'époque de l'entretien, il travaillait au sein du CRP depuis déjà plusieurs années. A la tête de la « direction de la coordination et de la stratégie » en avril 2004⁷⁹¹, il est nommé directeur du « service de la qualité et du contrôle de gestion » (SQCG) créé en janvier 2006⁷⁹². Il change de poste entre 2007 et 2008 pour devenir directeur général adjoint du pôle 2 « développement territorial » dans l'organigramme général du 1^{er} avril 2008, fonction qu'il exerçait toujours d'après celui daté de février 2015.

L'objectif de l'entretien était principalement de revenir sur le passé professionnel de François, en l'interrogeant sur son poste de premier directeur du SQCG. Il s'agissait aussi d'aborder les circonstances de la création de ce service et les enjeux techniques et sociaux de l'introduction du contrôle de gestion au sein de l'administration. C'est pourquoi on fut assez surpris lorsque, à mots couverts, il avoua que sa nomination au poste de directeur du SQCG en janvier 2006 n'entretenait qu'un rapport lointain avec ses compétences professionnelles dans le domaine du contrôle de gestion :

« François : Donc en 2004 2005, il y a une réorganisation des services, avec la nouvelle majorité... Alors je saurais pas trop dire pourquoi est-ce qu'on a créé une direction du contrôle de gestion, voilà, l'air du temps, heu... Je dirais même aussi [il s'arrête de parler et esquisse un sourire], on va le dire entre nous hein [il parle légèrement moins fort], création liée à des personnes. Pour être clair, moi j'étais en fait adjoint au directeur général [des

⁷⁹¹ Source : BO n°131, avril 2004, p. 45.

⁷⁹² Source : BO n°148, janvier 2006, p. 131.

services, André Dorso], donc je m'occupais essentiellement des affaires stratégiques et j'avais un certain nombre de chantiers en charge direct, en délégation on va dire du directeur général. Et pour me donner une forme d'autorité dans la maison, on m'avait nommé et on a créé une direction du contrôle de gestion, mais qui était une coquille vide. Moi j'ai commencé à la remplir mais c'était vraiment pas l'essentiel de mon taf.

Thomas : Oui, c'était pour vous créer une position dans l'institution, mais de fait vous continuiez vos missions...

François : ... Ah ben j'avais d'abord d'autres missions et celle-là était au second rang, très sincèrement⁷⁹³. »

Plus qu'à un souci de doter le CRP d'une expertise interne effective en matière de contrôle de gestion, la création du SQCG dirigé par François est d'abord la résultante de logiques institutionnelles. La preuve en est que, un peu plus loin dans l'entretien, il reconnaît explicitement son incompetence : « Le contrôle de gestion je savais même pas ce que c'était avant, on m'a marqué directeur du contrôle de gestion. Mais c'est la vie courante, c'est partout pareil, pour tous les sujets⁷⁹⁴. » C'est avec ce titre qu'il a été le responsable administratif des stages de certains étudiants d'un master 2 professionnel spécialisé dans l'EPP⁷⁹⁵. Preuve de sa longévité face aux changements d'exécutifs régionaux, il est aujourd'hui à la tête de la mission « Canal Seine Nord Europe » au sein des Hauts-de-France.

La démarche s'inscrivait dans le cadre de la préparation et du vote du BP 2008, ayant eu lieu à la mi-décembre 2007⁷⁹⁶. Tout au long de la cinquantaine de pages du document, on trouve de multiples cartes, graphiques et tableaux d'indicateurs de « réalisation » portant sur toutes les politiques régionales, y compris celles des services fonctionnels. Conformément à la définition des indicateurs de « réalisation⁷⁹⁷ », on trouve exclusivement des nombres dans les tableaux statistiques de ce recueil.

⁷⁹³ Entretien avec François, directeur général adjoint du pôle 2 « Développement territorial ».

⁷⁹⁴ *Ibid.*

⁷⁹⁵ Sébastien Carrara, *La complexification administrative et le développement de l'évaluation au Conseil régional de Picardie*, mémoire pour le Master 2 « Evaluation et expertise des politiques publiques », Amiens, UPJV, 2007. Réhana Moin-Khan, *Aide à la fiabilisation d'un outil de pilotage de la performance au sein de la mission « Qualité et contrôle de gestion » du Conseil régional de Picardie*, mémoire pour le Master 2 « Evaluation et expertise des politiques publiques », Amiens, UPJV, 2007. François a par ailleurs assuré des cours intitulés « Politiques territoriales » en troisième année de licence de science politique et dans ce master 2.

⁷⁹⁶ « A l'occasion de la préparation du BP 2008, il a été décidé de présenter une "revue d'indicateurs de réalisation" des politiques mises en œuvre par le Conseil régional. Cette revue reprend sous une forme consolidée un certain nombre d'informations qualitatives ou chiffrées disponibles par une exploitation des systèmes d'information. Certaines données sont issues de tableaux de suivi mis au point par les services et présentés chaque année par domaine d'intervention. Cette revue constitue une 1^{ère} traduction de la volonté de l'Exécutif de mettre à disposition de l'Assemblée une information adaptée sur les politiques et actions menées par le Conseil régional. » Source : CRP, DGS, Recueil d'indicateurs de réalisation physiques, Session BP 2008, archive interne, p. 32. C'est François qui de sa propre initiative nous a transmis cette archive à l'issue de l'entretien. On ignore si ces statistiques ont effectivement été diffusées à l'assemblée régionale et si les élus s'en sont servis lors du vote du BP 2008.

⁷⁹⁷ « Il s'agit des produits de l'activité des opérateurs, et uniquement de réalisations physiques : nombre de kilomètres de route nouvelle, nombre de formations qualifiantes dispensées, etc. Ce type d'indicateur est parfois confondu avec un "indicateur d'activité" des services qui renseigne sur l'avancement de leur intervention : nombre de projets soutenus, nombre de dossiers, etc., ... Il est préférable de définir les "produits" des opérations, quand cela est possible, et ne pas rester au niveau de l'activité du service. » Source : Recensement des indicateurs du CRP, 2008.

Document n°7 : Les indicateurs de « réalisation » de l'enseignement supérieur et de recherche en 2007⁷⁹⁸ :

II – indicateurs de réalisations

ligne budgétaire		Actions	Indicateurs	2004	2005	2006	2007
23XX02	ES : programmes de recherche	Projets de recherche	Nb de projets de recherche soutenus				
			Nb de thèses soutenues				
			Nb de post doctorats soutenus				
23XX04	ES : TIC	Projets numériques des universités	Nb de PC en prêt				
28XX04	VIE ETUDIANTE	Initiatives étudiantes	Nb total de projets soutenus		11	10	
		Accompagnement de la vie étudiante	Nb de journées d'info organisées par le CRIJ				
			dont Nb de lycées/collèges/AIO				22
28XX05	AIDES AUX ETUDIANTS	Bourses sociales	Nb de bourses 5 échelons				
			dont montant moyen				
			Nb de bourses échelon 0		1065	1190	
			Nb d'aides d'urgence accordées FSU		330	354	
			Nb d'étudiants ayant bénéficiés garantie logement		17	93	
			Nb de bourses "démocratisat** ES"				
			Nb de repas gratuits				375 000
			Nb aides "mutuelles complémentaires accordées				
			Nb de bourses EXPIC				
			Nb Léonardo		33	48	
	"1000 bourses pour 1000 futurs enseignants"	Nb de bénéficiaires (toutes cohortes)		1393	1286	1642	
	Bourses de mobilité internationale	Nb de bourses mobilité internationale	294	455	538		
		Nb de bourses Phileas accueil			10	20	
54XX03	SOUTIEN A LA CREAT* ET REHAB. DES LOGEMENTS ETUDIANTS		Nb de logements étudiants mis en chantier				
92XX03	PROMOT* ET VALORISAT* DE LA RECHERCH E ET DEVELOP		Nb de projets de diffusion : colloques ...		4	13	
92XX05	AIDES TECHNOLOGIQUES		Nb de cortechs				
			Nb allocations post doctorales	41	85	121	

Si l'on sait peu de choses de la circulation et des (non-)usages de ce document, on sait en revanche que l'exercice n'a pas été poursuivi lors des budgets primitifs suivants. Mais l'importance de ce ballon d'essai ne saurait pour cette raison être sous-estimée. D'un point de vue d'abord cognitif, l'élaboration de cet inventaire a contribué à acculturer les agents des services à cette forme statistique :

« Thomas : Et donc avant ce recensement, quel était l'état des indicateurs au sein des directions ?

François : Tout était à construire, c'est le constat qu'on a pu faire d'ailleurs. Malgré tout, dans l'inventaire qu'on a fait, il y avait quand même de la matière qui permettait de rentrer dans une logique de régulation, d'appréciation des évolutions. Les indicateurs étaient assez

⁷⁹⁸ Source : CRP, DGS, Recueil d'indicateurs de réalisation physiques, 2007, p. 32.

simplifiés mais au moins ils existaient et ça a donné l'occasion malgré tout à un certain nombre de directions de se poser des questions. (...) Donc ça s'est fait plutôt par relations interpersonnelles et forcément ça a suscité des questions. Je me souviens d'une discussion avec le directeur de la formation, il y avait des discussions nourries, intéressantes, il se posait des questions sur l'intérêt ou pas de certains indicateurs, effectivement lors des discussions il disait "Tiens, il faut peut-être que je change mon indicateur de réalisation parce qu'il veut rien dire". Oui, il y avait un peu d'émulation, mais sans aller dans un approfondissement scientifique ou technique trop élaboré⁷⁹⁹. »

Ensuite, sur un plan cette fois technique, cette première expérience d'objectivation de la production administrative des services a contribué à la maturation de cette forme statistique. Ce qu'explique François, en prenant l'exemple de la direction des transports :

« Thomas : Est-ce que des directions ont freiné des quatre fers par rapport à la démarche ?
François : Non, non non (...) J'ai pas le souvenir de résistances, j'ai le souvenir de gens qui disaient "Ah ils font chier parce que c'est du boulot en plus" mais j'ai pas été confronté à ce que j'avais pu lire dans la littérature à l'époque, sur le piège du contrôle de gestion ou la peur du gendarme... (...) Il y a eu des bonnes surprises aussi, par exemple sur les transports. On a réalisé qu'ils avaient déjà en portefeuille un certain nombre d'indicateurs. Alors ils avaient plutôt des indicateurs budgétaires, mais en même temps ils avaient quelques indicateurs de réalisation, des cartes aussi. Et ils avaient le souhait, le souci, surtout pour une logique de reconnaissance, d'avoir un espace de valorisation de leurs missions. Alors c'était par exemple le nombre de kilomètres train, des trucs très bêtes, c'était pas très compliqué de les avoir. Mais quand je leur ai demandé s'ils avaient une série pour cet indicateur, ils m'ont répondu "Ah oui c'est pas bête tiens, on va créer une série" du coup ils en ont créé une⁸⁰⁰. »

D'une certaine manière, le répertoire d'indicateurs de « réalisation » mis en forme par François est le prototype de la batterie d'indicateurs du même type⁸⁰¹ élaborée quelques années plus tard par Marc, le successeur de François à la tête du service du contrôle de gestion. Ce dernier n'est donc pas parti d'une page blanche, mais avait au contraire à sa disposition une base de travail, sur laquelle il s'est appuyé pour perfectionner et opérationnaliser la chaîne statistique du contrôle de gestion. A l'inverse, Guillaume et Bertrand n'ont jamais été pourvus d'une esquisse de la forme statistique qu'ils devaient développer et diffuser. Les agents des services n'ayant jamais été confrontés aux indicateurs de « résultats » et d'« impact » de la quantification évaluative, leurs difficultés pour en saisir le sens ont été d'autant plus grandes. Inversement, lorsque Marc a repris le chantier initié par François, les indicateurs de « réalisation » du contrôle de gestion n'étaient pas complètement inconnus pour les agents des services : ils avaient déjà été en partie socialisés à cette forme statistique lors de cette première expérience. Du fait de cette antériorité historique, le travail de définition des indicateurs de « réalisation » a pu se faire avec une relative économie.

⁷⁹⁹ Entretien avec François, DGA du pôle 2 « Développement territorial », Amiens, 26 juillet 2011.

⁸⁰⁰ *Ibid.*

⁸⁰¹ Dont les caractéristiques sont décrites dans l'introduction de la partie II, section 2 § 1 A.

B) Les indicateurs de « réalisation » ne requièrent pas l'élaboration collaborative de conventions de quantification

L'antériorité historique du contrôle de gestion est donc un premier avantage comparatif de cette forme statistique sur la quantification évaluative. Mais elle en possède d'autres, comme on va l'analyser en s'intéressant aux opérations de définition des indicateurs de « réalisation ».

Là où les indicateurs de « résultats » et d'« impact » visent à objectiver les « effets » des politiques régionales à diverses échelles temporelles et spatiales, ceux dits de « réalisation » transcrivent les « produits de l'activité des opérateurs et uniquement des réalisations physiques ». Cette définition se retrouve clairement dans l'illustration des indicateurs concernant l'enseignement supérieur et la recherche (document n°7). Ils consistent exclusivement en « simples » nombres, qu'il s'agisse de « projets de recherche soutenus », « d'étudiants ayant bénéficié de la garantie logement » ou encore « de logements étudiants mis en chantier ». Autrement dit, la définition des indicateurs de « réalisation » est objectivement et sensiblement plus commode que ne l'est celle des indicateurs de « résultats » et d'« impact », car il s'agit simplement de décompter les « outputs » quotidiens du travail des agents :

« Marc : Alors on est en train de travailler pour qu'on puisse les retrouver dans le système d'information, c'est-à-dire que quand on finance des logements, qu'on puisse mettre dans le système d'information que sur cette opération on a financé 10 T2 en accession à la propriété. Voilà, ça c'est de la réalisation. A la SNCF, quand je rajoute un train, c'est 18000 kilomètres trains par an en plus. Ça ça m'intéresse parce que ce que je finance, c'est des kilomètres trains, et c'est des trains qui circulent, c'est pas des trains qui sont à l'arrêt. Quand je finance des panneaux solaires, combien de mètres carrés de panneaux solaires je finance. Parce qu'à la fin de l'année, ce qui m'intéresse, c'est de savoir combien de mètres carrés de panneaux solaires et combien de puissance j'ai financé, donc des choses très concrètes comme ça. (...) Alors j'explique toujours que c'est des indicateurs basiques, on est dans la réalisation. La question de fond, c'est qu'est-ce qu'on finance avec l'argent qu'on donne⁸⁰² ? »

C'est pourquoi la définition des indicateurs de « réalisation » ne requiert pas un travail participatif pour l'élaboration de conventions de quantification, celles-ci étant « déjà là », instituées dans l'ordre social des choses. En effet, toutes les « réalisations physiques » ou « choses très concrètes » produites par les services reposent sur un ordre social préexistant aux opérations de mise en chiffres. Cet ordre existe sous différentes formes : il s'agit des noms donnés aux dispositifs d'intervention du CRP, des lignes budgétaires correspondantes, dans certains cas des intitulés de postes administratifs, etc. Tout cela constitue le langage commun des agents travaillant au sein de l'institution régionale, dont les mots n'ont donc pas

⁸⁰² Entretien n°1 avec Marc, directeur du SQCG (service de la qualité et du contrôle de gestion).

besoin d'être inventés pour être quantifiés. A la différence des indicateurs de « résultats » et d'« impact », qui ne peuvent être élaborés sans être mis en relation avec les objectifs assignés aux politiques régionales. Or, ceux-ci ne sont pas systématiquement explicites ni dépourvus d'ambiguïté. Par ailleurs, du fait qu'ils traduisent statistiquement les « effets » des politiques régionales, ces indicateurs consistent le plus souvent en un taux (d'insertion, de réussite, de ponctualité, etc.) nécessitant la définition et collecte d'un numérateur et d'un dénominateur.

En résumé, s'agissant de l'établissement des indicateurs, le contrôle de gestion nécessite un investissement sensiblement moins élevé que celui impliqué requis par la quantification évaluative.

L'inégale facilité d'accès aux données, une condition technique cruciale

D'un point de vue technique, la production et la disponibilité des données nécessaires au renseignement des indicateurs a donc été une condition cruciale de la réussite de l'introduction de ces deux formes statistiques. Or, la quantification évaluative est sur ce point sensiblement désavantagée par rapport au contrôle de gestion. En effet, alors que les données requises par celui-ci sont élaborées par les agents administratifs dans le cours de leur activité quotidienne, ces mêmes personnels sont intrinsèquement dépendants des « partenaires » institutionnels, « opérateurs » et/ou bénéficiaires des actions régionales pour accéder aux données destinées à la quantification évaluative des « effets » des politiques régionales :

« François : On n'a pas de capacité de production de données. Les données que nous on peut produire, c'est le nombre d'actes administratifs, le nombre de subventions, enfin ce qu'on maîtrise nous-mêmes. Je vous donne un exemple, on donne une subvention pour tout ce qui est culturel à la Comédie de Picardie, c'est forcément elle qui va nous dire combien elle a eu de spectateurs, combien de spectacles elle a mené, nous on peut pas le savoir spontanément, donc on est toujours dépendant d'un producteur de données.

Thomas : Voilà, mais du coup ça implique des problèmes de jeux d'acteurs, de relations d'associés-rivaux ou de rapports de force entre institutions pour la production et transmission de ces données ?

François : Il y a forcément un rapport de forces entre guillemets, mais il est pas forcément dans le jeu d'acteurs, il est aussi dans la relation bilatérale qu'on construit... Demander à la Comédie de Picardie de rendre des comptes, si vous l'avez pas prévu contractuellement, conventionnellement, ptttt... Si vous dites "Je vous donne tant et pour avoir tant, vous devez juste me donner le rapport d'activité" ben elle va vous donner ça et puis elle aura son fric. Donc ça veut dire qu'à un moment donné, il faut être capable d'introduire progressivement des exigences de type évaluatives. Et ça aussi c'est une culture nouvelle qu'il faut introduire, qui demande un savoir-faire parce que politiquement ça peut être sensible, c'est jamais neutre... Du coup c'est toute une culture qui doit être développée, il faut que les agents en

soient imprégnés et ça nécessite après de changer toute la chaîne de production et c'est pas simple⁸⁰³ ».

Dans un article consacré à la formalisation à l'échelle européenne des « qualités » des chiffres produits et diffusés par les instituts nationaux de statistiques, Alain Desrosières relève que le déploiement de l'objectivation statistique de la qualité dans les chaînes de production industrielles a conduit Edward Deming à « réexaminer l'organisation des chaînes de montage, et, de proche en proche, tout le système des relations de travail dans l'entreprise⁸⁰⁴ ». Par analogie, l'opérationnalisation de la quantification évaluative aurait impliqué une profonde transformation de l'économie des relations entre l'institution régionale et ses « partenaires », « opérateurs » et bénéficiaires, qui s'est révélée être extrêmement coûteuse et bien trop perturbatrice de l'ordre social et technique existant pour permettre à cette forme statistique de perdurer.

Section 2) Deux formes statistiques aux points d'appui institutionnels inégalement stables

Pour comprendre les devenirs divergents de la quantification évaluative et du contrôle de gestion, une grille d'analyse strictement internaliste est nécessaire mais non suffisante. Elle doit être complétée par une approche externaliste, consistant à saisir en quoi ces deux formes statistiques se sont révélées être inégalement ajustées à l'environnement institutionnel partiellement spécifique du CRP où elles ont été introduites. On s'intéressera aux faiblesses de l'ancrage institutionnel de la quantification évaluative (§ 1) avant de mettre en évidence la légitimité et l'utilité supérieure des statistiques gestionnaires (§ 2).

§ 1) Les prises sur l'institution défailtantes de la quantification évaluative

A l'interrogation sur l'état des tableaux de bord évaluatifs au moment des entretiens, les chargés de mission ont fait un constat unanime. A peine finalisés, ils sont rapidement devenus désuets. De sorte qu'au moment où les entretiens ont eu lieu, seul le contrôle de gestion était opérationnel :

« Thomas : A l'heure actuelle, quel est l'état de ce tableau de bord ?

⁸⁰³ Entretien avec François, directeur général adjoint du pôle 2 « Développement territorial ».

⁸⁰⁴ Alain Desrosières, « Les qualités des quantités », *art. cité*, p. 123.

Elisabeth : Ben je sais pas, ça ne me dit plus rien, aujourd'hui on est plus du tout sur ces trucs-là.

Thomas : Ah bon ?

Elisabeth : Non pour moi c'est mort ça ! Ça revivra peut-être un jour mais là en l'état actuel des choses, c'est mort. Donc on est vraiment sur le travail avec le contrôle de gestion, sur les indicateurs de contrôle de gestion⁸⁰⁵. »

Alors que l'élaboration des tableaux de bord avait impliqué une collaboration étroite entre Guillaume et Bertrand et les agents des directions opérationnelles concernées, ceux-ci ont également témoigné de la fin soudaine de ces relations, comme dans le cas de la direction de l'environnement :

« Pierre : J'ai quand même l'impression que dans toutes les autres directions, c'est en stand-by...

Thomas : ... Oui oui, c'est en stand-by depuis que les directions ont travaillé dessus avec la DIPPE.

Pierre : Donc moi je suis arrivé à la Région en 2009, j'ai dû travailler trois quatre mois dessus. Et après, on n'en a plus jamais entendu parler [Nicole acquiesce]⁸⁰⁶. »

C'est à rendre raison du caractère quasiment « mort-né » de la quantification évaluative qu'est consacré ce premier paragraphe. On soulignera les faiblesses et turpitudes organisationnelles du service en charge de son introduction (A) avant d'expliquer que cette forme statistique était très dépendante du militantisme institutionnel de Florence, directrice générale des services entre 2007 et 2010 (B).

A) Les faiblesses et péripéties organisationnelles de la DIPPE

Responsable du déploiement de la quantification évaluative, le département « analyse stratégique et évaluation » au sein duquel officiaient Guillaume et Bertrand appartenait à une direction de création récente. La DIPPE apparaît en effet dans l'organigramme général daté du 1^{er} avril 2008, avec Emmanuel comme directeur, qui prenait là son premier poste d'encadrement à la suite d'un « concours de circonstances » :

« Emmanuel : Cette direction-là c'est un peu un pari, c'est une direction jeune, moi j'ai quand même pas mal investi il y a quatre ans sur des personnes dont souvent c'était le premier poste, ou en tout cas avec une expérience professionnelle assez vierge⁸⁰⁷. »

⁸⁰⁵ Entretien avec Elisabeth, chargée de mission enseignement supérieur, DIRES (direction de l'innovation, de la recherche et de l'enseignement supérieur).

⁸⁰⁶ Entretien avec Pierre, chargé de mission « coordination administrative et évaluation », et Nicole, directrice-adjointe et responsable FREME, direction de l'environnement, Amiens, 11 mai 2012. Stéphane fait le même diagnostic pour la direction de l'agriculture (« On n'a plus revu Guillaume sur cette question depuis septembre 2009, c'est clair [en souriant]. Y'a plus de son plus d'image ! Et puis on les relance pas parce qu'on n'a pas le temps très sincèrement de s'en occuper. »), tout comme Jean-Louis pour la DFA : « D'un seul coup la DIPPE n'a plus rien demandé. Alors est-ce que c'est suite au changement de DGS ? J'en sais rien ! J'ai même demandé à ma hiérarchie "Vous avez des nouvelles de ça ? ", ils m'ont dit "Non, absolument plus". Avant c'était abordé en réunion de directions, en Codir et autres, mais depuis... »

La brève description que donne Emmanuel du profil type des agents de cette jeune direction correspond assez bien à la trajectoire professionnelle de Guillaume.

Encadré n°25) Guillaume, un docteur devenu évaluateur

Deux entretiens ont été menés avec Guillaume : le premier à la fin juillet 2011, dans une optique avant tout exploratoire. Le second rendez-vous en février 2013 était en revanche davantage destiné à lui présenter diverses hypothèses et pistes de recherche. C'est à l'issue du premier entretien que Guillaume nous a communiqué les huit tableaux de bord évaluatifs qu'il a « co-construit » avec des agents des services concernés⁸⁰⁸.

Docteur en science politique⁸⁰⁹, Guillaume a effectué sa thèse en contrat CIFRE, durant lequel il a exercé comme consultant en « évaluation des politiques publiques » (EPP) dans un cabinet. Si cette activité constituait donc l'essentiel de son temps de travail salarié, l'EPP n'est pas sa spécialité académique. Lecteur occasionnel de publications relatives à « l'évaluation⁸¹⁰ », Guillaume est aussi un producteur de textes. Outre une communication au congrès de la « Société française de l'évaluation⁸¹¹ », il a publié un chapitre d'ouvrage collectif avec Nicolas Matyjasik en 2008⁸¹². Recruté à l'initiative de Florence, directrice générale des services entre 2007 et 2010, Guillaume a intégré l'institution régionale en février 2008, en tant que chef de projet « évaluation des politiques régionales ». Il a conservé ce titre et le statut de cadre A jusqu'à son départ pour le Conseil régional d'Aquitaine, au premier semestre 2014⁸¹³. Contractuel à son arrivée, on suppose que Guillaume n'a donc pas pu bénéficier d'un dispositif juridique de « déprécarisation » des contractuels du secteur public mis en place au sein du CRP⁸¹⁴.

⁸⁰⁷ *Ibid.* Après un DEA de science politique qu'il aurait souhaité poursuivre par un doctorat, Emmanuel a intégré le CRP en 2005 en tant que « chef de projet ». Il participait alors à la mise en œuvre et au suivi du PREF (« Plan régional éducation formation »). Il devint ensuite chef de projet sur le SRADDT (« Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire »), puis directeur de la DIPPE (« direction de la programmation, de la prospective, de la programmation et de l'évaluation ») à partir du 1^{er} avril 2008, après avoir obtenu le concours d'attaché territorial. Il occupait toujours ce poste dans l'organigramme daté de février 2015.

⁸⁰⁸ Il nous a en outre transmis les coordonnées des « référents » pour ces dispositifs statistiques dans les huit services concernés. C'est en partie grâce à cette liste nominative qu'ont été identifiés les individus à solliciter pour un entretien.

⁸⁰⁹ *L'égalité entre les femmes et les hommes face à l'emploi. Genèse et institutionnalisation multi-niveaux d'un référentiel communautaire d'action publique*, Thèse pour le doctorat de science politique, sous la direction de Thierry Berthet, Université Montesquieu-Bordeaux IV, septembre 2005.

⁸¹⁰ A sa demande, on se remémore lui avoir transmis certains articles d'un numéro spécial de la *Revue Française des Affaires Sociales* consacré à l'« évaluation des politiques publiques ».

⁸¹¹ « L'évaluation au Conseil régional du Picardie : du principe à l'outil opérationnel en période de tension budgétaire et électorale », communication au congrès de la SFE, Nantes, juin 2011. Ecrite en collaboration avec un agent de la direction des transports et une consultante, cette communication revient sur « l'évaluation » du dispositif « Picardie Pass'Etudes », commanditée en 2010.

⁸¹² « Evaluation et genre. L'instrument évaluatif entre légitimation et transformation », in Hélène Buisson-Fenet, Gwenola Le Naour (dir.), *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, coll. Le travail en débats, Octarès, Toulouse, 2008, p. 73-84. Guillaume a également participé à la première « université d'été internationale de la recherche en évaluation des politiques publiques », organisée entre autres par Nicolas Matyjasik à Lille en 2010.

⁸¹³ Où il officie désormais comme « chargé de mission » au sein de l'« inspection générale des services », avec deux autres agents : [http://organigramme-externe.aquitaine.fr/organigramme/index.do;jsessionid=0C0A4FB894B5A98ED4DD524C451A6F67]. Page consultée le 30 juillet 2014.

⁸¹⁴ Cette procédure interne « d'accès à l'emploi titulaire » résulte de l'application de la loi du 12 mars 2012 – dite « loi Sauvadet –, qui a institué des voies exceptionnelles de titularisation des contractuels de la fonction publique territoriale, sous certaines conditions. Or, l'une d'elles prévoyait que seuls pouvaient bénéficier de ce

Son activité professionnelle a connu deux périodes distinctes. A son arrivée et jusqu'à la fin de l'année 2009, son travail consistait à assister huit services opérationnels dans l'élaboration d'un tableau de bord évaluatif. Puis, en parallèle de la commande de plus en plus fréquente de prestations évaluatives⁸¹⁵, un second aspect de son activité professionnelle a progressivement pris une importance croissante, jusqu'à supplanter le premier. Comme il me l'expliqua lors du second entretien en février 2013, l'intégralité de son temps de travail était consacré à l'administration des diverses étapes du processus évaluatif, de la définition des « questions évaluatives » jusqu'à la restitution du rapport final, en passant par la rédaction de l'appel d'offres et les réunions avec les consultants sélectionnés. Autrement dit, Guillaume remplissait une fonction de médiation entre, d'un côté, les services administratifs et le ou les élus concernés par « l'évaluation » et, de l'autre, les consultants.

Pour Guillaume, l'institution régionale a donc été le cadre de sa première socialisation au monde du travail administratif postérieure à son doctorat. *Mutatis mutandis*, cette analyse vaut également pour Bertrand⁸¹⁶, collègue de Guillaume au sein du département « analyse stratégique et évaluation » de la DIPPE. Après avoir occupé deux postes d'ingénieur commercial dans le secteur privé (2005-2007), il a été pendant une courte année chargé de mission « développement des entreprises » au Conseil général de la Somme (2007-2008). Recruté au CRP la même année que Guillaume, Bertrand y est resté jusqu'en 2015. La Région Picardie a donc été pour lui aussi une instance majeure de sa socialisation professionnelle.

Deux fragilités structurelles caractérisent en partie la DIPPE. La première est liée à sa création récente, la seconde renvoie ensuite à la jeunesse professionnelle des agents qui la composent, comme les parcours de Guillaume et Bertrand l'illustrent.

Outre ces deux handicaps, la DIPPE a connu des aléas organisationnels. Moins de quatre ans après sa création, sa structure interne a en effet été refondue, à l'instar de celles de l'ensemble des services de la direction générale adjointe « développement territorial » :

« Emmanuel : D'abord le département "analyse stratégique et évaluation" [auquel appartenaient Guillaume et Bertrand], il a connu on va dire quelques déboires, parce que le responsable de département est parti en début d'année [2012], ça fonctionnait pas bien avec l'équipe, c'est pas pour autant que c'est pas quelqu'un de bien. Et en fait là on est en train de réorganiser la direction, globalement la DGA 2 est en train d'être réorganisée, donc on réorganise la DIPPE, donc ce département va disparaître. Mais alors ses missions ne vont pas disparaître. [Emmanuel me présente « en off » le projet de nouvel organigramme de la direction] La fonction évaluation est maintenue évidemment, une partie est dispatchée sur le département prospective et planification, notamment les gens qui travaillent sur les questions économiques. Et puis l'évaluation bascule du côté d'un gros bloc stratégie européenne et

dispositif les agents disposant d'une ancienneté au moins égale à 4 ans au 31 mars 2011, à temps complet, ce qui n'était pas le cas de Guillaume.

⁸¹⁵ Voir plus loin le sous-paragraphe C.

⁸¹⁶ Pour plus de détails, voir l'annexe n°33.

contractualisation, parce qu'en fait on s'aperçoit qu'il y a beaucoup d'évaluations dans le cadre des programmes européens et du contrat de projet Etat-Région⁸¹⁷. »

Si la « fonction évaluation est maintenue » au sein de ce qui est devenue la DIPPAD⁸¹⁸, la disparition du département où officiaient Guillaume et Bertrand n'est pas anodine. Ce département et les agents qui le composaient avaient été les interlocuteurs uniques des agents des directions opérationnelles lors de l'élaboration des tableaux de bord évaluatifs. Or, la réorganisation de la DIPPE a conduit à sa suppression de l'organigramme, Guillaume se retrouvant le seul agent du service à travailler sur l' « évaluation ». Après avoir été chargé de mission sur l' « évaluation des aides aux entreprises », son collègue Bertrand a conservé un poste de même niveau, mais portant sur une thématique bien différente – « économie et territoires » –, en rapport avec la mise en œuvre du « schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire » (SRADDT⁸¹⁹). Lors de la discussion non enregistrée ayant précédé le second entretien, il nous a confié regretter que « l'évaluation ait une place moins importante qu'avant⁸²⁰ ».

Sous l'action conjuguée de la « jeunesse » de la DIPPE⁸²¹ et de ses turpitudes organisationnelles, Guillaume et Bertrand n'ont donc jamais réellement disposé d'un niveau de « capital bureaucratique⁸²² » suffisant pour greffer avec succès la quantification évaluative dans le quotidien de l'institution. Le destin prématurément stoppé de cette forme statistique au CRP trouve donc là une première d'explication. Mais celle-ci est à compléter, dans la mesure où Guillaume et Bertrand ont trouvé en la personne de la directrice générale des services – le premier des hauts-fonctionnaires régionaux – un entrepreneur de réforme qui a activement soutenu l'équipement des directions opérationnelles en tableaux de bord évaluatifs.

B) La quantification évaluative, produit fragile de l'activisme d'une directrice générale des services

Depuis longtemps, divers travaux de sociologie de la quantification ont mis en évidence le rôle majeur d'un (ou plusieurs) entrepreneur(s) de cause qui, avec le concours de conditions socio-historiques propices, ont contribué de façon déterminante à la propagation

⁸¹⁷ Entretien n°1 avec Emmanuel, directeur de la DIPPE, Amiens, 11 janvier 2012.

⁸¹⁸ Direction de la prospective, de la programmation, de l'évaluation, de l'aménagement durable et de l'Europe.

⁸¹⁹ Entretien n°2 avec Guillaume, chef de projet « évaluation des politiques régionales », DIPPAD, Amiens, 12 février 2013.

⁸²⁰ Entretien n°2 avec Bertrand, chargé de mission « évaluation des aides aux entreprises », DIPPE.

⁸²¹ Au double sens où cette direction était de création récente au sein de l'institution et composée d'agents à l'expérience professionnelle limitée.

⁸²² Pierre Bourdieu, *Les structures sociales de l'économie*, Seuil, Paris, 2000, par exemple p. 143. Voir aussi *Sur l'Etat*, *op. cit.*, notamment p. 42.

d'une forme statistique particulière dans un contexte donné. Les illustrations abondent. On peut mentionner Alfred Max, l'un des importateurs des sondages d'opinion en France⁸²³, Robert C. Camp, très actif dans la codification et diffusion du « benchmarking⁸²⁴ » ou encore Jean-Paul Proust, ancien préfet de police de Paris à l'origine de l'introduction d'un outil de quantification de l'activité policière au début des années 2000⁸²⁵.

Loin de faire exception, le CRP est un terrain où cette grille d'analyse reste pertinente, comme l'illustre le cas de Florence.

Encadré n°26) Florence, « un mouton à cinq pattes » qui en impose

Florence a été directrice générale des services du CRP de juin 2007 jusqu'au 31 août 2010. Sans la qualifier de « transfuge de classe », faute de disposer de tous les éléments pour le certifier, sa trajectoire scolaire et professionnelle est toutefois suffisamment peu ordinaire pour qu'on s'y attarde quelques instants.

Elle a « une double formation STAPS et science politique : oui je suis un mouton à cinq pattes ». Après son CAPES de STAPS, elle a exercé pendant une dizaine d'années en banlieue parisienne. En parallèle, elle s'inscrit en « bi-licence » droit et science politique à Paris I. Elle aurait aimé et pu poursuivre en maîtrise, mais elle réussit le concours de la « PrepENA ». Elle sort diplômée de l'Ecole Nationale d'Administration en 1993. Après un stage de six mois à la préfecture de Midi-Pyrénées à Toulouse, elle passe un peu plus de trois ans à la direction générale de la santé, en tant que chef du bureau santé mentale, toxicomanie, dépendance. Alors âgée de 37 ans, c'est en 1998 qu'elle est nommée sous-préfète de Limoux, dans le département de l'Aude en Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées⁸²⁶. En détachement de la fonction publique d'Etat dans la territoriale en tant que DGS, on lui proposa la direction du service de la jeunesse et des sports de la mairie de Paris :

« Florence : Oui j'étais en détachement mais j'avais résigné [pour le poste de DGS] et j'avais refusé de retourner sur Paris, mais moi j'aime le sport et la jeunesse, j'ai été prof de sport dans mon premier métier... (...) Sinon, je pense que ça aurait été compliqué [de rester DGS], parce que comme on avait resserré les budgets notamment sur les aspects recherche et culture, je pense que 1) je me serais affronté à Sylviane⁸²⁷, et 2) au directeur de cabinet, qui me savonnaient la planche. Je pense pas que j'aurais forcément perdu, mais bon⁸²⁸... »

Membre de la « Société Française de l'Evaluation » (SFE) depuis plusieurs années, c'est dans ce cadre qu'elle a fait la connaissance de François Mouterde, consultant et « directeur associé » de la société de conseil *Planète Publique*, qui a assuré la formation à « l'évaluation des politiques publiques » des agents administratifs et élus du CRP⁸²⁹.

⁸²³ Voir Loïc Blondiaux, *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, op. cit., p. 290-324.

⁸²⁴ Cf. Isabelle Bruno et Emmanuel Didier, *Benchmarking. L'Etat sous pression statistique*, op. cit., en particulier p. 94-103.

⁸²⁵ *Ibid.*, p. 127-130.

⁸²⁶ Source : [<http://www.ladepeche.fr/article/1998/09/17/211396-laurence-lefevre-sous-prefet-de-limoux.html>], publié le 17 septembre 1998, consulté en mars 2013.

⁸²⁷ En plus d'être directrice de la communication jusqu'en mai 2014, Sylviane a été directrice générale adjointe du pôle 4 de l'administration – comprenant notamment la direction de la culture – jusqu'à la disparition juridique du Conseil régional de Picardie, le 1^{er} janvier 2016.

⁸²⁸ Entretien avec Florence, ex-directrice générale des services (2007-2010).

⁸²⁹ Sur laquelle on revient dans le chapitre VII (section 2, § 1 A).

Florence nous apprît en effet qu'elle a participé avec lui « à l'évaluation des formations linguistiques du Brésil » via la SFE. Au vu de ce bref aperçu de ses propriétés sociales, Florence semble bien posséder les attributs faisant d'elle une « imposante⁸³⁰ ».

A son arrivée au CRP, Florence a notamment eu pour mission de doter l'institution en outils de « pilotage » :

« Florence : Dans les politiques de rigueur, parce qu'au Conseil régional j'ai fait beaucoup beaucoup de budgétaire parce qu'il y avait une problématique majeure de redressement du budget, je pense justement qu'il faut se prémunir d'une mise en chiffres exclusive de l'action publique. Et c'est la raison pour laquelle j'ai accompagné toute la dynamique de reprise en main budgétaire par une politique d'évaluation qui soit pas uniquement une politique d'évaluation par les indicateurs mais que ce soit aussi une politique d'évaluation par le sens. Pour moi, l'action publique elle doit fonctionner selon un triptyque. Y'a les éléments budgétaires et financiers qui doivent vraiment être bien identifiés. (...) Et puis il faut absolument mettre en place une politique de contrôle de gestion et une politique d'évaluation. Et y'a un distinguo qu'il faut faire entre la politique de contrôle de gestion et la politique d'évaluation. La politique de contrôle de gestion, elle va donner les bases d'une politique d'évaluation. Donc c'est comme ça que j'ai vraiment construit le triptyque en Picardie⁸³¹. »

C'est donc avec Florence comme DGS que l'administration régionale a été engagée dans une entreprise de modernisation managériale, consistant selon ses termes à « mettre en place une politique de contrôle de gestion et une politique d'évaluation ». Ce chantier réformateur a notamment été formalisé dans un « projet d'administration » dont la première version est datée d'avril 2009. Ce document prévoyait notamment l'élaboration d'un « système de pilotage » reposant alors sur l'articulation entre le contrôle de gestion et la quantification évaluative. Florence est aussi à l'origine de la formation à « l'évaluation des politiques publiques » dispensée à l'ensemble des agents régionaux du siège ainsi qu'aux élus de la majorité en 2011. De ce point de vue, l'action de Florence peut être assimilée à la mise en place d'« activités administratives constituantes » qui « participent (...) à structurer, sur la durée, [les] administrations en leur permettant de contribuer à la fabrication de politiques publiques et en satisfaisant, plus ou moins, les attentes que placent en elles les acteurs politiques⁸³². »

L'impulsion déterminante donnée par Florence à la quantification évaluative est signalée par plusieurs agents, à commencer par Guillaume. Mais, précisément du fait du caractère « constituant » du déploiement de cette forme statistique, cette concrétisation parmi

⁸³⁰ Hélène Chamboredon, Fabienne Pavis, Muriel Sardez, Laurent Willemez, « S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses*, n°16, p. 114-132, 1994. Voir également la « réponse » de Sylvain Laurens, « "Pourquoi" et "comment" poser les questions qui fâchent ? Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des "imposants", *Genèses*, n°69, 2007, p. 112-127.

⁸³¹ Entretien avec Florence, ex-directrice générale des services (2007-2010).

⁸³² Philippe Bezès, Odile Join-Lambert, « Comment se font les administrations : analyser des activités administratives constituantes », *art. cité*, p. 140.

d'autres du projet d'administration s'est heurtée à une sorte de résistance passive des services :

« Thomas : Je voudrais qu'on parle du rôle de la DGS...

Guillaume : ... Oui, Florence était très moteur là-dessus...

Thomas : ... Qui a peut-être incité les directions à, entre guillemets, vous prendre au sérieux...

Guillaume : ... Alors, j'ai fait un raccourci, c'est-à-dire qu'il y a eu ce premier temps avec les indicateurs de François. Deuxième temps, moi j'ai fait un travail sur le budget primitif (...) et je suis parti de ça, j'ai fait un travail de bureau pour lancer la dynamique. J'ai eu pas mal d'échanges avec impulsion et mails de la part de Florence. On a demandé à ce que tous les mails qu'on envoie soient systématiquement envoyés par la DGS. Mais pendant 6 mois ça bougeait pas hein ! [J'exprime ma surprise] Non mais faut pas imaginer que parce que la DGS passe une commande, derrière ça suit. Donc je dis 6 mois, euh... Je suis gentil. Donc y'a eu quand même un vrai travail de lobbying auprès des services, en plus... On a même imaginé un moment que ça allait totalement avorter cette affaire...

Thomas : Ah oui carrément...

Guillaume : Oui parce qu'il y a eu deux trois relances de la DGS et y'avait rien, il se passait rien⁸³³ ».

Outre toutes les difficultés techniques détaillées dans la section 1, l'implémentation des tableaux de bord évaluatifs s'est heurtée à l'inertie de l'ordre intra-institutionnel existant. Cette pesanteur a contraint Guillaume à solliciter la légitimité de la direction générale des services incarnée par Florence pour mener « un vrai travail de lobbying auprès des services ». La quantification évaluative n'aurait donc sans doute pas vu le jour sans le militantisme de Florence. Mais celui-ci a failli ne pas suffire car, comme l'avoue Guillaume, « on a même imaginé un moment que ça allait totalement avorter cette affaire ». Cette forme statistique était donc étroitement dépendante du soutien organisationnel que lui apportait Florence.

Mais le 31 août 2010, elle quitte son poste de DGS pour devenir directrice du service de la jeunesse et des sports de la mairie de Paris. Florence laissait donc derrière elle une forme statistique en jachère : des tableaux de bord évaluatifs existaient dans huit services opérationnels sans toutefois être utilisés. Or, cet héritage a été délaissé par Serge, son successeur à la direction générale des services. Les indices du rapport sensiblement différent de Florence et Serge à l'impératif évaluatif sont nombreux. Lors du second entretien, Bertrand m'a expliqué que le département « analyse stratégique et évaluation » de la DIPPE entretenait une relation privilégiée avec Florence :

« Bertrand : Dès qu'on avait un dossier, quelque chose à régler sur l'évaluation, on lui passait un coup de fil ou un mail et tac, c'était réglé, et ça c'était génial, c'est-à-dire qu'elle était vraiment moteur sur l'évaluation. C'est dommage que le nouveau DGS ne soit pas sur cette posture en matière d'évaluation, de développement des logiques d'indicateurs, etc⁸³⁴. »

Le propos de Bertrand est confirmé à sa façon par Emmanuel, son directeur :

⁸³³ Entretien n°1 avec Guillaume, chef de projet « évaluation des politiques régionales », DIPPE.

⁸³⁴ Entretien n°2 avec Bertrand, chargé de mission « évaluation des aides aux entreprises », DIPPE.

« Emmanuel : Avec Florence on a eu beaucoup de commandes sur des tableaux de bord. (...) Là, avec le nouveau DGS on est moins dans cette commande-là, je dis pas qu'elle a disparu mais Serge est moins dans une logique purement indicateurs, donc il pousse plus à travailler sur des évaluations *ad hoc*⁸³⁵. »

L'arrivée de Serge au poste de DGS est en effet corrélée à une nette augmentation et du budget affecté à l'« évaluation des politiques publiques » (EPP) et du nombre de prestations évaluatives commandées à des cabinets spécialisés.

C) De l'outillage des services en tableaux de bord évaluatifs à l'externalisation de la production du savoir évaluatif

1) Une nette augmentation des ressources financières consacrées à « l'évaluation des politiques publiques »

Dans la division sociale et technique du travail évaluatif, la quantification évaluative avait notamment pour fonction théorique de déclencher des « évaluations *ad hoc* » des politiques régionales⁸³⁶. Mais les tableaux de bord évaluatifs ayant rapidement périclité, l'expertise évaluative a en quelque sorte été intégralement transférée aux seules « évaluations » *ad hoc* des politiques régionales, confiées par marchés publics à des cabinets de consultants externes. Une première manière d'objectiver cette externalisation consiste à reconstituer l'évolution des ressources budgétaires affectées à l'EPP.

⁸³⁵ Entretien n°1 avec Emmanuel, directeur de la DIPPE. De son côté, Guillaume nous a expliqué lors du second entretien en février 2013 que « autant Laurence Lefèvre était à l'initiative de mon recrutement, de la mise en place d'outillages, de tableaux de bord, autant le DGS actuel est très en retrait par rapport à tout ça. Il n'a aucune idée de l'utilisation qu'il pourrait faire de l'évaluation. (...) Florence était partie prenante quasiment de tous les copil [comités de pilotage d'« évaluations » *ad hoc*]. Tu vois pas le DGS non plus dans les copil. » Interrogé sur la différence de rapport à l'enjeu évaluatif entre Florence et Serge, Guillaume nous répondit que « Florence, elle venait d'arriver et elle voulait marquer sa patte. Serge, c'est ce que dit tout le monde, il est plutôt coulant, il est dans une perspective où il est plutôt proche de la retraite, tu vois... » A ce sujet, dans le service où l'on travaillait pendant le contrat CIFRE, on disait du nouveau DGS qu'il avait « chaussé les pantoufles ».

⁸³⁶ Voir le document n°6 dans le § 1 de la section introductive.

Tableau n°10 : Evolution du budget affecté à l'EPP (2005-2015⁸³⁷) :

Budgets primitifs	Crédits
2005	80 000 €
2006	50 000 €
2007	0
2008	150 000 €
2009	250 000 €
2010	120 000 €
2011	120 000 €
2012	355 000 €
2013	460 000 €
2014	560 000 €
2015	537 500 €
Total	2 682 500 €

Sans dire que ces chiffres « parlent d'eux-mêmes », ils font néanmoins preuve d'éloquence. En effet, au cours des dix années de la période d'observation, le budget régional affecté à l'EPP a été multiplié par 6, passant ainsi de 80 000 à 537 500 €. Une autre manière de résumer cette forte augmentation consiste à dire que les 80 000 € affectés en 2005 à l'EPP représentent un peu moins de 15% des moyens financiers qui y ont été affectés dans le BP 2015. Non seulement la progression des crédits est spectaculaire sur la période, mais elle l'est aussi entre deux exercices budgétaires, comme l'illustrent les évolutions entre 2011 et 2012 ou 2013 et 2014, années qui correspondent à la présence de Serge au poste de DGS. Le fait que « l'activité d'évaluation répond[e] à des obligations légales (PO, CPER, évaluations d'impact environnemental, CPRDF, ...⁸³⁸) » ne suffit pas à expliquer cette évolution.

D'abord parce qu'une partie du coût des travaux évaluatifs en rapport avec les politiques contractuelles d'Etat (CPER) ou européennes (les fonds structurels) est pris en charge par l'Etat ou l'Europe. Or, l'évocation de l'activité évaluative liée à ces politiques contractuelles n'est pas une raison systématiquement avancée pour justifier le volume des crédits inscrits. La consultation des documents budgétaires suggère en effet que la progression des ressources résulte aussi d'une « demande d'évaluation » interne à l'institution. Ce qu'illustre la justification des crédits figurant dans le BP 2010 :

« Les travaux initiés devront se poursuivre et se renforcer en 2010. Au-delà des outils indispensables (tableaux de bord, indicateurs...), la pratique de l'évaluation devra être

⁸³⁷ Ce tableau ayant été élaboré à partir des budgets primitifs, il ne s'agit que des sommes prévisionnelles, non de celles effectivement dépensées en travaux évaluatifs. L'évolution des premières reste cependant un indice valable pour disposer d'un ordre de grandeur des secondes.

⁸³⁸ Source : BP 2015, Rapport du Président, services généraux, p. 22. Voir aussi BP 2005, Rapport du Président, pôle 5 (« Finances, planification, organisation, Europe, Coopération »), p. 39.

diffusée dans l'ensemble des services de la Région. Le champ économique fera l'objet d'une attention particulière. Plusieurs études évaluatives sectorielles, définies dans le cadre de la commission de suivi et d'évaluation des aides aux entreprises, seront ainsi conduites⁸³⁹. »

Ensuite parce que ce qui transparaît du tableau n°10 converge avec une seconde objectivation de l'activité évaluative du CRP, attentive cette fois aux « évaluations » spécifiques déléguées à des sociétés de conseil extérieures.

2) Une forte accélération de la fréquence des prestations évaluatives

Tableau n°11 : Nombre et coûts des « évaluations » commanditées entre 2008 et 2015⁸⁴⁰ :

N° des « évaluations »	Année	Coût
1	2008	
2	2009	
3	2009	
4	2010	89 819,60 €
5	2010	
6	2010	
7	2011	
8	2011	
9	2012	
10	2012	
11	2012	
12	2012	62 005 €
13	2012	56 100 €
14	2012	62 125 €
15	2013	28 300 €
16	2013	41 800 €
17	2013	49 175 €
18	2013	49 825 €
19	2013	58 295,68 €
20	2013	60 000 €
21	2013	90 000 € ⁸⁴¹
22	2013	185 813 €
23	2014	49 800 €
24	2014	49 850 €
25	2014	56 348 €
26	2014	59 500 €
27	2014	80 137,12 €
28	2015	65 050 €
Total (n = 18)		1 193 943,40 €

⁸³⁹ Source : BP 2010, Rapport du Président, services généraux, p. 24.

⁸⁴⁰ La version complète de ce tableau est l'annexe n°36. Parmi ces 28 « évaluations », quatre sont liées aux fonds structurels européens – le FEDER exclusivement – et au CPER : les n°9, 10, 17 et 22. On ne connaît le coût que des deux dernières. Le coût total estimé des 14 biens évaluatifs financés sur les fonds propres du CRP est donc de 958 955,40€. Enfin, leur coût moyen est légèrement inférieur à 70 000 € (précisément 68 496 €).

⁸⁴¹ Il s'agit d'un « marché à bons de commandes » établi pour une durée de trois ans.

A l'image de la progression des ressources financières allouées à l'EPP, la fréquence de production d'études évaluatives s'est très nettement accélérée entre 2008 et 2015, plus particulièrement à partir de l'arrivée de Serge au poste de DGS en 2010. En effet, 8 ont été réalisées en l'espace de trois ans, entre 2008 et 2011. Mais on en dénombre 4 pour l'année 2012⁸⁴² comme pour 2013⁸⁴³. Et 5 en 2014. En résumé, 8 évaluations ont été conduites sur une période de quatre années (2008-2011), mais 13 l'ont été sur seulement trois années (2012-2014). A la fin de la première mandature et surtout tout au long de la seconde, on observe donc une augmentation sensible du rythme de production des biens évaluatifs. S'il n'y a pas ou peu eu de « évaluations » réalisées lors de la mandature 2004-2010, c'est sans doute beaucoup moins du fait que les données empiriques nous font défaut, mais bien plutôt parce qu'il n'y avait pas de « demande » en ce sens.

La mise de côté de la quantification évaluative par Serge a également eu des répercussions directes sur le contenu de l'activité professionnelle de Guillaume. A son arrivée, sa mission principale consistait à épauler les directions dans la construction des tableaux de bord évaluatifs. Mais Serge souhaitant désormais « travailler sur des évaluations ad hoc », l'activité de Guillaume fut en conséquence réorientée vers la définition et la supervision des diverses étapes de la procédure évaluative. Le délaissement par Serge de l'héritage statistique de Florence explique la fin soudaine des échanges concernant les tableaux de bord évaluatifs entre les agents des services et Guillaume et Bertrand. Lors du départ de Guillaume pour la Région Aquitaine, une « fiche de poste⁸⁴⁴ » a été publiée en vue du recrutement d'un(e) remplaçant(e). Or, cette offre d'emploi ne fait aucunement mention de l'équipement des services en tableaux de bord d'indicateurs destinés à « évaluer » les « effets » des politiques régionales. A l'arrivée de Serge au poste de DGS en septembre 2010, l'activité de Guillaume a été redéfinie, pour consister exclusivement en une fonction de médiation entre les services administratifs et les prestataires de « évaluations de politiques publiques ». Le contenu de la « fiche de poste » montre que cette orientation prévalait toujours lors du départ de Guillaume pour le Conseil régional d'Aquitaine au printemps 2014.

L'action de Florence pour soutenir le développement de la quantification évaluative a donc eu des conséquences paradoxales. La sollicitation de la DGS par Guillaume et Bertrand visait à légitimer cette forme statistique auprès des services pour contribuer à son

⁸⁴² A l'exclusion des évaluations n°9 et 10.

⁸⁴³ En excluant les « évaluations » de la Dircom, qui ont lieu à échéance plus ou moins régulière, et celles en rapport avec les fonds européens et le CPER.

⁸⁴⁴ Voir l'annexe n°37.

institutionnalisation, c'est-à-dire à son inscription effective et durable dans les manières de faire et de penser des agents régionaux. Mais la dépendance de cette forme statistique à l'activisme institutionnel de Florence a paradoxalement contribué à la « personnaliser », autrement dit à l'attacher encore un peu plus aux seuls agents responsables de son déploiement, Florence, Guillaume et Bertrand. Entendue comme processus de dépersonnalisation, l'institutionnalisation de cette forme statistique a de la sorte été compromise. Déjà tombée en désuétude avant le départ de Florence, le destin funeste de la quantification évaluative a été définitivement confirmé par son successeur à la direction générale des services.

§ 2) L'inscription institutionnelle plus solide et l'utilité plus évidente du contrôle de gestion

A) La légitimité plus affirmée du contrôleur de gestion

Créé en septembre 2006, le « service de la qualité et du contrôle de gestion » (SQCG) du CRP est de taille modeste relativement à ceux d'autres Régions⁸⁴⁵. Comparé au département « analyse stratégique et évaluation » de la DIPPE, il dispose toutefois de points d'ancrage institutionnels plus assurés.

Et ce d'abord sous l'angle de sa stabilité organisationnelle. Après le départ de François du poste de directeur fin 2007, Marc a été embauché comme contrôleur de gestion à partir du 1^{er} avril 2008, accompagné de son collègue Bruno au poste de « qualiticien⁸⁴⁶ ». Devenu directeur du SQCG le 1^{er} avril 2009, Marc a procédé au recrutement d'une femme à un second poste de contrôleur de gestion. Or, les occupants des postes du service tout comme son organisation interne sont restés inchangés jusqu'à la fin de notre contrat CIFRE le 1^{er} mai 2012⁸⁴⁷. De même, d'après l'organigramme de la direction générale des services daté de septembre 2015, Marc était toujours directeur à cette date⁸⁴⁸. A la différence du département « analyse stratégique et évaluation » de la DIPPE, qui a disparu et dont la plupart des agents ont changé de poste puis quitté le CRP, le SQCG n'a pas connu de soubresauts organisationnels pendant plusieurs années.

⁸⁴⁵ « En Nord-Pas-de-Calais ils sont neuf contrôleurs de gestion, nous on est deux. » Entretien n°1 avec Marc, directeur du SQCG et contrôleur de gestion.

⁸⁴⁶ Responsable de la mise en œuvre de « démarches qualités » dans l'administration, dont au moins une a abouti à la certification suivant les normes internationales « ISO ».

⁸⁴⁷ On ne dispose d'aucun élément empirique indiquant que le qualiticien ou le second contrôleur de gestion aient quitté leur poste après la fin du contrat CIFRE. En effet, depuis cette date et jusqu'à la disparition juridique du CRP au 1^{er} janvier 2016, aucune offre n'a été publiée sur la « bourse de l'emploi » du site de l'institution pour le recrutement d'un agent à l'un de ces deux postes.

⁸⁴⁸ Source : Organigramme de la direction générale des services, septembre 2015, archive interne, p. 1.

En second lieu si l'on considère l'expérience professionnelle de Marc.

Encadré n°27) Contrôler la gestion de France Télécom puis de la Région, la trajectoire professionnelle de Marc

C'est le 1^{er} avril 2008 que Marc a pris son poste de contrôleur de gestion au service de la qualité et du contrôle de gestion (SQCG). Mais à la différence de Bertrand ou Guillaume, son recrutement ne constituait pas sa première expérience professionnelle significative. Bien au contraire : son arrivée au Conseil régional est la continuation d'une carrière entamée au début des années 1980 :

« Thomas : Je crois que vous étiez à France Télécom avant ?

Marc : Oui, oui oui, j'ai passé 23 ans à France Télécom, jusqu'au moment où j'ai pensé que j'allais être payé pour des choses que je me refusais à faire, en termes de management, donc... J'ai décidé de quitter France Télécom, la décision a été difficile à prendre, après 23 ans et à 46 ans à l'époque. Donc j'ai demandé des formations à France Télécom sur les financements publics, les collectivités territoriales, etc., que j'ai obtenu. J'ai passé un entretien à la préfecture, j'ai pas été pris, et puis j'ai passé un entretien ici pour être contrôleur de gestion et j'ai été retenu⁸⁴⁹. »

Un an après son recrutement, Marc est devenu directeur du SQCG. Loin d'être le fruit d'une volonté délibérée de changement, son départ de France Télécom est lié aux méthodes de management ayant conduit à la série de suicides de salariés d'Orange entre 2008 et 2009 :

Thomas : Par rapport à France Télécom, on sait ce qui s'est passé par la suite, mais j'imagine qu'avec le temps que vous avez passé dans la maison, vous avez pu voir les évolutions...

Marc : Oui, on a pu voir l'évolution entre une administration publique, qui devient un EPIC, puis une société anonyme, avec les dérives du système de la société anonyme, c'est-à-dire qu'on travaille pour les actionnaires et uniquement pour les actionnaires, donc on perd petit à petit la notion du service aux publics, de la qualité de service. (...) Mais j'ai senti lors de mon dernier entretien d'évaluation que j'étais plus en phase avec l'entreprise, tous mes objectifs étaient réalisés et mon chef me dit "Maintenant on va parler de la qualité de ton travail". Et moi j'ai dit "Mais je comprends pas, si tous mes objectifs sont réalisés ou dépassés, la qualité de mon travail elle est là". Et il m'a dit "Non pas du tout, ton état d'esprit est pas le bon", etc., etc. Moi j'ai dit "De toute façon je changerai pas d'état d'esprit", y'a des choses que je me refuse à faire en tant qu'être humain ! [en insistant sur ces deux derniers mots]⁸⁵⁰ »

Le parcours professionnel de Marc est un support empirique pertinent pour envisager la circulation des préceptes et instruments de la « nouvelle quantification publique ». De ce point de vue, aussi « difficile » qu'elle ait été, la « décision » de Marc de quitter France Télécom ne peut que partiellement être assimilée à une rupture professionnelle. En effet, à son arrivée dans l'institution régionale, Marc ne s'est pas retrouvé comme dépouillé des savoirs et savoir-faire managériaux avec lesquels il travaillait dans l'entreprise de télécommunications. Ceux-ci l'ont au contraire suivi dans sa bifurcation professionnelle et il plaide pour encourager leur usage dans la collectivité :

« Marc : Je pense que dans le privé, on a fait des choses en termes de management, d'accompagnement, de conditions de travail, qui pourraient être importées au Conseil

⁸⁴⁹ Entretien n°1 avec Marc, directeur du SQCG et contrôleur de gestion.

⁸⁵⁰ *Ibid.*

régional, à partir du moment où elles sont bien expliquées. A un moment, sur quarante personnes que j'encadrais, j'avais trente-neuf fonctionnaires et un contractuel, donc des gens d'un certain âge, mais qu'on arrivait quand même à bouger. Donc je pense qu'il y a des choses qu'on pourrait faire ici⁸⁵¹. »

Ce dont témoigne par exemple l'ajout du taux d'absentéisme des personnels parmi les données du « tableau de bord DGS et président » :

« Marc : Le petit absentéisme, c'est un indicateur de réalisation du climat social qui est important et je comprends pas qu'on l'ait pas. Enfin moi j'ai toujours connu ça dans mes tableaux de bord à France Télécom, le nombre de journées de maladie ordinaire, etc., et grosso modo tu traduis très rapidement des malaises. Donc ça, il faut le suivre tous les mois, donc normalement on devrait intégrer l'absentéisme. »

L'implantation réussie du contrôle de gestion au CRP doit donc être comprise comme la rencontre de séries causales indépendantes. Certaines d'entre elles sont externes à l'institution et se situent à des échelles « macrosociales », à l'image des évolutions du cadre juridico-financier de l'action publique décentralisée. Mais d'autres ressortent d'échelles d'analyses « microsociales », qui nécessitent de retracer les cheminements professionnels de certains acteurs. C'est à l'occasion de ces parcours que, à leur échelle, des individus comme Marc contribuent également à l'importation et institutionnalisation de méthodes de pensée et d'action managériales dans les administrations publiques.

C'est en effet comme contrôleur de gestion qu'il a entamé sa vie professionnelle à France Télécom, au début des années 1980 :

« Marc : Quand je suis rentré à France Télécom, j'ai été recruté comme contrôleur de gestion, je faisais que du contrôle de gestion. J'avais mis en place la comptabilité analytique, je travaillais aussi sur l'organisation, parce que je faisais partie d'un département qui s'appelait OMQG, organisation, méthode, qualité et gestion. Je faisais vraiment du contrôle de gestion, donc j'avais le temps de fouiller les chiffres⁸⁵². »

Et son expérience n'est pas circonscrite à cette seule activité : au cours de sa progression statutaire à France Télécom – il est passé de cadre B à A+ –, il a également assumé des responsabilités dans « la technique », le « marketing » et le « management » : « mon dernier poste, c'était un poste de management puisque j'avais sous mes ordres une quarantaine de personnes⁸⁵³ ». Il était alors en charge de la gestion d'un « patrimoine de 1,8 milliards d'euros⁸⁵⁴ ». Alors que c'est au CRP que Bertrand et Guillaume ont accumulé de l'expérience en matière d'« évaluation », Marc disposait en revanche déjà à son arrivée d'un savoir-faire éprouvé dans le domaine du contrôle de gestion.

⁸⁵¹ *Ibid.*

⁸⁵² Entretien n°2 avec Marc, directeur du SQCG et contrôleur de gestion, Amiens, 21 mars 2012. Lorsqu'il était contrôleur de gestion à France Télécom, Marc a été reconnu comme celui qui maîtrisait le mieux l'application de gestion à l'échelle régionale. Au point qu'il était sollicité par des collègues pour qu'il leur transmette son savoir-faire.

⁸⁵³ Entretien n°1 avec Marc, directeur du SQCG et contrôleur de gestion.

⁸⁵⁴ *Ibid.*

C'est enfin la position du SQCG dans la structure administrative du CRP qui lui a conféré un avantage certain par rapport à la direction à laquelle appartenaient Guillaume et Bertrand. La DIPPE était en effet située dans le pôle 2 de l'administration, intitulé « développement territorial », lui-même constitué d'autres services opérationnels. La hiérarchie de Guillaume était composée du directeur de la DIPPE, Emmanuel, du directeur général adjoint du pôle, François, enfin de Florence, la directrice générale des services⁸⁵⁵. Marc était quant à lui directement et exclusivement rattaché à la direction générale des services, dont la fonction est de superviser l'activité des directions opérationnelles comme fonctionnelles :

« Thomas : Je voudrais commencer par une question générale, sur votre position dans l'institution. D'un côté vous êtes à l'intérieur de l'institution, vous travaillez pour le Conseil régional, vous avez des supérieurs, mais en même temps vous remplissez une fonction critique. Du coup comment vous conciliez l'engagement et la distanciation pour faire votre travail ?

Marc : Si tu veux c'est toute la problématique du rattachement des services de contrôle de gestion. Donc grosso modo il y a deux écoles. Il y a l'école qui dit que c'est un service stratégique entre guillemets, transversal, donc je le rattache au niveau le plus haut de la hiérarchie. C'est ce qui s'est passé ici, on est rattaché au DGS. Ce qui donne une certaine légitimité quand on intervient. On intervient au nom du DGS. Donc je dis toujours à mes collègues directeurs, la plupart des choses que je vous demande, c'est une demande du cabinet du président ou du DGS. Et puis il y a la deuxième école, contre laquelle je me suis beaucoup battu, c'est de rattacher ça aux finances ou au DGA moyens et ressources, en disant que c'est un service fonctionnel. Le problème en faisant ça, c'est qu'on lui donne une dimension purement financière et je me bats pour que le contrôle de gestion ne soit pas justement quelque chose de purement financier.

Thomas : C'est pas que de la comptabilité...

Marc : ... C'est pas que de la comptabilité, c'est pas que de la finance, parce que pour moi dans le contrôle de gestion, si on veut travailler sur l'efficacité, il y a l'étude des processus, de l'organisation, on peut mettre tout ça dans le contrôle de gestion. Donc ici le choix a été fait par l'ancienne directrice générale des services, Florence, de le mettre auprès de la direction générale des services. Donc à partir de ce moment-là, on a toute légitimité pour dire clairement ce qu'on pense⁸⁵⁶. »

Alors que l'introduction de la quantification évaluative a fortement dépendu de l'implication d'une directrice générale des services particulière incarnée par Florence, le contrôle de gestion a bénéficié de la légitimité réifiée que lui conférait son rattachement direct et exclusif à la direction générale des services, la subdivision administrative qui supervise l'action de toutes les autres. Pour le dire autrement, si les tableaux de bord évaluatifs ont pu – non sans mal – voir le jour, c'est en (bonne) partie parce que leur concrétisation était soutenue par Florence, l'incarnation de la direction générale des services d'alors. A l'inverse, le rattachement du SQCG à la direction générale des services lui confère un capital symbolique

⁸⁵⁵ C'est précisément pour pallier cette position institutionnelle handicapante que Guillaume avait demandé à ce que tous ses courriels concernant les tableaux de bord évaluatifs soient envoyés aux services par Florence.

⁸⁵⁶ Entretien n°2 avec Marc, directeur du SQCG et contrôleur de gestion.

au sein de l'institution dont n'a jamais pu se prévaloir le département « analyse stratégique et évaluation » de la DIPPE, comme le résume Florence elle-même :

« Florence : Le contrôleur de gestion doit avoir accès au logiciel comptable, au logiciel financier et à toutes les sources d'informations. Donc ça veut dire que le contrôleur de gestion, il est habilité à tout, sous l'autorité du DGS⁸⁵⁷. »

Dans ces conditions, Marc a bénéficié d'un pouvoir temporel supérieur à celui de Guillaume et Bertrand pour introduire et déployer le contrôle de gestion. En effet, cette forme statistique dépendait moins de l'investissement conjoncturel de Florence que de l'autorité structurelle que lui conférait le rattachement du SQCG à la direction générale des services, le service ayant autorité sur tous les autres.

B) Une forme statistique plus utile pour faire face à la transformation du CRP comme « administration de gestion » et à la crise budgétaire

Le développement précédent a mis en évidence les ressorts organisationnels de la légitimité supérieure du contrôle de gestion sur la quantification évaluative. Cette légitimité lui est conférée par des facteurs endogènes à l'institution, comme l'inégale distribution entre la DIPPE et le SQCG du pouvoir d'imposer aux services l'usage de la forme statistique dont ils avaient la charge. Prendre en compte l'économie des relations intra-institutionnelles pour expliquer le succès et l'échec de ces deux formes statistiques constitue donc un passage obligé. Mais ce n'est pas le seul.

Rappeler que « la vérité de l'interaction ne réside jamais tout entière dans l'interaction⁸⁵⁸ » est un moyen de se prémunir contre les ornières liées à l'enquête monographique. Par extension en effet, l'ensemble des raisons permettant de rendre compte des carrières divergentes de ces deux formes statistiques ne sont pas à rechercher exclusivement au sein de l'institution régionale. Un décentrement du regard s'impose, pour s'intéresser au cadre de l'action publique décentralisée et à ses évolutions, dans lequel est encastré le CRP. On démontrera que les statistiques gestionnaires se sont révélées être ajustées aux modifications notamment juridiques et financières de cet environnement institutionnel, modifications qui à leur tour ont participé aux transformations des propriétés structurelles du CRP. On reviendra sur les délégations de compétences de plus en plus étendues aux Conseils régionaux avant de s'intéresser à la montée en puissance des contraintes budgétaires liées à la disparition de la taxe professionnelle.

⁸⁵⁷ Entretien avec Florence, ex-directrice générale des services (2007-2010).

⁸⁵⁸ Pierre Bourdieu, *Esquisse d'une théorie de la pratique*, op. cit., p. 275.

La première de ces évolutions est graduelle, puisque liée aux transferts successifs de compétences aux Régions depuis les années 80. D'une « administration de mission », le CRP est de ce fait progressivement devenu une « administration de gestion ». Qu'est-ce que cela signifie ? Et quelles sont les relations de ce processus avec l'acclimatation de la quantification physico-financière ? A la fois témoin et acteur de cette histoire⁸⁵⁹, laissons François exposer les indices pour y répondre :

« François : Faut resituer dans le contexte et puis même dans un contexte plus général. Le contexte plus général, c'est que le Conseil régional, contrairement à d'autres collectivités, en particulier les collectivités qui produisent du service public, la Région ne produit pas de service public. Pour l'essentiel, ce qu'elle fait, en tout cas jusqu'en 2004, c'est qu'elle distribuait de l'argent, c'est essentiellement une boîte à redistribuer de la subvention (...) Et donc globalement on n'avait pas la culture de la quantification de l'action que nous menions, hors une quantification budgétaire. (...) On va dire qu'on était dans une culture experte, ça c'est vrai beaucoup des régions, c'est-à-dire qu'on était une collectivité dite de mission, et non pas une collectivité dite de gestion administrative, au sens classique du terme. Collectivité de mission ça voulait dire grosso modo pour pratiquement tous les champs de compétences, y compris les compétences obligatoires qui sont souvent des compétences partagées, on avait l'idée qu'on était plus en mission qu'en gestion. Et du coup on était plus dans une culture experte, à essayer de bouger les lignes, de bouger le jeu d'acteurs avec lequel nous étions amenés à travailler pour conduire une politique culturelle, conduire une politique de transports, conduire une politique d'aménagement du territoire, conduire une politique de développement économique. Forcément il y avait un jeu d'acteurs, des pratiques existantes, des jeux de politiques publiques qui s'entremêlaient, et du coup le résultat attendu était plutôt d'essayer de bouger les lignes et d'exister en fait en bougeant les lignes. Parce qu'on avait un problème nous à la Région, collectivité récente, c'est comment on existe ? C'est pas rien hein ! La Région elle est créée en 1986, c'est une collectivité récente, et tout d'un coup elle est là, elle prend des morceaux de ce que faisait l'Etat, et comment on existe, ben grâce à l'argent en l'occurrence. Et cette posture elle est restée très longtemps dans les gènes de la Région. (...) Et quand je dis qu'on était plus dans une culture experte plus que dans une culture de gestion, ça veut dire qu'on s'est jamais même posé la question des moyens dédiés à la mise en œuvre des politiques. (...) La Région, pffff, c'était 500 personnes qui faisaient essentiellement de l'administratif, de l'acte, du papier. C'est-à-dire que on s'est jamais posé la question de la productivité d'un individu, parce qu'on en avait pas a priori l'incitation⁸⁶⁰. »

« Exister » : tel était d'après François la « mission » principale du CRP dans les années qui ont suivi sa création. Pour cette « collectivité récente », il s'agissait d'instituer et légitimer en fait l'existence de sa position dans l'espace administratif et politique de l'action publique territoriale. Dans un contexte d'abondance relative des ressources financières, l'inscription de l'institution dans l'économie des relations interinstitutionnelles décentralisées passe par « l'argent ». Dans cette configuration originelle, le CRP est une simple « boîte à redistribuer de la subvention » dont le budget est majoritairement orienté vers l'investissement.

⁸⁵⁹ Lorsqu'il était directeur du SQCG, François travaillait notamment sur l'« Acte II » de la décentralisation auprès du DGS d'alors. Il s'agissait entre autres de réfléchir aux modalités d'intégration des agents des lycées dans les rangs des personnels du CRP.

⁸⁶⁰ Entretien avec François, DGA du pôle 2 « Développement territorial ».

Au fil des délégations de compétences via des réformes sectorielles et de l'enchaînement des « actes » de décentralisation, les domaines d'intervention des Régions se sont progressivement étendus. Mentionnons par exemple la compétence d'autorité organisatrice des TER, déléguée aux Régions à partir du 1^{er} janvier 2002, et le transfert des « techniciens et ouvriers de service » des lycées parmi les effectifs régionaux, suite à l' « acte II » de la décentralisation en 2004. Ces évolutions juridiques du cadre de l'action publique décentralisée ont largement contribué à la dynamique de cristallisation institutionnelle de l'échelon régional dans l'espace des relations interinstitutionnelles territoriales. Et elles ont en parallèle affecté les caractéristiques morphologiques qui étaient celles du CRP au début de son histoire⁸⁶¹.

Centré sur le cas particulier de la Région Picardie, le récit de François est de fait apparenté à l'histoire plus générale de l'échelon régional en tant que tel. « Traditionnellement perçues comme des administrations de mission dévolues à des tâches de planification et de coordination de l'action publique, les régions gèrent aujourd'hui plusieurs milliers de fonctionnaires. Une région de taille moyenne comme la Bretagne compte en 2010 environ 3500 agents, contre moins de 300 en 1997. Quant à la région Ile-de-France, région la plus riche et la plus peuplée, elle dispose aujourd'hui de près de 10 000 agents. (...) Les régions françaises sont devenues des administrations de gestion comme les autres⁸⁶². »

A l'instar de la précédente, la seconde évolution à prendre en compte dans l'analyse est également le fruit d'un processus incrémental. L'élévation des contraintes budgétaires pesant sur le CRP est en effet un phénomène doté d'une certaine profondeur historique. Son acuité s'est toutefois sensiblement accrue avec la suppression de la taxe professionnelle, prise en compte dans l'élaboration du budget régional 2010 :

« François : Deuxième point du contexte qu'il faut avoir à l'esprit, c'est que la contrainte budgétaire était pas forte... Quand y'a pas de contrainte budgétaire et qu'il y a une forme de

⁸⁶¹ Ainsi, des 515 agents administratifs décomptés en 2004, les effectifs régionaux bondissent à 1570 au 31 décembre 2007, suite à la première vague d'intégration des « techniciens et ouvriers de service » (TOS) travaillant dans les lycées picards parmi les agents régionaux. Source : CRP, Bilan social 2007, p. 8, archive interne. Au 31 décembre 2014, on dénombrait un total de 2673 agents. Source : CRP, Bilan social 2014, p. 8, archive interne.

⁸⁶² Romain Pasquier, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, op. cit., p. 192-193. Voir aussi Sylvain Barone, « Les politiques régionales à l'examen », p. 9-25, in Sylvain Barone (dir.), *Les politiques régionales en France*, op. cit., p. 22 : « Par ailleurs, l'administration de mission et les dépenses d'investissement ont pendant longtemps forgé l'identité institutionnelle des conseils régionaux. Quelques transferts de compétences plus tard, les frais de fonctionnement l'emportent sur les dépenses d'investissement. Les responsabilités récemment héritées conduisent les régions à gérer des personnels beaucoup plus nombreux et moins qualifiés que les chargés de mission de catégorie A jusqu'alors emblématiques des administrations régionales (comme les personnels non enseignants des lycées). » Toujours sur ce point, cf. enfin Sébastien Gardon, Eric Verdier, « L'organisation du gouvernement dans les conseils régionaux », art. cit., p. 109.

de vision de la Région comme étant pour d'autres partenaires un espace pour aller chercher de la subvention...

Thomas : ... Une logique de guichet...

François : ... Oui une logique de guichet, une logique même de clientélisme, on pourrait le dire comme ça, qui fait que comme y'a pas la contrainte budgétaire parce que les ressources étaient plutôt faciles, c'était plutôt une collectivité orientée vers l'investissement. Même si c'est de moins en moins le cas, à l'époque on l'était vraiment, c'est-à-dire que la moitié du budget était consacré à l'investissement, donc des variables d'ajustement beaucoup plus faciles. Vous décalez un investissement d'un an ou vous glissez l'investissement sur deux trois ans au lieu de le payer sur un an, on n'est pas dans les mêmes contraintes, alors que la question du fonctionnement, elle, est d'une autre nature⁸⁶³. »

Le propos de François permet d'illustrer une seconde modification des propriétés morphologiques initiales du CRP : celle de la distribution des dépenses entre les sections d'investissement et de fonctionnement. D'après lui en effet, en tant qu' « administration de mission », « la moitié du budget était consacré à l'investissement ». Or, près de 20 ans après les premières élections régionales au suffrage universel en 1986, les dépenses de fonctionnement priment sur celles d'investissement. Sur les 655 millions du budget 2005, 60,5% ont ainsi été affectés au fonctionnement, contre 39,5% pour l'investissement⁸⁶⁴. Si cette répartition reste stable au cours de la période étudiée⁸⁶⁵, ces proportions masquent des valeurs absolues qui, elles, ont très sensiblement augmenté au point de n'être plus guère comparables. Au cours des deux mandats de C. Gewerc, le budget régional a en effet presque doublé, passant de 655 millions en 2005 à environ 1 milliard 200 millions d'euros en 2014. Ce qui signifie par conséquent que les dépenses de fonctionnement ont pendant cette période augmenté beaucoup plus fortement que celles d'investissement.

Héritées des conditions sociales objectives ayant cours au moment de sa création, les propriétés morphologiques du CRP ont eu pour effet de rendre littéralement impensable en son sein l'impératif de quantification, pendant environ une vingtaine d'années. Comme le résume François, « on n'avait pas la culture de la quantification de l'action que nous menions ». Toujours pour reprendre son propos, « la question des moyens dédiés à la mise en œuvre des politiques » ne se posait donc pas. Qu'il s'agisse de gérer la production administrative des services ou d'évaluer les « effets » des politiques régionales, la quantification de l'action publique régionale était un impensé parce que les caractéristiques objectives de l'institution la rendaient impensable. En s'inspirant d'une formule de Weber⁸⁶⁶,

⁸⁶³ Entretien avec François, DGA du pôle 2 « Développement territorial ».

⁸⁶⁴ Soit respectivement environ 395 millions en fonctionnement et 259 millions en investissement. Source : CRP, Compte administratif 2005, archive interne.

⁸⁶⁵ Dans le budget 2014 par exemple, elle est toujours d'environ 60% pour les dépenses de fonctionnement (725 millions) et 40% pour celles d'investissement (480 millions). Source : CRP, Compte administratif 2014, p. 7.

⁸⁶⁶ Que cite par exemple Pierre Bourdieu : « "Les agents sociaux obéissent à la règle quand l'intérêt à lui obéir l'emporte sur l'intérêt à lui désobéir." Cette bonne et saine formule matérialiste est intéressante parce qu'elle

on peut dire que dans ces conditions socio-historiques, *l'intérêt à ne pas quantifier l'emportait alors sur l'intérêt à le faire.*

Mais sous la double action de la délégation continue de nouvelles compétences et de la raréfaction progressive de ses ressources financières, le CRP a été encastré dans un cadre d'action publique différant sensiblement de celui ayant cours à l'époque de sa création. Ce nouvel environnement juridique et financier est à l'origine des modifications de la morphologie de l'institution⁸⁶⁷. Bien qu'obéissant à des temporalités partiellement distinctes, ces évolutions ont convergé, conjonction qui a renforcé leur efficacité performative considérée séparément. Et cette conjonction a à son tour et en quelque sorte appelé le contrôle de gestion. Autrement dit, aux yeux des acteurs de l'institution régionale, cette forme statistique s'est révélée plus adaptée avec ce nouvel environnement. En effet, à partir du moment où les dépenses de fonctionnement et notamment la masse salariale deviennent prépondérantes dans la structure budgétaire et où « l'argent » est bien moins facilement disponible qu'auparavant, la nouvelle configuration juridico-financière du cadre de l'action publique décentralisée est comme préajustée à cette forme statistique, au sens où elle rend son usage légitime et même indispensable. Un indice probant de l'institutionnalisation des statistiques gestionnaires a été l'investissement de la collectivité en 2013 dans un progiciel de gestion financière, pour un coût avoisinant les 800 000 euros⁸⁶⁸.

Des spécificités des formes statistiques aux modifications de leur écosystème d'introduction

En bonne partie fruits du militantisme institutionnel d'entrepreneurs de la cause évaluative, les huit tableaux de bord évaluatifs se sont insuffisamment dépersonnalisés pour effectivement s'institutionnaliser. Ils n'ont autrement dit pas résisté aux départs de Florence et Guillaume vers d'autres horizons administratifs. Du fait de l'émergence de nouvelles conditions socio-historiques, il est en revanche apparu de plus en plus incontournable de contrôler la gestion budgétaire de l'institution et d'en mesurer la « production ». Les

rappelle que la règle n'est pas automatiquement efficace par soi seule et qu'elle oblige à se demander à quelle condition une règle peut agir. » Cf. « La codification », *art. cité*, p. 94. Weber a également inspiré Olivier Nay dans son étude du processus d'institutionnalisation de la Région Aquitaine : « Dans cette perspective, *la force contraignante du droit est moins liée à la croyance en sa légitimité qu'à la croyance en l'effectivité des sanctions sociales (positives et négatives) liées à son usage.* Inversement, lorsque ces sanctions restent faibles, il n'est alors pas rare qu'ils se détournent du droit pour rechercher des moyens d'action plus appropriés à la structure de leurs intérêts. » Cf. *La Région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional, op. cit.*, p. 335, souligné dans le texte. L'analogie peut être lue comme une nouvelle illustration de l'intérêt d'un import-export conceptuel entre les sociologies de ces deux formes d'objectivation et d'administration de la preuve que sont le droit et la statistique.

⁸⁶⁷ Notamment sous l'angle des effectifs et de la structure du budget.

⁸⁶⁸ Sources : CRP, DGA Ressources et moyens, Direction des systèmes d'informations, Fourniture, prestations de mise en œuvre et maintenance d'un progiciel de gestion financière, CCTP, juin 2013, archive interne. Liste des marchés publics de services conclus en 2013, p. 18, archive interne.

évolutions de l'environnement juridico-financier de la décentralisation où est encastré le CRP ont « joué » en faveur du contrôle de gestion, en révélant son intérêt supérieur. Inversement, ces mêmes évolutions ont mis en lumière l'inadaptation de la quantification évaluative pour la résolution des problèmes auxquels est confrontée l'institution. Alors que cette forme statistique a nécessité de la part de Florence et Guillaume un travail pédagogique auprès des chargés de mission pour faire (a-)percevoir son utilité et son intérêt, ce sont les changements du cadre de l'action publique territoriale qui ont « pris en charge » le travail d'intéressement au contrôle de gestion, jusqu'à le nécessiter.

Section 3) Deux formes statistiques inégalement ajustées aux catégories de perception et d'action des agents administratifs régionaux

Pour comprendre les destinées divergentes de la quantification évaluative et du contrôle de gestion, la section 2 s'est attardée sur leur interaction avec leur environnement institutionnel. S'arrêter à ce stade serait omettre d'intégrer dans l'analyse les relations qui, sur un plan symbolique, se sont nouées entre ces formes statistiques et ceux qui travaillent au CRP. De même que les outils de quantification sont porteurs et sous conditions vecteurs d'une manière de voir réifiée en eux⁸⁶⁹, des schèmes de perception préexistent également dans les cerveaux des individus amenés à les utiliser. Face aux dispositifs statistiques étudiés dans ce chapitre, les agents administratifs rencontrés en entretiens ne sont pas restés passifs. En effet, comme le rappelle Jay Rowell, « l'institutionnalisation politique et bureaucratique des indicateurs dépend aussi des perceptions de leur utilité en tant qu'aide à la décision et objectif permettant d'orienter à distance les pratiques ou représentations des agents d'exécution ou les publics cibles⁸⁷⁰. » En résumé, se pencher sur la façon dont la quantification évaluative et les statistiques gestionnaires ont été perçues par les agents régionaux est nécessaire pour expliquer comment elles ont été reçues.

⁸⁶⁹ Que leur usage prenne place dans une configuration liée à l'action publique ou à la pratique scientifique. Sur les relations d'affinité entre la théorie des champs de Bourdieu et l'analyse des correspondances multiples, cf. Alain Desrosières, « Bourdieu et les statisticiens : une rencontre improbable et ses deux héritages », *art. cité*. Du même auteur, « Cartographies de la société : l'analyse des données », in *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, *op. cit.*, p. 183-211. On peut enfin consulter Julien Duval, « L'analyse des correspondances et la construction des champs », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°200, 2013, p. 110-123.

⁸⁷⁰ Jay Rowell, *Une sociologie des catégories de l'action publique en Europe : l'instrumentation des politiques sociales européennes*, *op. cit.*, p. 88.

Cette dernière section est consacrée à l'interaction entre les schèmes symboliques encastrés dans ces deux formes statistiques et les catégories de pensée et d'action des agents régionaux. Il s'agit plus précisément de cerner le degré d'ajustement ou de désajustement entre ces schèmes et ces catégories. On montrera que les tableaux de bord évaluatifs ont souffert d'une représentation symbolique *a priori* négative de la part des chargés de mission, qu'ils ont assimilé à un instrument de « pilotage par le chiffre » de leur activité professionnelle (§ 1). On poursuivra en expliquant que, à l'inverse, le contrôle de gestion a pu s'ancrer dans la conception qu'ont les chargés de mission de ce en quoi consiste leur métier (§ 2).

§ 1) Les craintes suscitées par la quantification évaluative chez les chargés de mission

Dans la plupart des entretiens menés avec des chargés de mission, des critiques récurrentes sont adressées à la quantification évaluative. Directement ou non, par exemple en nous rapportant des propos tenus par leurs collègues, ils nous ont fait part de leurs appréhensions vis-à-vis des usages et/ou effets potentiellement « pervers » de cette forme statistique.

Pour collecter les données du tableau de bord évaluatif de la direction de la culture et du patrimoine (DCP), Séverine vient de m'expliquer qu'il lui est fréquemment arrivé de solliciter elle-même des structures culturelles bénéficiant des fonds régionaux, plutôt que de se rapprocher des chargés de mission de son service. On la questionne alors sur les raisons de cette absence de division du travail entre elle et ses collègues :

« Thomas : Mais pourquoi, parce que les chargés de mission étaient un peu fatigués de tout ça ?

Séverine : Oui et puis surtout parce qu'ils comprenaient pas pourquoi on cherchait des données pour l'évaluation. L'évaluation ça leur posait beaucoup de questions et ce qui est arrivé à un moment donné dans les réunions de service, je m'en souviens, ils disaient à la directrice "Vous nous demandez tout le temps des indicateurs, c'est pour nous surveiller, c'est pour surveiller notre travail, est-ce qu'on subventionne bien cette structure, c'est pour nous espionner". Ils le prenaient pour eux, ils le prenaient pas pour les structures, alors que la Région voulait avoir un bilan des structures. Ils le prenaient pour eux en disant "On met des indicateurs, alors si cette année je fais 20 et demain 40, je vais bien travailler, mais si je fais moins, je vais moins bien travailler". Ils le prenaient vraiment pour eux. On a été obligé de remettre les choses au clair et leur dire "Non non, les indicateurs, c'est ce qu'on subventionne mais c'est pas votre travail." (...)

Thomas : Ils avaient de peur de rentrer dans une forme de pilotage par le chiffre...

Séverine : Voilà, oui oui, parce qu'ils le voyaient comme la loi LOLF, si tu fais moins de dossiers, tu vas peut-être sauter ou tu vas récupérer d'autres dossiers. Ils voyaient que l'évaluation leur mettait une surcharge de travail, c'est pour ça qu'ils se posaient plein de questions⁸⁷¹. »

⁸⁷¹ *Ibid.*

Le discours critique des chargés de mission de la DCP vis-à-vis de la quantification évaluative a pour origine l'assimilation de cette forme statistique à un outil de « pilotage par les indicateurs » de leur activité professionnelle. Les propos rapportés par Séverine expriment bien leurs craintes de voir le tableau de bord évaluatif de la DCP devenir l'unique instrument de production d'un jugement sur leur travail. Cette catégorisation symbolique dépréciative a trouvé un fondement objectif dans le contexte de crise budgétaire, dont les conséquences pour les services sont devenues effectives à la rentrée 2009⁸⁷². Du point de vue des chargés de mission, on peut supposer que ce contexte a renforcé la prégnance de ces anticipations négatives.

Bien qu'elle appartienne à une direction opérationnelle située dans un autre pôle de l'administration et qu'elle ait été recrutée plus récemment que Séverine, Elisabeth⁸⁷³ abonde dans son sens :

« Elisabeth : L'autre chose qui m'est revenue, c'est de dire qu'effectivement les indicateurs ça peut parfois être pris comme un regard un peu inquisiteur sur ce qui se fait. C'est peut-être une des difficultés qu'il faut en fait...

Thomas : ... Les usages...

Elisabeth : ... Voilà c'est ça, l'utilisation qui en est faite, parce qu'on sait très bien que quand on sort des chiffres, on peut leur faire dire n'importe quoi. Ça tout le monde le sait, hors contexte ça peut être terrible, donc en fait il y a toute cette relation de confiance qu'il faut établir quand même⁸⁷⁴. »

S'agissant de rendre compte des ressorts sociaux au principe du « succès » ou de « l'échec » de l'institutionnalisation d'une forme statistique quelconque dans un contexte particulier, les modalités de sa perception symbolique par les agents sociaux et leur anticipation de ses usages potentiellement « mauvais » – de leur point de vue – doivent faire partie intégrante de la démarche explicative. Car en effet, « on ne peut pas comprendre complètement la réalité sociale si on n'y englobe pas le fait qu'elle n'est pas simplement ce qu'elle est, qu'elle fait aussi entrer pour une part la représentation que les agents sociaux se font de cette réalité⁸⁷⁵. » Dans le cas de l'importation des sondages d'opinion dans la France d'avant-guerre, Loïc Blondiaux a par exemple montré que l'outil d'objectivation était « tourné en dérision, jugé dérangeant pour un "esprit français" jusqu'ici préservé du "microbe de l'évaluation statistique" », au point que « l'instrument ne s'intègre pas d'emblée dans l'outillage mental des journalistes français d'avant-guerre⁸⁷⁶. »

⁸⁷² Sur ce point, voir l'introduction de la partie II (section 1 § 1).

⁸⁷³ Elle a intégré ce qui s'appelait alors la direction de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en janvier 2009, tandis que Séverine a été recrutée à la DCP courant 2007.

⁸⁷⁴ Entretien avec Elisabeth, chargée de mission enseignement supérieur, DIRES.

⁸⁷⁵ Pierre Bourdieu, *Sociologie générale. Cours au Collège de France, volume 1, 1981-1983, op. cit.*, p. 131.

⁸⁷⁶ Loïc Blondiaux, *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages, op. cit.*, p. 378-379. Du même auteur, cf. aussi « Le chiffre et la croyance. L'importation des sondages d'opinion en France ou les infortunes

Quelle est donc la logique symbolique au principe des dépréciations de la quantification évaluative par les chargés de mission ? Disséminées ici et là, des indices lexicaux dans les propos de Séverine et Elisabeth peuvent nous mettre sur la piste. « Surveiller », « espionner », « regard inquisiteur » : tels sont les mots qu’elles emploient pour résumer en les verbalisant les préventions suscitées par la quantification évaluative chez leurs collègues. Dans leur esprit, une équivalence est établie entre les indicateurs des tableaux de bord évaluatifs et un appareil de surveillance de leur activité professionnelle. Contre l’inclination à cette forme d’ethnocentrisme savant qu’est le statisticisme, où les choses statistiques sont prises pour les choses sociales, il faut rappeler que la définition du terme « indicateur » n’entretient pas de rapport direct et univoque avec le seul travail de quantification. Loin d’être fantasmée par les collègues de Séverine et Elisabeth, la logique au principe des perceptions négatives de la quantification évaluative trouve un fondement symbolique d’autant plus puissant qu’il s’enracine dans l’objectivité du langage, « l’institution par excellence⁸⁷⁷ ».

Encadré n°28) La connotation policière du terme « indicateur »

A la fois nom et adjectif, le mot « indicateur⁸⁷⁸ » – « indicatrice » au féminin – serait apparu vers 1490. Il descend du bas latin « indicator », signifiant « accusateur ». Le premier sens recensé est « personne qui dénonce un coupable, un suspect ; personne qui se met à la solde de la police pour la renseigner. » « Agent », « dénonciateur », « indic », « espion », « informateur » ou encore « mouchard » sont mentionnés comme synonymes de cette première gamme de significations.

C’est seulement avec le troisième sens que s’esquisse un rapprochement avec les indicateurs de la « nouvelle quantification publique » : « instrument servant à fournir des indications quantitatives (sur un phénomène, un processus) à l’utilisateur ». En guise d’illustration de cette définition, *Le Robert* évoque l’« indicateur de pression » (baromètre, manomètre) et « d’altitude (altimètre) ». Dans ce sens, le rapport avec la mise en chiffres de l’action publique est en fait analogique : il est en effet supposé que, par exemple, les indicateurs de « réalisation » présentés au DGS et au président du CRP sous la forme d’un « tableau de bord » leur permettent effectivement de « piloter » la production de l’administration régionale et qu’ils s’en servent bien ainsi.

Sur les huit définitions répertoriées, il faut attendre la cinquième pour que soit établie une relation explicite avec la quantification, ce que signalent les abréviations « Econ., statist. » introduisant la définition : « variables dont certaines valeurs sont significatives (d’un état, d’un phénomène économique). » Les « indicateurs de la crise [ou] de la reprise économique » servent ici d’exemples.

d’une opinion sans publics », *art. cité*, p. 119 et 147. Pour une illustration récente dans le secteur du transport aérien, voir Christine Fassert, « Tout ce qui compte ne peut être compté : la (non-) fabrication d’un indicateur de sécurité dans le contrôle aérien », *Sociologie et sociétés*, vol. 43 (2), 2011, p. 249-271.

⁸⁷⁷ D’après la formule de François Héran, « L’institution démotivée. De Fustel de Coulanges à Durkheim et au-delà », *art. cité*, p. 76.

⁸⁷⁸ *Le Grand Robert de la langue française*, 2^{de} éd. entièrement revue et enrichie par Alain Rey, Tome V, Dictionnaires Le Robert, Paris, 1991, p. 516. Tous les termes entre guillemets qui suivent sont tirés de cette page.

Aux yeux de l'entrepreneur de la cause évaluative, l'assimilation faite par les chargés de mission peut apparaître comme un « raccourci » d'agents administratifs « réticents au changement », qu'il faut pour cette raison dénoncer. Du point de vue des agents régionaux cependant, cette équivalence est sans doute d'autant plus prégnante qu'elle est justifiée dans le langage, comme on vient de le montrer. Non seulement il y a bien une parenté sémantique entre les sens policier et statistique du mot « indicateur », mais au surplus la définition policière prime sur la seconde, dans le dictionnaire comme dans ses usages sociaux, comme le suggèrent les propos de Séverine et Elisabeth. Lors de notre première réunion commune avec Guillaume et Emmanuel⁸⁷⁹, celui-ci a également employé une expression provenant du lexique policier pour résumer un risque associé au développement de la quantification évaluative :

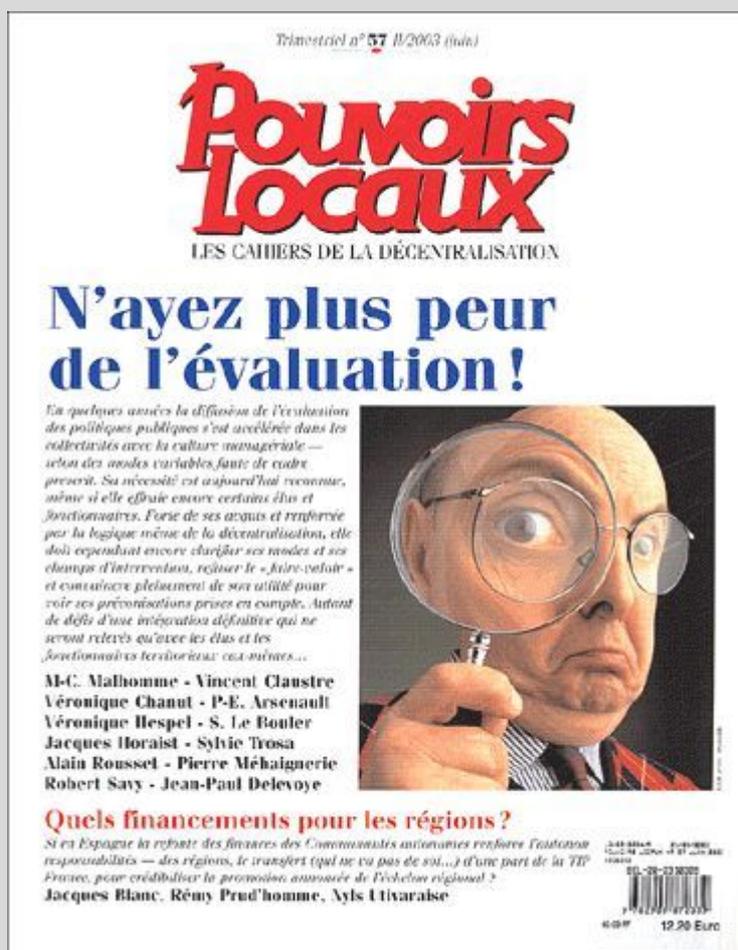
« Emmanuel m'a mis en garde : en tant que service et dans ses relations avec les autres directions, la DIPPE n'a pas vocation à apparaître comme un service de "bœuf-carottes", mais comme une direction de soutien et d'appui méthodologique pour la mise en place de la démarche d'évaluation (construction des indicateurs, renseignement, etc.)⁸⁸⁰. »

L'assimilation des agents spécialisés dans l'« évaluation » dans les institutions administratives à des « bœuf-carottes » n'est pas limitée aux murs de l'institution régionale, mais s'apparente plutôt à une manifestation phénoménale du sens commun administratif, comme l'objective le document ci-dessous.

⁸⁷⁹ Consacrée à la présentation du sujet de thèse et à la négociation des conditions d'enquête.

⁸⁸⁰ Journal de terrain, réunion du 17 septembre 2009 avec Emmanuel et Guillaume. A la date de ce rendez-vous, l'élaboration des tableaux de bord évaluatifs avait déjà commencé.

Encadré n°29) Les « bœuf-carottes » ou la perception administrative ordinaire de l' « évaluation⁸⁸¹ »



Malgré le soin qu'ont apporté Emmanuel et Guillaume à (tenter de) faire percevoir autrement la quantification évaluative, les chargés de mission ont continué à la regarder comme un dispositif de contrôle de leur travail. Cette catégorisation prenant appui sur le langage, Guillaume et Emmanuel ne pouvaient s'opposer efficacement à la force sociale de ce fondement symbolique. Cette perception a donc été un puissant frein à l'inscription des tableaux de bord évaluatifs dans les pratiques professionnelles des agents régionaux.

Certains chargés de mission nous ont également fait part de leur crainte à l'égard des « enjeux du contrôle de la parole chiffrée⁸⁸² ». A leurs yeux, la circulation des tableaux de

⁸⁸¹ Première de couverture de la revue *Pouvoirs locaux*, n°57, juin 2003. Le fait est que cette perception trouve un fondement objectif dans l'évolution des missions dévolues aux personnels des inspections générales de l'Etat. Jacques Caillosse a ainsi récemment suggéré que l'investissement de ces hauts fonctionnaires dans « l'évaluation » est une manière de re-légitimer leur position et activité dans l'espace administratif. Voir Jacques Caillosse, « L'évolution des fonctions d'inspection : une mise en perspective », *Revue Française d'Administration Publique*, n°155, 2015, p. 735-743.

bord évaluatifs leur faisait courir le risque de perdre la maîtrise de l'interprétation à (ne pas) donner aux évolutions des indicateurs. C'est ce qu'expriment Pierre et Nicole dans le cas de la direction de l'environnement :

« Nicole : Les indicateurs, il y en a qui sont plus ou moins pertinents, mais encore faut-il qu'on puisse les renseigner. Parce qu'il y a des indicateurs qui sont moins pertinents, mais qu'on peut renseigner et puis d'autres qui sont tout à fait pertinents mais qu'on pourra jamais renseigner, alors... (...) Par exemple pour le conservatoire des espaces naturels, je pense que l'indicateur qu'on avait retenu c'est la superficie gérée ou protégée par le conservatoire⁸⁸³. Partant du principe que plus il y a d'espaces protégés, mieux c'est...

Thomas : ... Mais on pourrait dire que c'est peut-être aussi un mauvais signe...

Nicole : Voilà !

Pierre : En fait c'est une question d'interprétation...

Nicole : ... Oui mais ça veut dire finalement, tout indicateur veut dire tout et son contraire, plus il y a d'espaces protégés, plus il y a de risques. Et ça c'est toute la difficulté de l'exercice aussi, c'est pour ça que les chargés de mission ils sont assez prudents sur l'indicateur, parce qu'un chiffre brut de décoffrage sans une petite analyse derrière, c'est hyper-dangereux⁸⁸⁴. »

Sans être des professionnels de la statistique, on aurait néanmoins tort de prendre les agents administratifs confrontés à la « nouvelle quantification publique » pour des idiots culturels. Cet extrait d'entretien montre qu'ils sont bien au fait de la flexibilité interprétative relative des données des tableaux de bord évaluatifs⁸⁸⁵. Pour les agents des services, la complexité objective de ce que cherchait à traduire en chiffres la quantification évaluative supposait des précautions d'emplois dont ils doutaient de l'existence. Les « marges d'interprétation⁸⁸⁶ » des indicateurs des tableaux de bord évaluatifs étant trop grandes à leurs yeux, l'usage de ces outils aurait pu leur échapper : ils ont préféré ne pas s'en servir.

⁸⁸² Selon l'expression d'Etienne Pénissat, *L'Etat des chiffres. Sociologie du service de statistique et des statisticiens du ministère du Travail et de l'Emploi (1945-2008)*, op. cit., p. 455.

⁸⁸³ Nicole évoque les indicateurs de « résultats » n° 19 et 20 : respectivement le « nombre de sites naturels préservés et gérés avec le concours de la Région » et la « superficie des sites naturels préservés et gérés avec le concours de la Région ».

⁸⁸⁴ Entretien avec Pierre, chargé de mission « coordination administrative et évaluation », et Nicole, directrice-adjointe et responsable FREME, direction de l'environnement.

⁸⁸⁵ Et des statistiques en général. Chez certains enquêtés en effet, la conscience de cette malléabilité relative s'apparente à une épistémologie ultra-relativiste, dont le propos est « on peut faire dire tout et n'importe quoi aux chiffres ». Comme par exemple chez Jean-Louis, chef de projet au sein de la DFA, au sujet du tableau de bord évaluatif du service : « C'est ce que je vous disais tout à l'heure, je prends n'importe quelle chiffre et dites-moi ce que vous voulez que je vous dise ! Et j'y arriverais ! (...) Je vais prendre un exemple tout bête : la DFA a augmenté régulièrement son budget formation pour les demandeurs d'emplois, pendant des années et des années. Et c'est un exemple réel, un jour quelqu'un a dit "C'est marrant, on forme de plus en plus de demandeurs d'emplois, malgré ça, il y en a de plus en plus. Donc la formation sert à rien, puisqu'ils ne retrouvent pas de travail." Vous voyez ? Mathématiquement, c'est vrai ! Mais la conclusion elle est pas vraie ! Il faut savoir qu'un apprenti ne peut rentrer en apprentissage que s'il trouve un employeur. Si vous n'avez plus d'entreprises, ce qui est un peu le cas actuellement parce que le nombre d'entreprises baisse, de moins en moins d'entreprises sont en mesure d'accueillir des apprentis. Donc, l'apprenti ne trouve plus de contrat signé ! Donc le nombre d'apprentis baisse ! Mais c'est pas parce que la Région a baissé ses budgets ! Donc si vous n'avez aucune connaissance du contexte, aucune connaissance du domaine, vous pouvez faire dire tout et n'importe quoi aux chiffres. »

⁸⁸⁶ « Pour constituer un élément de légitimation et de durcissement d'une politique publique, les indicateurs statistiques doivent répondre à plusieurs critères parfois contradictoires : 1) ils doivent faire l'objet de croyances en leur validité tant par ceux qui les utilisent pour construire un argument que par ceux qui doivent être convaincus ; (...) 3) ils doivent être perçus comme des connaissances utiles, faciles d'usage, et dont

§ 2) L'harmonie entre le contrôle de gestion et la conception productiviste du travail administratif

Inversement, le contrôle de gestion s'est trouvé comme pré-ajusté à la conception de l'activité professionnelle des chargés de mission. Peu de temps après le début de l'entretien, Elisabeth explicite indirectement cette définition pour rendre compte du dépérissement de la quantification évaluative dans sa direction :

« Elisabeth : Clairement, on est sous l'eau ! Quasiment quotidiennement... C'est pas un désintérêt pour le tableau de bord, c'est qu'on nous attend sur autre chose. Il faut clairement avoir ça à l'esprit, c'est qu'on est attendu sur des productions opérationnelles, et ça le tableau de bord c'est très intéressant, et même pour la personne qui pilote c'est très intéressant, mais ça va passer un petit peu au second plan malheureusement⁸⁸⁷. »

Puisque les chargés de mission ont pour fonction essentielle de « produire » l'action publique régionale⁸⁸⁸ et que les statistiques gestionnaires en sont précisément une transcription chiffrée, l'harmonie préétablie entre cette forme statistique et ce en quoi consiste le métier des chargés de mission a concouru positivement à son implantation durable au CRP. Cherchant à comprendre ce qui fait de « l'évaluation des politiques publiques » une « résistible obligation », Patrice Duran parvient à une conclusion similaire : « De plus, il y a manifestement un vrai choc de culture au sens où les modalités de gestion des politiques publiques et des organisations administratives ne reposent pas sur les mêmes logiques. Les administrations sont portées par des logiques de production, il est donc normal qu'elles soient plus sensibles au langage habituel de la gestion qu'à celui plus lointain des conséquences, d'autant que les acteurs sont généralement évalués sur ce qu'ils font et non sur ce que génère ce qu'ils font⁸⁸⁹. »

l'interprétation ne laisse pas de marges d'interprétation. » Jay Rowell, *Une sociologie des catégories de l'action publique en Europe : l'instrumentation des politiques sociales européennes*, op. cit., p. 86.

⁸⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸⁸ A une autre échelle d'analyse, Patrick Le Lidec a également relevé ce qu'on appelle « l'orientation productiviste » de l'action publique décentralisée in « La relance de la décentralisation en France. De la rhétorique managériale aux réalités politiques de "l'acte II" », art. cité, p. 118-120.

⁸⁸⁹ Patrice Duran, « L'évaluation des politiques publiques : une résistible obligation », art. cité, p. 19. Scrutant les indicateurs du programme « Enseignement supérieur et recherche universitaire » de la LOLF, Corine Eyraud a mis en évidence la « vision productiviste de l'activité de recherche » matérialisée dans la majorité d'entre eux. Cf. Corine Eyraud, *Le capitalisme au cœur de l'Etat. Comptabilité privée action publique*, Ed. du Croquant, Bellecombe-en-Bauge, 2013, p. 209.

Le langage contre la quantification évaluative, la pratique professionnelle des chargés de mission au secours du contrôle de gestion

A l'instar de leurs points d'ancrage institutionnels, les fondements symboliques de ces deux formes statistiques ont également contribué à leurs trajectoires divergentes. La quantification évaluative a été desservie par les anticipations négatives des chargés de mission, dont on a montré qu'elles étaient en partie fondées sur une proximité sémantique, dans laquelle « l'indicateur » désigne d'abord un auxiliaire de la police, non un outil statistique. A l'origine de la perception dépréciative des chargés de mission, l'universalité et l'objectivité de l'institution langagière sont aussi ce qui en a fait la force performative. C'est pourquoi elle a été aussi difficile à subvertir, autrement dit que le travail participatif entre Guillaume et Bertrand et les chargés de mission et les « séminaires de questionnement » n'aient été que d'une efficacité marginale. Comme l'a reconnu Guillaume, les agents des services « avaient peur de l'indicateur et ils l'ont toujours d'ailleurs⁸⁹⁰ ».

Alors que la quantification évaluative a été desservie par le langage, c'est la pratique professionnelle des chargés de mission qui a fait office de soubassement symbolique au contrôle de gestion. Mettant en chiffres leurs « réalisations physiques », cette forme statistique s'est conciliée plus naturellement avec l'activité professionnelle de ces « producteurs opérationnels » de l'action publique régionale que sont les chargés de mission.

Conclusion du chapitre V : L'implantation durable d'une forme statistique, produit de l'interaction entre son environnement et ses propriétés

Deux modèles explicatifs étaient à notre disposition pour expliquer les carrières opposées des deux formes statistiques examinées dans ce chapitre. Le premier fait des formes statistiques seules, conçues et analysées comme des isolats, la source unique de leur pouvoir d'enracinement durable dans un ordre social préexistant. Non seulement la forme statistique génère d'elle-même cette faculté, mais celle-ci s'impose en outre sans médiation à l'environnement où elle est introduite. On peut dire de cette approche qu'elle est linéaire, le vecteur causal allant de la forme statistique vers son environnement, et unidirectionnelle, du fait que seule la première agit sur le second. On lui a substitué un modèle explicatif circulaire et pluridimensionnel, veillant à analyser comment les diverses propriétés de la forme statistique interagissent avec son environnement d'introduction, cette interaction conditionnant le devenir de la forme statistique dans cet environnement, soit sa capacité à s'y implanter durablement.

⁸⁹⁰ Entretien n°1 avec Guillaume, chef de projet « évaluation des politiques régionales », DIPPE.

Envisagés successivement d'un point de vue technique, institutionnel et enfin symbolique, les destins contraires de la quantification évaluative et du contrôle de gestion montre que l'explication ne réside pas uniquement dans la forme statistique (internalisme), pas plus qu'elle n'est à rechercher exclusivement dans son environnement (externalisme). Pour chacune de ces formes, on a essayé de reconstituer l'inégale correspondance qui s'est nouée entre elles et la configuration sociale où elles ont été introduites, qui a fait que le contrôle de gestion est « tombé juste » dans l'institution régionale ou, pour le dire en changeant de perspective, qui a fait que la configuration de conditions propres au CRP a comme justifié d'exister le contrôle de gestion. On a donc essayé d'explicitier les rouages sociaux de la mise en route de cette « relation de causalité circulaire⁸⁹¹ » entre cette forme statistique et l'ensemble de conditions ayant eu cours au sein de l'institution régionale. Et c'est de la solidité de cet ajustement que va dépendre la capacité de la forme statistique à « tenir », au triple sens que donne Alain Desrosières au verbe⁸⁹².

Par ailleurs, la démonstration faite dans ce chapitre peut être rapprochée de l'enquête de Corine Eyraud sur l'introduction et les usages d'un « système d'allocation des moyens » – notamment budgétaires – aux universités françaises dénommé « SYMPA⁸⁹³ ». Mis en œuvre suite à la LRU, ce dispositif a participé à modifier l'économie des formes statistiques au sein des universités. C. Eyraud a en effet observé une baisse de l'intérêt pour les chiffres produits par les observatoires de l'insertion professionnelle des étudiants et, parallèlement, une attention croissante pour les données diffusées par les services de contrôle de gestion, absents de nombres d'universités avant la promulgation de la LRU⁸⁹⁴. Dans le cas du CRP comme dans celui des universités depuis la LRU, les contraintes financières ont autrement dit joué un rôle majeur. Dans une configuration où les ressources se raréfient, la pertinence d'une forme statistique quantifiant les « effets » de l'action publique devient obscure. A l'inverse, cette même configuration vient nécessiter un dispositif statistique ayant pour fin de gérer la pénurie, c'est-à-dire exclusivement centré sur les seuls aspects économiques de l'action publique.

⁸⁹¹ Pierre Bourdieu, *Sociologie générale. Cours au Collège de France, volume 1, 1981-1983, op. cit.*, p. 176. Il est aussi question p. 153 d'une « relation dialectique à double sens ». Une plus-value de cette approche explicative est qu'elle permet de dépasser l'alternative entre internalisme et externalisme, en montrant qu'il est nécessaire de les combiner et insuffisant de se restreindre à l'un d'entre eux.

⁸⁹² « Qui sont solides », « qui tiennent entre elles », et « qui tiennent (coordonnent) les hommes ». Cf. *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique, op. cit.*, p. 446.

⁸⁹³ Dont le sigle signifie « système de répartition des moyens à la performance et à l'activité ». Corine Eyraud, *Le capitalisme au cœur de l'Etat. Comptabilité privée action publique, op. cit.*, p. 237.

⁸⁹⁴ Corine Eyraud, « Les indicateurs de performance pour les universités : construction, usages et effets », communication au colloque UCAP, Nantes, 18 octobre 2013.

A l'image de ce qui a été montré pour les agents sociaux, on est donc amené à insister sur la « forte sensibilité » des formes statistiques à leur environnement « et aux variations de celui-ci⁸⁹⁵ ». Une telle approche conduit à rendre épistémologiquement curieuse la quête transhistorique et tacitement substantialiste « des raisons de la confiance qu'on accorde spontanément aux nombres », tout comme la discussion sociologiquement décontextualisée d'« un bon et [d']un mauvais usage des nombres⁸⁹⁶ ».

⁸⁹⁵ Nicolas Mariot, *Bains de foule. Les voyages présidentiels en province, 1888-2002*, coll. Socio-Histoires, Belin, Paris, 2006, p. 311.

⁸⁹⁶ Paroles d'Alain Supiot in Eve Chiapello, Corine Eyraud, Philippe Lorino, Alain Supiot, « A propos de l'emprise du chiffre », *art. cité*, p. 177 et 182.

Chapitre VI

Les usages de « l'évaluation », entre réaffirmation du pouvoir présidentiel et quête d'économies budgétaires

« Il n'est pas facile d'aborder le thème de l'évaluation de l'action publique, car on n'est jamais sûr que ce que l'on dit, ne l'ait pas déjà été. Si, mesurée au temps long de l'histoire de l'État, la question est relativement récente, elle a fait couler beaucoup d'encre entre exposés scientifiques, énoncés méthodologiques, rapports administratifs, recettes pseudomanagériales, appels à la démocratie et jugements sentencieux sur les misères de l'impuissance publique⁸⁹⁷. »

En évitant de s'embourber dans les ornières énumérées par Patrice Duran, on démontrera que les usages sociaux de « l'évaluation des politiques publiques » (EPP) constituent une entrée pour cerner les luttes spécifiques à un espace social particulier ou une institution, permettant par là d'en saisir les logiques sociales. C'est donc dans l'optique d'envisager l'EPP comme « une sorte d'analyseur institutionnel⁸⁹⁸ » que ce chapitre s'arrête sur les usages de prestations évaluatives pendant la mandature 2010-2015.

On se focalisera d'abord sur la configuration des relations entre les VP, les services et le couple président-cabinet pour expliquer en quoi un certain usage⁸⁹⁹ de l'EPP a été une ressource mobilisée par l'exécutif pour réorienter la structure de ces relations à son profit (section 1). On démontrera ensuite comment une certaine utilisation de l'EPP a été mise au service d'une « politique d'économisation⁹⁰⁰ », en quelque sorte « appelée » par la crise budgétaire (section 2).

⁸⁹⁷ Patrice Duran, « L'évaluation des politiques publiques : une résistible obligation », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°1-2, 2010, p. 7-24, citation p. 7.

⁸⁹⁸ Daniel Gaxie, Pascale Laborier, « Des obstacles à l'évaluation des actions publiques et quelques pistes pour tenter de les surmonter », in Pierre Favre, Jack Hayward, Yves Schemeil (dir.), *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003, p. 201-224, citation p. 202. C'est une démarche similaire que Patrick Le Lidec a concrétisé : cf. « Le pouvoir sans la responsabilité ? Le statut de l'évaluation dans la nouvelle étape de la décentralisation », *art. cité*.

⁸⁹⁹ On ne saurait prétendre épuiser la liste des fins poursuivies par l'usage de l'EPP dans les administrations publiques, pas plus qu'on ne saurait affirmer que celles identifiées dans cette section s'observent nécessairement sur tous les terrains d'introduction de la pratique évaluative.

⁹⁰⁰ Cf. Dominique Linhardt, Fabian Muniesa, « Tenir lieu de politique. Le paradoxe des "politiques d'économisation" », *Politix*, n°95, 2011, p. 7-21, spécifiquement p. 10.

Section 1) « Evaluer » pour réaffirmer l'autorité présidentielle

§ 1) L' « évaluation », une pratique d'importation récente et pourtant rigoureusement codifiée

D'une manière générale, l'introduction de la pratique évaluative au sein des collectivités territoriales est encore récente. De ce point de vue, le cas de la Région Picardie ne fait pas exception : d'après un recensement effectué en 2012 par Guillaume, le chef de projet « évaluation des politiques régionales », la première prestation évaluative commandée à un cabinet spécialisé remonte à 2008⁹⁰¹. Contrairement à ce que laisserait supposer sa récente importation, l'EPP est néanmoins précisément formalisée :

« La réalisation des évaluations doit respecter la même procédure pour assurer une méthodologie commune à l'ensemble des travaux et certifier leur cohérence :

- 1) Formalisation d'une trame de cahier des charges (identification des questions évaluatives...) : propositions DIPPE + compléments DO + consultation du VP, du Cabinet et du DGS pour identifier leurs attentes
- 2) Validation de la trame par le CERI : DIPPE (DO associée)
- 3) Rédaction du cahier des charges : DGS-DIPPE + DO + service de la commande publique + validation Cabinet / DGS
- 4) Consultation (crédits DIPPE) : DIPPE + DO + service de la commande publique
- 5) Choix du prestataire : DGS-DIPPE + DO
- 6) Constitution du comité de pilotage : DGS-DIPPE + DO + validation Cabinet / DGS
- 7) Lancement de la mission par le comité de pilotage (présentation par le prestataire d'une note de cadrage) : DGS-DIPPE + DO
- 8) Rapport intermédiaire présenté par le prestataire au comité de pilotage : DGS-DIPPE + DO
- 9) Projet de rapport final présenté par le prestataire au comité de pilotage : DGS-DIPPE + DO
- 10) Rapport final présenté par le prestataire au CERI : DIPPE (DO associée)⁹⁰² »

Outre l'enchaînement des opérations, la division du travail évaluatif paraît également bien établie, puisque sont identifiés pour chacune d'entre elles les acteurs compétents. Aux côtés de la direction générale des services (DGS) et de la direction de la prospective, de la programmation et de l'évaluation (DIPPE)⁹⁰³, partie prenante de l'ensemble du processus, est mentionné à deux reprises le « comité régional d'évaluation interne » (CERI). Si cette instance apparaît moins fréquemment, sa composition et ses prérogatives révèlent que sa fonction est centrale dans la division du travail évaluatif :

« Le CERI (comité d'évaluation régional interne)

Composition : DGS, Cabinet, DGA concernée(s), direction(s) concernée(s), SQCG, DIPPE.

Cette instance a une fonction décisionnelle, tant sur le contenu de l'évaluation que sur ses prolongements. Elle :

⁹⁰¹ Elle portait sur le dispositif d' « aide au recrutement de cadres » (ARC) dans les entreprises.

⁹⁰² Source : Référentiel managérial, 2013, archive interne, p. 13. Une note de bas de page signale qu'un « guide de l'évaluation au sein du Conseil régional » devait alors voir le jour.

⁹⁰³ Au sein de laquelle travaillaient Guillaume, « chef de projet évaluation des politiques régionales », et Bertrand, « chargé de mission évaluation des aides aux entreprises », sous la responsabilité d'Emmanuel, le directeur.

- débat des questionnements évaluatifs et valide le plan annuel d'évaluation ;
- prend connaissance de tous les travaux ;
- tire les enseignements de ces travaux, sous forme de préconisations opérationnelles⁹⁰⁴. »

Outre son rôle de cadrage des travaux délégués aux consultants par la validation des questions évaluatives⁹⁰⁵ », le CERI assume également un rôle décisif en conclusion du cycle évaluatif. C'est en effet lui qui possède la compétence pour procéder à la traduction du savoir évaluatif, c'est-à-dire pour le transformer effectivement en un « savoir pratique⁹⁰⁶ » via l'édition de « préconisations opérationnelles ». Instance pérenne et à la composition stable, le CERI a autorité sur le « groupe technique d'évaluation », aussi appelé « comité de pilotage », installé à chaque nouvelle prestation évaluative et dont la constitution varie en chacune de ces occasions :

« Le GTE (groupe technique d'évaluation) – comité de pilotage

Composition (max. 15 personnes) : direction opérationnelle concernée, DIPPE, autres (à définir : ex. VP, collaborateur(s) de cabinet, SQCG, partenaires...).

Le suivi de chaque évaluation, validée par le CERI, est assuré par un GTE.

Le pilotage et l'animation des réunions sont confiés de manière conjointe à la DIPPE et au service de la Région chargé d'appliquer la politique ou le programme évalué⁹⁰⁷. »

Le CERI exerce donc une tutelle sur le GTE dont la fonction est de moindre importance puisqu'il s'agit seulement de suivre le déroulement de la procédure, mais ni de valider le cahier des charges, de sélectionner le prestataire ou encore de discuter des rapports.

A ce stade, on peut relever que les acteurs tant politiques qu'administratifs sont tous investis dans « l'organisation très procédurière des processus d'évaluation⁹⁰⁸ », avec une intensité variable. A l'exception notable cependant des VP, puisqu'ils ne sont aucunement mentionnés comme membres de droit du CERI et qu'ils n'entrent qu'à titre hypothétique dans

⁹⁰⁴ CRP, Organisation du dispositif d'évaluation des politiques régionales, p. 4, souligné dans le document.

⁹⁰⁵ A titre illustratif, celles du dispositif « J'entreprends en Picardie » (JEP) étaient structurées autour de trois axes. Le premier portait sur son efficacité même, puisque l'une des raisons d'être de cette politique était de combler le retard picard en termes de taux de création et de survie des entreprises par rapport à la moyenne métropolitaine. Les « effets » sur les « bénéficiaires » constituaient le second angle d'interrogation et le troisième axe portait sur le fonctionnement du réseau d'acteurs chargés de mettre en œuvre le dispositif. Source : Entretien n°2 avec Bertrand, chargé de mission « évaluation des aides aux entreprises », DIPPE.

⁹⁰⁶ Patrice Duran, « Connaissance et action publique. L'évaluation comme savoir pratique », in *Penser l'action publique*, coll. Droit et société, LGDJ, Paris, 2010, p. 181-211.

⁹⁰⁷ CRP, Organisation du dispositif d'évaluation des politiques régionales, p. 5, souligné dans le document.

⁹⁰⁸ Vincent Spenlehauer, Philippe Warin, « L'évaluation des politiques régionales : une expérimentation institutionnelle inachevée », in Bernard Jouve, Vincent Spenlehauer, Philippe Warin, *La région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, coll. Recherches, La Découverte, Paris, 2001, p. 335-353, citation p. 348. Cette dimension très « procéduralisée » relève moins d'une spécificité du CRP en la matière que d'une constante de la pratique évaluative, qui perdure par-delà la diversité des environnements institutionnels dans lesquels elle est introduite. Cf. par exemple la vision schématique du « processus de mise en œuvre d'une évaluation » du CPER breton dans les années 90 dans l'article de Joseph Fontaine, « Evaluation des politiques publiques et sciences sociales utiles. Raisons des décideurs, offres d'expertise et usages sociaux dans quelques pratiques régionales », *Politix*, n°36, 1996, p. 51-71, p. 57.

la composition du GTE. Leur quasi-invisibilité dans le dispositif d'EPP du CRP est d'autant plus intrigante que, pour la mandature 2004-2010⁹⁰⁹ comme 2010-2015⁹¹⁰, les arrêtés portant délégation du pouvoir présidentiel à quinze VP stipulent tous qu'ils doivent contribuer à l'« évaluation » des politiques régionales dans leur secteur de délégation.

§ 2) La procédure évaluative comme instrument de légitimation politique d'une VP

Le rôle mineur voire inexistant des VP dans la division du travail évaluatif est cependant loin d'avoir toujours été la norme, au point d'être codifiée. A la fin de la première mandature en effet, l'EPP a en certaines circonstances été utilisée par certains VP comme un instrument d'affirmation de leur propre légitimité politique. Un des exemples les plus éclairants en la matière est celui de Laurence Rossignol (PS), lors de l'« évaluation » des « emplois solidaires⁹¹¹ » en 2009.

Encadré n°30) Conseillère régionale, sénatrice puis ministre, l'ascension de Laurence Rossignol

Titulaire d'un DEA de droit de Paris I, Laurence Rossignol a travaillé dès 1988 pour Laurent Fabius, alors président de l'Assemblée nationale, en tant que chef de cabinet. Elle est ensuite recrutée en 1991 au cabinet du ministre de la jeunesse et des sports, comme conseillère technique chargée des relations avec le Parlement. Devenue chargée d'étude à la MNEF à partir de 1993, elle entre cette même année au conseil national du PS. A partir de cette date, elle a régulièrement été secrétaire nationale, avec pour tâche de contribuer à la réflexion du parti sur divers problèmes publics : toxicomanie, transports, droits des femmes ou encore environnement à partir de décembre 2008. Elle a également siégé au Conseil économique et social entre 1999 et 2004.

Malgré trois échecs aux législatives dans l'Oise en 1997, 2002 et 2007, elle est élue conseillère régionale de ce département en 1998, puis conseillère municipale de Compiègne en 2001. Réélue au CRP après la victoire de la « gauche plurielle » aux régionales en 2004, elle en devient la 5^{ème} VP avec une délégation intitulée « Vivre ensemble, jeunesse, vie associative, économie sociale et solidaire, "emplois solidaires" ». Elle est réélue conseillère régionale au printemps 2010 et conserve aussi son titre de VP, au 7^{ème} rang, avec une délégation appelée « Egalité des chances, vie associative, jeunesse ». Elle est élue au Sénat en 2011 : elle a de ce fait démissionné de son mandat de conseillère municipale à Compiègne

⁹⁰⁹ Source : BO n°158, décembre 2006, p. 203-232 : parmi les huit prérogatives assignées aux VP figure celle prévoyant qu'il ou elle « contribue à la définition, au suivi et à l'évaluation des politiques régionales et propose les critères d'évaluation et indicateurs à prendre en considération, en vue de l'adaptation et de l'amélioration desdites politiques ».

⁹¹⁰ Dans l'exposition des six missions déléguées aux VP lors de la mandature 2010-2015, celle selon laquelle il ou elle « contribue à la définition des politiques régionales et à leur évaluation » est la première à être mentionnée. Source : BO n°190, mars-avril 2010, p. 105-162.

⁹¹¹ Ce dispositif visait à soutenir le tissu associatif via « une aide financière (...) qui varie de 20 à 75% du SMIC chargé, accompagnée d'une aide à l'investissement de 2000 € ». Source : Budget primitif 2009, pôle 4, p. 146.

mais a continué à siéger à l'assemblée régionale jusqu'à la disparition juridique du CRP le 1^{er} janvier 2016⁹¹². Environ 25 ans après ses premiers postes en cabinets ministériels, elle est revenue au gouvernement au printemps 2014, cette fois en tant que secrétaire d'Etat, chargée de la famille, des personnes âgées et de l'autonomie. Elle est finalement devenue ministre de la famille, de l'enfance et des droits des femmes en février 2016.

Laissons l'ancienne directrice générale des services narrer ce qui s'est passé lors de la dernière réunion de cette EPP, lors de laquelle devait être présenté le labour des consultants :

« Florence : Laurence Rossignol et le directeur de la vie associative et de la jeunesse, ils ont quand même torturé un cabinet que heureusement je connaissais, qui m'appelait...

Thomas : ... C'était sur les emplois solidaires ?

Florence : Oui ! Pour buguer la réunion ! Pour buguer la restitution !

Thomas : Pour l'annuler ?

Florence : Non, ils ont voulu imposer aux consultants d'autres conclusions. Moi j'ai dit aux consultants "C'est moi qui paie le service". Donc je suis allé à la réunion avec le directeur et Laurence Rossignol, elle m'en a toujours voulu mais peu importe, c'est mon job. Donc j'ai dit aux consultants "M. le consultant, le service fait c'est moi. C'est pas M^{me} l'élue et c'est pas M. le directeur. Donc la conclusion c'est quoi ?" Voilà. J'ai eu des évaluations très très compliquées ! Donc sur les emplois solidaires, c'était malhonnête hein ! (...) En fait ce que j'avais fait sur les emplois solidaires, c'est que j'avais laissé partir l'affaire et puis comme je connaissais le consultant, je faisais du off. Et à un moment donné, le mec m'a appelé et m'a dit "Attends, c'est pas possible" et là j'ai sorti l'arme atomique, j'y suis allé et j'ai érabouillé tout le monde, voilà ! [elle rit]

Thomas : Vous aviez l'avantage en fait...

Florence : ... Oui, mais bon, il faut pas érabouiller tout le monde tout le temps ! Et donc j'ai érabouillé tout le monde, le truc [le rapport d'évaluation] a été remis dans le bon sens mais il a été mis dans un tiroir parce que le président a eu peur de Laurence Rossignol ! [en riant]

Thomas : A ce point ?

Florence : Ben oui, comme elle était secrétaire nationale [au PS], après y'a tous les jeux fédéraux, etc.⁹¹³ »

On peut décrire cette anecdote comme une tentative de la VP, soutenue par le directeur du service opérationnel concerné, de conserver le monopole de la vérité évaluative. Comme le résume Guillaume, Laurence Rossignol « voulait surtout avoir des éléments pour faire sa campagne politique. Et donc y'avait pas de sens critique, y'avait pas de retour critique sur la politique en question⁹¹⁴ ». Dans ce cas précis⁹¹⁵, l'« évaluation » des « emplois solidaires » a donc été utilisée par la VP comme un outil de légitimation politique, affirmation qui rentrait nécessairement en contradiction avec la légitimité du président Gewerc.

Au-delà de son caractère spectaculaire car impliquant une élue devenue sénatrice puis ministre, l'intérêt de cette illustration est qu'elle permet de rendre visible l'agrégation et

⁹¹² Elle figure bien parmi la liste des présents lors de la dernière réunion de l'assemblée régionale, qui a eu lieu le 16 octobre 2015.

⁹¹³ Entretien avec Florence, ex-directrice générale des services (2007-2010).

⁹¹⁴ Entretien n°2 avec Guillaume, chef de projet « évaluation des politiques régionales », DIPPE, Amiens, 12 février 2013.

⁹¹⁵ Mais aussi dans celui d'une autre « évaluation » impliquant la VP Michèle Cahu : cf. les § 1 et 2 de la section 2.

condensation d'enjeux de pouvoir en provenance d'espaces sociaux partiellement extérieurs à la seule institution régionale dans le cours de la procédure évaluative. Dans ce cas précis, si Laurence Rossignol a tenté de « buguer la restitution » ou si le président n'a eu d'autre option que de ranger le rapport évaluatif « dans un tiroir⁹¹⁶ », c'est parce que des questions de pouvoir politiques et intra-partisanes ont été importées dans le déroulement « normal » du processus évaluatif jusqu'à interférer avec lui, c'est-à-dire avec les enjeux spécifiques à la politique évaluée. A bien suivre Florence en effet, la non diffusion du rapport s'explique par la « peur » du président Gewerc, liée au statut de « secrétaire nationale » du PS de Laurence Rossignol.

L'une des conditions sociales de possibilité d'un usage de l'EPP à des fins de légitimation par la VP Laurence Rossignol réside donc dans son capital politique plus conséquent que celui du président. Mais ce serait se méprendre que de considérer cette condition nécessaire comme suffisante. Une compréhension rectifiée de ce qui a rendu possible une telle utilisation de l'outil évaluatif implique de s'en distancer, pour le réencadrer dans l'économie des relations entre le couple président-cabinet et les VP lors de la mandature 2004-2010 :

« Nicolas : Le président leur faisait aussi confiance aux VP. C'était un mode de gouvernance qui avait été choisi et qui était assumé, donc le contrôle de la présidence il se faisait plus au moment du budget où, une à deux fois dans l'année c'était "Bon qu'est-ce que tu vas faire l'an prochain ? C'est quoi tes priorités ? Qu'est-ce qu'il te faut comme moyens ?". Et puis comme à l'époque on avait la taxe professionnelle et qu'on venait juste d'arriver, c'était [il sourit] "Easy it comes, easy it go", plus l'argent arrive facilement plus il part facilement et à l'inverse, moins il arrive facilement ou plus il manque, moins il se rend⁹¹⁷. »

Loin d'être le produit non voulu d'une évolution ayant échappé à son contrôle, les délégations mono-sectorielles confiées par le président à ses VP⁹¹⁸ étaient fondées sur sa « confiance » à leur égard. Réifiée dans un « mode de gouvernance » dans lequel le « contrôle de la présidence » préservait l'autonomie d'action relative des VP, cette « confiance » reposait sur une condition de possibilité d'ordre matériel. Il s'agit de ce qu'on peut appeler « l'âge d'or budgétaire », symbolisé par la taxe professionnelle (TP). Mais du fait d'une modification du cadre juridico-financier de l'action publique décentralisée (la suppression de la TP), cette formule relationnelle éprouvée⁹¹⁹ entre le président et les VP ne pouvait plus perdurer à partir de la mandature 2010-2014 parce que disparaissait l'une des conditions qui la rendait socialement possible :

⁹¹⁶ Devenir qui selon Thierry Berthet est le plus commun : cf. « Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques », *Informations sociales*, n°150, 2008, p. 130-139, p. 139.

⁹¹⁷ Entretien avec Nicolas, directeur-adjoint du cabinet.

⁹¹⁸ Sur ce point, voir l'introduction de la partie II (section 1 § 2 B).

⁹¹⁹ En s'inspirant d'une expression de Weber – la « formule culturelle éprouvée » –, citée par François Héran, « L'institution démotivée », *art. cité*, p. 77.

« Nicolas : C'est aussi le rôle des VP qui a évolué par rapport à l'ancien mandat, où certains ont eu tendance à se comporter soit comme des chefs de service, soit à considérer qu'ils étaient les chefs dans leur environnement, dans leur délégation, et ils avaient pas le réflexe de rendre des comptes et puis de faire arbitrer par le président. C'est ça qui change aussi, c'est une reprise en main [en hésitant sur ces trois mots] un peu dans toutes les directions, enfin un peu dans toutes les délégations par la présidence, c'est-à-dire le cabinet, la direction générale et puis on va dire l'équipe des gens sur qui on peut s'appuyer pour intervenir rapidement. (...)

Thomas : Mais pour revenir sur les élus, le problème en 2004-2010 c'est qu'il y avait une sorte d'autonomisation de certains VP...

Nicolas : ... Complètement, complètement...

Thomas : ... Alors du coup, c'est aussi la contrainte budgétaire qui participe de la reprise en main entre guillemets, enfin du changement des règles du jeu...

Nicolas : ... On est obligés...

Thomas : ... Le président se remet quand même en prééminence par rapport aux VP...

Nicolas : ... Exactement⁹²⁰. »

Sous la double action d'une tendance à l'autonomisation de certains VP vis-à-vis de l'autorité présidentielle et d'une dégradation des finances régionales inédite dans l'histoire de l'institution, le président et son cabinet ont restreint la latitude d'action des VP, en remettant en question leurs habitudes dépensières⁹²¹ et en rompant avec leurs faibles dispositions à la reddition de comptes auprès du président.

Puisque « les mises en relation des faits sociaux peuvent être sans fin⁹²² », ces deux propriétés de la configuration relationnelle entre le président et les VP lors de la mandature 2004-2010 sont elles-mêmes à relier aux conditions socio-historiques d'émergence et d'institutionnalisation du CRP :

« Nicolas : La Région, pour l'immense majorité des élus, c'est la banque publique qui te permet de faire ton investissement. Ou de faire ton opération de fonctionnement. T'es président d'une communauté de communes, tu veux faire une piscine, bon ben t'as 40% qui vient de la communauté de communes, tu vas trouver 10% de l'Etat et 10% du département et puis le reste ça va être la Région. Mais la Région s'est installée comme ça ! (...) La Région c'est la banque publique des collectivités.

Thomas : C'est ce que disait François⁹²³, par rapport aux autres collectivités, la Région était jeune, donc on existe par l'argent. Le guichet...

Nicolas : ... Oui oui c'est ça... Et quand t'es banquier t'es puissant ! En plus tu prêtes même pas, tu donnes ! T'es plus le père Noël qu'autre chose ! Et donc c'est aussi ce qui a fait que

⁹²⁰ Entretien avec Nicolas, directeur-adjoint du cabinet.

⁹²¹ Qui sont loin d'être une spécificité des seuls VP du CRP pendant la mandature 2004-2010. Comme le signale Patrick Le Lidec, la « décentralisation permet en effet aux élus de revendiquer auprès de la population ces améliorations des biens publics et d'en faire un vecteur essentiel de leur propre légitimation. Les élus sont alors d'autant plus fortement incités à améliorer l'offre et à accroître leurs dépenses qu'ils évoluent dans un univers structuré par la concurrence horizontale et verticale entre collectivités territoriales dans le cadre de laquelle la grandeur d'un élu est fortement indexée sur les volumes budgétaires dont il a la responsabilité. » Cf. « La relance de la décentralisation en France. De la rhétorique managériale aux réalités politiques de "l'acte II" », *art. cité*, p. 119.

⁹²² Selon les mots de Patrick Champagne : voir Pierre Bourdieu, « Séminaires sur le concept de champ, 1972-1975. Introduction de Patrick Champagne », *art. cité*, p. 10.

⁹²³ Le directeur général adjoint du pôle 2 « développement territorial ».

les gens ont été candidats sur les listes aux régionales, c'est parce que quand ils étaient élus à la Région ils pouvaient se servir pour leur territoire.

Thomas : Et se créer des réseaux de clientèle...

Nicolas : ... T'imagines...⁹²⁴ »

Le coût de cette rupture avec la structure relationnelle entre le président et ses VP a été d'autant plus élevé qu'elle était historiquement instituée dans les manières sociales de penser et d'agir de ces derniers. Il est possible d'appréhender ce coût en s'intéressant au cas de Didier Cardon (PS), dont l'appropriation du poste de VP a été très différente entre les deux mandatures.

Encadré n°31) Didier Cardon, du surinvestissement au désinvestissement dans la fonction de VP

Diplômé de gestion (DESS) en 1981 et de finance (DEA) en 1982, Didier Cardon a débuté sa carrière professionnelle en enseignant les mathématiques de 1983 à 1988. Il a ensuite mis entre parenthèses cette activité en devenant directeur régional des CEMEA (Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active) et parallèlement président du CRIJ (Centre régional d'information jeunesse). Proviseur-adjoint d'un lycée amiénois à partir de 1993 puis d'un collège en 1999, c'est au début des années 2000 qu'il est nommé proviseur dans un lycée de l'ancienne capitale régionale. Il accède au conseil national de la formation professionnelle en 1998 puis devient membre du bureau du CNFPTLV⁹²⁵ en 2005. Après avoir adhéré au PS dans les années 70, il est élu conseiller municipal de Camon⁹²⁶ en 1989, puis conseiller régional dans la Somme en 1998, réélu en 2004 et 2010. En septembre 2012, il se déclare candidat pour incarner le PS lors des élections municipales de 2014. Lors de cette primaire interne, il a notamment affronté René Anger, le directeur de cabinet « historique » de Claude Gewerc depuis 2004, avec qui les relations étaient devenues difficiles lors de la mandature 2010-2015. Malgré la victoire de la droite aux municipales de 2014, il est parvenu à conquérir un siège aux conseils municipal et communautaire, avant de quitter le PS à la fin de l'année 2016⁹²⁷.

S'agissant de ses mandats régionaux, c'est d'abord sa place dans la hiérarchie protocolaire qui décline. Il est le 4^{ème} VP en 2004-2010, en charge d'une délégation de première importance tant politiquement que financièrement, la formation professionnelle et de l'apprentissage, mais le 9^{ème} en 2010-2015, avec un portefeuille ainsi composé : « emploi, démocratie économique, entreprises en difficulté, commerce, artisanat, formation professionnelle ». S'il conserve la formation professionnelle, l'apprentissage est confié à la 10^{ème} VP Sylvie Hubert (PRG) et les contours de sa délégation sont bien moins clairement circonscrits que lors de la première mandature. C'est ensuite et surtout son rapport au rôle de VP qui a sensiblement évolué, celui-ci étant passé du surinvestissement dans la fonction en 2004-2010 au désinvestissement dans la mandature suivante :

« Nicolas : Moi j'ai un exemple de VP qui était hyper-présent, qui a été chef de service, chef de tout, qui était vraiment le grand chef, et qui aujourd'hui a plus de contact avec les

⁹²⁴ Entretien avec Nicolas, directeur-adjoint du cabinet.

⁹²⁵ Conseil National de la Formation Professionnelle Tout au Long de la Vie.

⁹²⁶ Commune de la communauté d'agglomérations amiénoise (« Amiens métropole »).

⁹²⁷ *Le Courrier picard*, « Réseaux de chaleur, un sujet brûlant au conseil municipal », publié le 3 novembre 2016 [<http://www.courrier-picard.fr/region/amiens-reseaux-de-chaleur-un-sujet-brulant-au-conseil-ia167b0n874885>], consulté le 30 mars 2017.

services, en tout cas très peu, qui s'implique plus dans sa délégation. Qui dénonce en permanence le cabinet qui gère à sa place...

Thomas : ... C'est qui ?

Nicolas : C'est Didier Cardon. Ça se passe vraiment mal... Ça c'est des trucs qu'il faut garder... (...) Je pense que je dois être la personne qu'il déteste le plus à la Région⁹²⁸.

Thomas : ... Mais pourtant ça n'a pas été tout le temps comme ça ?

Nicolas : Ben... On a considéré qu'il avait fait des erreurs dans sa délégation dans le mandat précédent, euh... Il est réputé pour pas être un bon gestionnaire du tout et c'est une délégation qui coûte cher, donc il faut regarder. Mais il a eu en plus la maladresse de ne pas parler de ses politiques sur le fond, mais il s'est toujours cantonné dans un discours "Moi il me faut tant. Si j'ai pas tant ça va être le bordel". Et il a pas dit "Oui, telle ou telle action de formation c'est bien, celle-là, on fait vraiment du traitement social du chômage et on n'est pas là pour distribuer un revenu aux gens, faut pas confondre Pôle Emploi et la Région"⁹²⁹. »

§ 3) Réaffirmer le pouvoir du président sur les VP en les écartant du processus évaluatif

La réaffirmation de la prééminence du couple président-cabinet sur les VP est donc bien ce qui permet d'expliquer leur marginalisation dans la formalisation de la procédure évaluative, tant au sein du CERI que dans les GTE spécifiques à chaque EPP. Cette codification équivaut en effet à officialiser cette mise à l'écart. L'exclusion des VP dans la codification de la procédure évaluative régionale n'a pas été la seule ressource mobilisée par l'exécutif. De façon complémentaire, c'est la fonction même des VP qui a été réinventée, via la transformation des délégations mono-sectorielles de la mandature 2004-2010 en zones de compétence « transversales », aux frontières floues parce que partiellement imbriquées en 2010-2015. Des indices de cette réaffirmation du pouvoir présidentiel se nichent jusque dans l'écriture des arrêtés présidentiels portant nomination des VP et définissant le périmètre de leurs délégations⁹³⁰.

Puisque « le patron c'est le président, c'est pas les vice-présidents⁹³¹ » et que « les élus, quand ils pilotent une évaluation, ils la pilotent dans un sens qui est évident, c'est "Moi j'ai un mandat, j'ai fait ça, il faut montrer que ce que j'ai fait c'est bien, que ça a réussi"⁹³² », la marginalisation des VP dans le processus évaluatif constitue pour le président et son cabinet une sorte de police d'assurance contre le potentiel usage par les VP d'« évaluations » à des fins de légitimation politique.

⁹²⁸ Outre le poste de directeur-adjoint du cabinet, rappelons que Nicolas assumait en même temps une fonction comparable à celle d'un chargé de mission sur les politiques de formation professionnelle et d'éducation. Il a donc été l'un des principaux interlocuteurs de Didier Cardon au sein du cabinet durant la mandature 2010-2015.

⁹²⁹ Entretien avec Nicolas, directeur-adjoint du cabinet.

⁹³⁰ Lors des mandatures 2004-2010 et 2010-2015, l'une de leurs attributions était libellée ainsi : « en exécution des délibérations du Conseil Régional et de sa Commission Permanente, [elle / il] signe les actes d'engagement juridique (arrêtés, conventions de partenariat et conventions financières), ainsi que leurs modifications ou prorogations éventuelles et les correspondances y afférentes ». Cette prérogative caractérisait toujours les VP de la mandature 2010-2015, à la différence près que quelques mots ont été ajoutés après « afférentes », disposant que la ou le VP devait faire « précéder sa signature de la formule suivante : "Par délégation du Président du Conseil Régional". » Sources : BO n°158, décembre 2006, p. 203-232 ; BO n°190, mars-avril 2010, p. 105-162.

⁹³¹ Entretien avec François, DGA du pôle 2 « Développement territorial ».

⁹³² Entretien n°1 avec Guillaume, chef de projet « évaluation des politiques régionales », DIPPE.

C'est bien ce qu'exprime Nicolas dans l'extrait qui suit. Dans le meilleur des cas, l'association des élus au processus évaluatif ne peut avoir lieu qu'à son terme, c'est-à-dire au moment où il est plus que délicat d'influer sur son déroulement pour en (ré-)orienter les résultats :

« Nicolas : La question est posée et pas encore tranchée, c'est de savoir à quel moment on les associe [les élus]. Bon j'ai plus tout en tête mais le moment auquel il faut les associer, c'est le moment où on a déjà des premières conclusions qui sont présentables et où on considère que y'a des pistes qui sont à explorer. C'est-à-dire qu'on a une bonne connaissance de la réalité, qui est questionnée à travers l'angle qui nous convient, et on y a réfléchi et on a des pistes pour faire évoluer. Et le rôle de l'élu c'est de dire les priorités qui l'intéressent par rapport au contexte qui est celui de son secteur. Mais après c'est pas l'élu qui va dire "Non, votre question n'est pas bonne, c'est cette question-là qu'il fallait poser et puis moi de toute façon vos conclusions je m'en fous, je ferai comme je veux, je continuerai comme je veux", ça, ça n'existe pas et ça ne doit pas exister⁹³³. »

A défaut de pouvoir l'empêcher en toutes circonstances, l'objectif est bien de compliquer l'éventuel « détournement » de la procédure par un VP à des fins de légitimation. Par-delà les différences objectives entre notre terrain et le cadre de l'action publique décentralisée du milieu des années 90 et les particularités de l'institution régionale bretonne, Joseph Fontaine est parvenu à une conclusion similaire. « On observe pour la Bretagne une contradiction forte entre, d'un côté, la liberté de discussion au sein des instances évaluatives et, de l'autre, tant le parti pris de maîtriser la publicité des travaux que celui de marginaliser les élus de l'instance régionale. (...) Les cadres dirigeants de la Région [Bretagne] en particulier n'ont pas poussé à une diffusion massive près des élus du Conseil régional pas plus qu'ils ne les ont associés aux évaluations en cours. (...) Les cadres de la Région ne sont pas demandeurs d'une plus forte association des conseillers régionaux. L'usage de l'évaluation se doit d'être précautionneux⁹³⁴ ! »

De ce point de vue, l'ordonnancement rigoureux des séquences du processus évaluatif peut être compris comme une nouvelle confirmation de la « loi générale » posant que « plus la situation est dangereuse, plus la pratique tend à être codifiée. Le degré de codification varie comme le degré de risque. (...) Plus la situation sera grosse de violence à l'état potentiel, plus il faudra *mettre des formes*, plus la conduite librement confiée aux improvisations de l'habitus cèdera la place à la conduite expressément réglée par un *rituel* méthodiquement institué, voire codifié.⁹³⁵ »

⁹³³ Entretien avec Nicolas, directeur-adjoint du cabinet.

⁹³⁴ Joseph Fontaine, « Evaluation des politiques publiques et sciences sociales utiles. Raisons des décideurs, offres d'expertise et usages sociaux dans quelques pratiques régionales », *art. cité*, p. 64-65. Accolée aux termes « en cours », une note dans l'article contient l'anecdote suivante, p. 65 : « Un cadre de la Région a ce cri du cœur lorsque en groupe de suivi est établie la liste des personnes à rencontrer à l'occasion d'une évaluation : "Pas les conseillers régionaux !" »

⁹³⁵ Pierre Bourdieu, « La codification », *art. cité*, p. 96, souligné dans le texte.

Rendue nécessaire par la dégradation soudaine et sensible de l'état des finances régionales, la réaffirmation de l'autorité présidentielle sur les VP via leur mise à l'écart du processus évaluatif a également rencontré les intérêts de la DIPPE. La définition rigoureuse de la division du travail évaluatif a permis aux agents de cette direction de revendiquer une compétence professionnelle spécifique, en s'érigeant comme les détenteurs (du monopole) de l'orthopraxie évaluative dans l'administration :

« Nicolas : Là on essaye de cadrer, d'organiser le travail d'évaluation entre le cabinet [du président] et direction générale, pour éviter que ça parte dans tous les sens...

Thomas : ... D'où le CERI ?

Nicolas : ... Oui, et aussi pour éviter que chacun évalue dans son coin. La DIPPE c'est le service support des évaluations et donc la direction de la vie associative va pas évaluer le dispositif "Emplois solidaires". Ça a pas toujours été le cas, il a fallu se battre pour imposer la DIPPE comme référent pour l'évaluation⁹³⁶. »

§ 4) La réactivation du présidentielisme

Conjugué à d'autres facteurs, cet usage de l'EPP par l'exécutif régional durant la mandature 2010-2015 comme d'un outil de réorientation de la distribution du pouvoir à son profit a participé au « retour du refoulé » présidentialiste dans le fonctionnement de l'institution⁹³⁷.

Dans les faits, la restauration de la primauté présidentielle et de son cabinet ne s'est en effet pas limitée aux seuls VP. La « prééminence surplombante de la fonction présidentielle⁹³⁸ » s'est en quelque sorte hypertrophiée pour s'étendre à l'ensemble de l'institution, jusque dans les affaires administratives courantes. Ce que Guillaume résume à sa manière en février 2013 :

« Guillaume : C'est très particulier ici, c'est pas le cas dans toutes les Régions. Les prestataires qu'on a fait bosser sur les évaluations "réussite éducative", qui eux travaillent pour d'autres Régions, disaient "Mais comment vous faites ici ? Y'a des Régions où les administrations ont des marges de manœuvre, mais vous, on sent bien que vous n'en avez pas et que tout est coraqué par le cabinet"⁹³⁹. »

⁹³⁶ Entretien avec Nicolas, directeur-adjoint du cabinet.

⁹³⁷ Sur ce point, voir l'introduction de la partie II (section 1 § 2 B).

⁹³⁸ Sébastien Gardon, Eric Verdier, « Entre travail politique et action administrative : les directions générales des services en régions », *art. cité*, p. 72. Des mêmes auteurs, cf. « L'organisation du gouvernement dans les conseils régionaux », *art. cité*, in Didier Demazière, Patrick Le Lidec (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, *op. cit.*

⁹³⁹ Entretien n°2 avec Guillaume, chef de projet « évaluation des politiques régionales », DIPPE. Les « prestataires » évoqués par Guillaume sont les cabinets *Itinere Conseil* et *Planète Publique*. Ce constat est confirmé par ce bref récit d'une rencontre fortuite avec un ancien collègue de la direction de la communication : « Alors que je me rends à la fac, je croise Bruno, ancien chargé de communication à la Dircom, avec qui j'avais travaillé sur "l'évaluation" d'une manifestation culturelle en 2010. Après lui avoir répondu sur l'état d'avancement du doctorat, je lui explique avoir pris connaissance du "malaise" au sein de l'administration. "Par rapport au cabinet ?" me demande-t-il, ce que je confirme. Puis la discussion s'est poursuivie sur le sujet.

L'appropriation par l'exécutif régional de l'outil évaluatif a donc été précipitée par la brusque aggravation des contraintes budgétaires, survenue au terme de la mandature 2004-2010. A l'image des destinées contraires du contrôle de gestion et de la quantification évaluative étudiées dans le chapitre V, on a démontré que ce en quoi a effectivement consisté la pratique évaluative au CRP ne peut être compris que relationnellement, en réencastrant les modalités de concrétisation effectives de l'instrument évaluatif dans les propriétés en partie spécifiques de l'institution régionale et dans les rivalités internes qui la structurent⁹⁴⁰. S'agissant ensuite de cerner les « effets » de l'EPP, on a expliqué l'intérêt de l'exécutif régional au principe de cet investissement, qui a vu dans l'outil évaluatif une opportunité pour réorienter la distribution du pouvoir à son profit, en particulier au détriment des VP.

Section 2) « Evaluer » pour économiser

On voudrait maintenant démontrer que l'outil évaluatif a été mis au service d'une « politique d'économisation⁹⁴¹ » généralisée des actions régionales, qui a consisté à remettre en question leurs moyens budgétaires (§ 1 et 2) ou à interroger leur bien-fondé sur la base de critères strictement économiques (§ 3).

L'analyse des paragraphes 1 et 2 repose sur l'illustration de la coopération décentralisée, dont les caractéristiques sont présentées ci-dessous, et celle du paragraphe 3 sur une intervention dans le secteur agricole.

D'après lui, les membres du cabinet font preuve de "mépris pour les agents" : "ils sont dans leur tour d'ivoire", ne "s'appuient pas sur les compétences des gens, alors que les gens sont quand même compétents". "Ils veulent tout piloter", parce qu'"ils ne font pas confiance aux gens". S'il a reconnu que, par le passé, il y avait déjà une tendance à ce que le cabinet soit assez interventionniste, il estime que la situation actuelle est "incroyable" ». *Journal de terrain*, mars 2013.

⁹⁴⁰ Ou dans les relations que le CRP entretient avec d'autres institutions du champ de l'action publique territoriale. Vincent Spenlehauer et Philippe Warin ont bien montré comment, au début des années 90, l'investissement dans l'EPP par la jeune Région Rhône-Alpes a servi de ressource pour solidifier sa position dans cet espace social. Cf. Vincent Spenlehauer, Philippe Warin, « L'évaluation des politiques régionales : une expérimentation institutionnelle inachevée », *art cité*, p. 337.

⁹⁴¹ Cf. Dominique Linhardt, Fabian Muniesa, « Tenir lieu de politique. Le paradoxe des "politiques d'économisation" », *Politix*, n°95, 2011, p. 7-21, spécifiquement p. 10.

Encadré n°32) La coopération décentralisée, une politique dominée

D'un point de vue de strictement endogène au CRP, la coopération décentralisée est une politique d'aide au développement⁹⁴² qui peut être qualifiée de relativement anecdotique aux points de vue à la fois organisationnel, budgétaire et juridique.

1) Un service aux effectifs réduits

Le « service des relations internationales et de la coopération décentralisée » (SRICD) est une discrète subdivision dans l'architecture administrative régionale, qui a par ailleurs connu certaines turpitudes.

Directement rattachés à la direction générale des services, les effectifs du SRICD sont limités : 7 personnes y travaillaient en 2014, soit 0,7% de l'ensemble des agents du siège à cette date (n = 1039).⁹⁴³ Et la faiblesse des effectifs du SRICD ne l'a pas prémuni contre un certain flottement organisationnel. C'est début 2006 que la première « responsable » de ce qui s'appelait alors la « mission des relations internationales et de la coopération » est nommée, poste qu'elle a occupé jusque dans l'organigramme général du 1^{er} avril 2009⁹⁴⁴. A partir de celui daté du 1^{er} mai 2009 et jusque dans une nouvelle version « diffusée » le 1^{er} janvier 2010, la direction du SRICD est restée vacante. A partir de cette dernière date et jusque dans l'organigramme général du 17 janvier 2011 apparaît un « directeur par intérim ». Ce n'est que dans une nouvelle version de l'organigramme général « publiée » le 20 septembre 2011 qu'il en devient officiellement le directeur⁹⁴⁵.

2) Une intervention financièrement marginale

D'un point de vue budgétaire ensuite, les masses financières dont le SRICD a la charge sont à l'image de ses effectifs. A titre d'illustration, au titre du BP 2009, son budget d'investissement était de 1 886 397 € en autorisations de programmes (AP) et celui de fonctionnement de 2 824 269 € en autorisations d'engagement⁹⁴⁶ (AE). Considérés isolément, ces chiffres peuvent sembler impressionnants. Or, ils ne représentent respectivement que 0,40% et 0,47% des AP et AE de l'ensemble du budget voté cette année-là⁹⁴⁷.

3) Une compétence juridiquement facultative et politiquement incarnée par une élue peu expérimentée

⁹⁴² Elle concerne le Bénin, Madagascar et le Niger. Source : CRP, Evaluations finales des programmes 1- Picardie (France) - Alibori (Bénin) pour la phase 2009-2013 / 2- Multi-pays Alibori (Bénin) - Konni-Madaoua (Niger) pour la phase 2010-2014, CCTP, janvier 2014, p. 4.

⁹⁴³ Cet ordre de grandeur est resté globalement stable au cours des deux mandatures : ce service comptait 9 personnes en 2007 et 11 en 2008, mais les effectifs se stabilisent à partir de 2009 jusqu'en 2014 pour osciller entre 5 et 7 personnes. Source : base de données personnelle des effectifs administratifs.

⁹⁴⁴ BO n°148, janvier 2006, p. 76. En avril 2004, peu de temps après la conquête de l'assemblée régionale par la « gauche plurielle », elle était directrice de l'aménagement. Source : BO n°131, avril 2004, p. 42.

⁹⁴⁵ Fonction qu'il exerçait toujours dans le dernier organigramme général en notre possession, daté de février 2015.

⁹⁴⁶ Source : Budget primitif 2009, pôle 5, p. 70. Dans la section d'investissement, les AP indiquent la « limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour le financement des investissements. » S'agissant du fonctionnement, les AE sont définies comme « la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des dépenses de fonctionnement. » Il s'agit dans les deux cas d'AP et d'AE dites « nouvelles », « c'est-à-dire dont le millésime est égal à 2009 ». Source : *Ibid.*, p. 95 et 97.

⁹⁴⁷ 470 300 389 et 600 667 607 millions d'€. Source : Budget primitif 2009, Synthèses, p. 2.

Le fondement de cette relative marginalité organisationnelle et financière est sans doute à rechercher dans le droit. Régie par les articles L. 1115-1 à L. 1115-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la politique de coopération décentralisée est une compétence facultative des collectivités. Les interventions des institutions territoriales en la matière sont optionnelles, au sens où elles résultent d'un choix politique de l'assemblée. Dans le cas du CRP, cette décision n'est pas le fait de la majorité emmenée par Claude Gewerc : la volonté d'exercer cette compétence remonte à 1995, du temps où Charles Baur présidait la Région.

Sur le plan politique, la coopération décentralisée a été incarnée par la VP Michèle Cahu. Infirmière psychiatrique à l'hôpital de Saint-Quentin dans l'Aisne, son engagement militant a débuté par la participation à un comité antiraciste saint-quentinois, créé en réaction à l'élection à la présidence de Charles Baur grâce aux suffrages d'élus régionaux FN en 1998. Devenue responsable du PCF dans le département de l'Aisne au début des années 2000, elle a été élue conseillère régionale de l'Aisne au printemps 2004 et réélue six ans plus tard. Sa trajectoire de conseillère régionale a connu une double évolution lors des deux mandatures, d'abord politique. Membre du groupe « Communiste et républicain » (PCF) au moment de son élection en 2004, elle l'a quitté assez rapidement en 2006. Elle a finalement intégré le groupe « Europe-Ecologie » (EELV) à partir de 2008, appartenance partisane qu'elle a conservé jusqu'au terme de la mandature 2010-2015. C'est ensuite symboliquement que sa carrière d'élue régionale a évolué. Si l'intitulé de sa délégation est pour l'essentiel resté inchangé entre les deux mandatures⁹⁴⁸, elle a connu une sorte de dégradation statutaire. Elle était en effet la 6^{ème} VP en 2004-2010, mais simple « conseillère régionale déléguée » en 2010-2015⁹⁴⁹.

C'est pour toutes ces raisons que, dans l'économie organisationnelle, budgétaire et juridique des politiques régionales, la coopération décentralisée peut être décrite comme une politique dominée.

Pourtant, en l'espace de seulement quatre années, cette politique a été « évaluée » à trois reprises, en 2011, 2013 et 2014⁹⁵⁰. Si le cas de la coopération décentralisée n'est pas isolé⁹⁵¹, il reste que cette intervention plutôt accessoire a néanmoins été l'objet d'un investissement évaluatif, au sens strictement économique du terme, notable. En effet, le coût des prestations commandées en 2013 et 2014 est de 116 348 €. Si l'on fait l'hypothèse que le prix de celle conduite en 2011 se situe dans la moyenne des deux autres (entre 55 000 et 60 000 €), alors le coût total est d'environ 170 000 €. L'ampleur de cet investissement doit d'autant plus être soulignée que la coopération décentralisée a en outre été « auditée » en 2012⁹⁵².

⁹⁴⁸ Respectivement « coopération décentralisée et Europe » en 2004-2010, puis simplement « coopération décentralisée » en 2010-2015.

⁹⁴⁹ Le titre de « conseiller régional délégué » est né avec la mandature 2010-2015.

⁹⁵⁰ Les informations sur les « évaluations » conduites sur la coopération décentralisée sont regroupées dans l'annexe n°38.

⁹⁵¹ Tel a par exemple été le cas des secteurs de l'éducation, objet des « évaluations » n°3 et 6 en 2009 et 2010, de l'aménagement du territoire (prestations n°10 et 28 en 2012 et 2015) ou encore des transports, concerné par trois « évaluations » en 2010, 2013 et 2014 (n°5, 18 et 27). Voir l'annexe n°36.

⁹⁵² Réalisé par la société *SOFIDEEC*, cette prestation a coûté 33 120 €, somme qu'on peut donc ajouter au coût total des seules prestations évaluatives. Source : Liste des marchés publics de services conclus en 2012, p. 3, archive interne.

On a donc affaire à une situation intrigante, dans laquelle une politique régionale mineure a bizarrement fait l'objet d'une curiosité évaluative soutenue et ce pendant presque toute la durée de la mandature 2010-2015. Comment comprendre ce paradoxe ? Il faut pour cela remonter dans le temps en revenant sur les conditions du déroulement de la première étude évaluative en 2011. En fonction des positions des acteurs intéressés au déroulement de cette « évaluation », celle-ci a en même temps été perçue comme « ratée » ou « réussie ». Ce que résume bien Nicolas, le directeur-adjoint du cabinet :

« Nicolas : Y'a encore des directions avec lesquelles ça pose problème [pour « imposer la DIPPE comme référent pour l'évaluation »], notamment la coopération décentralisée, qui nous a pondu un rapport d'évaluation des programmes de coopération qui est... Qui est juste délirant, parce qu'en fait ils ont juste présenté en CERI une synthèse communicante de l'évaluation, ce qui n'a aucun sens, le cabinet a écrit des trucs du genre "C'est une politique courageuse, méritante"...

Thomas : Ah oui ?!

Nicolas : ... Et en fait, ils se sont complètement discrédités, le cabinet ce sont des belges, catholiques, de je sais pas quelle université, ils se sont complètement discrédités, y'a quand même une éthique, la neutralité axiologique de l'évaluateur, t'es d'accord ?

Thomas : Ben je sais pas, parce que c'est une relation commerciale...

Nicolas : ... En tous cas, ils doivent au moins prétendre à cette neutralité. Dans la commande, l'institution n'attendait pas un satisfecit comme ça ! On voulait pas de ça, ça n'a pas de sens ! Par contre la VP, elle, oui, elle était très contente ! Parce que ça lui permettait de dire "Alors vous voyez, ce que je fais c'est bien et il faut que je continue à le faire comme ça !⁹⁵³" »

Comment interpréter la coprésence de ces perceptions radicalement opposées de ce bien évaluatif ? Possiblement aux yeux des membres du SRICD et probablement du point de vue de Michèle Cahu, le recours à l'EPP a dans ce cas aussi fait office d'instrument de légitimation. L'enjeu était d'administrer la preuve du bien-fondé de la politique de coopération décentralisée et de sa mise en œuvre. Pour les membres du cabinet et de la DIPPE en revanche, le déroulement de cette EPP est grevé de graves défauts procéduraux. Survenus lors de la réalisation et la restitution du processus, ces vices de forme entachent gravement la contenu de cette EPP, au point que certains interlocuteurs rencontrés en entretiens vont jusqu'à lui dénier la qualité d' « évaluation ». Le premier vice de procédure réside dans la division du travail évaluatif, comme l'explique Emmanuel, le directeur de la DIPPE :

« Emmanuel : Y'a eu une évaluation récemment qui s'est pas bien passée, avec la coopération décentralisée. Où on nous a associé [la DIPPE] au strict minimum, enfin juste pour faire beau. (...) Après je porte pas de jugement, je sais que ça peut être compliqué, mais manifestement y'a eu un jeu entre la VP et le directeur du service [du SRICD], qui a préféré contrôler tout par lui-même, et résultat des courses, je dis pas que l'évaluation est inutilisable, elle est intéressante, mais c'est plus un travail d'étude sociologique à mon avis, ce qui n'est pas inintéressant sauf que pour moi ce n'est pas une évaluation. Et en plus les conclusions sortent un peu d'un chapeau.

Thomas : Ah bon ?

⁹⁵³ Entretien avec Nicolas, directeur-adjoint du cabinet.

Emmanuel : Ben oui, quand on dit "la politique menée est formidable", so what ? Sur quoi ça repose ? C'est pas très scientifique tout ça. Donc là ça s'est pas très bien passé pour être honnête. Le service en question ils ont pas compris je pense le positionnement et les enjeux de cette évaluation et je pense qu'ils ont eu peur parce que c'est un service qui a connu pas mal de difficultés, ils ont eu assez peur... Bon c'est un peu dommage parce que du coup je pense ça se retourne un peu contre eux⁹⁵⁴... »

Le problème pointé par Emmanuel est celui de l'association qui n'a été que cosmétique de la DIPPE⁹⁵⁵ (« pour faire beau ») à la démarche évaluative. Cette mise à distance de la DIPPE par le directeur du SRICD ne serait pas si grave si elle n'avait eu pour conséquence de mettre en cause le statut même du document produit. S'agit-il bien d'une « évaluation » ? Et si tel n'est pas le cas, à quoi a-t-on alors affaire ? Pour Emmanuel, la réponse est claire : « c'est plus un travail d'étude sociologique » mais non « une évaluation » en bonne et due forme⁹⁵⁶. Ce qui n'est pas loin de rendre ce document tout simplement « inutilisable ».

Le second problème procédural concernait « l'aval » du processus évaluatif, lors de la restitution des conclusions des prestataires :

« Emmanuel : Y'a eu un incident lors du dernier comité de pilotage, sur une synthèse soi-disant "communicante" qui a été faite...

Thomas : ... Ça veut dire quoi ?

Emmanuel : Je sais pas trop, c'est les consultants qui ont utilisé ce terme-là, une "synthèse communicante", pour essayer de valoriser au mieux les résultats de l'évaluation... Mais en gros c'est plus une plaquette de promotion qu'un compte-rendu de l'évaluation, ça sert à pas grand-chose⁹⁵⁷. »

Au vu de sa longueur supérieure à 100 pages, en police 10 sans interligne qui plus est, on peut comprendre que le souci de faciliter la réception du rapport ait rendu nécessaire la

⁹⁵⁴ Entretien n°1 avec Emmanuel, directeur de la DIPPE.

⁹⁵⁵ Essentiellement incarnée par Guillaume, le « chef de projet évaluation des politiques régionales » de cette direction. Les dires d'Emmanuel sont confirmés par une présentation powerpoint faite lors d'une réunion du CERI. Le premier des trois points à l'ordre du jour de la réunion du 29 novembre 2011 consistait en la présentation des deux travaux évaluatifs en cours, dont celui concernant la coopération décentralisée : « une implication de la DIPPE dans l'ensemble du processus mais pas de copilotage ». Source : CRP, CERI, Présentation powerpoint de la réunion du 29 novembre 2011, p. 6, archive interne.

⁹⁵⁶ Une formulation moins euphémisée figure dans le compte-rendu de la réunion du CERI ayant suivi la conduite de cette première étude : « un prestataire dont la pratique ne correspond pas aux standards de l'évaluation (approche anthropologique) ». Source : *Ibid.*

⁹⁵⁷ Entretien n°1 avec Emmanuel, directeur de la DIPPE. Guillaume revient quant à lui en ces termes sur l'« incident » survenu lors de la réunion du CERI du 29 novembre 2011 : « Guillaume : Alors il y a eu un échange sur la coopération décentralisée, le problème c'est qu'ils [les deux agents du SRICD] ont crû qu'on s'attaquait à eux alors qu'on s'attaquait au prestataire, qui n'était pas là. Donc il y a eu tout un moment, c'était un peu tendu avec eux, ils comprenaient pas pourquoi on était virulents. Quand on lisait la synthèse, n'importe qui voyait qu'il y avait un vice. C'était les bisounours, tout est au mieux dans le meilleur des mondes possibles, donc à un moment donné, même si t'es pas méthodologue, tu vois bien qu'il y a un souci. » Entretien n°2 avec Guillaume, chef de projet « évaluation des politiques régionales », DIPPE. Le compte-rendu de cette réunion du CERI confirme la présence de deux chargés de mission du SRICD. Source : CRP, CERI, Relevé de décisions de la réunion du 29 novembre 2011, p. 1, archive interne.

diffusion d'une version raccourcie. Mais le problème semble moins résider dans cette anticipation de la réception que dans le contenu de la « "synthèse communicante" ». D'après Emmanuel en effet, « c'est plus une plaquette de promotion qu'un compte-rendu de l'évaluation ». De même que la définition du statut du travailleur des consultants a fait débat, la qualification de cette version résumée du rapport a également suscité la discussion. A-t-on bien affaire à une simple version allégée de l'étude ou s'agit-il en fait d'une « plaquette de promotion » vantant les mérites de la politique de coopération décentralisée ?

La présentation informatique faite par Guillaume lors de la réunion du CERI du 29 novembre 2011 recèle toutefois des indices permettant de mieux cerner ce qui a été au principe de cette nouvelle incertitude sur le déroulement de cette EPP :

« ► Programmes de coopération décentralisée :

Après une présentation des travaux et des productions de l'évaluation, les échanges se sont centrés sur la question de la note de synthèse communicante élaborée par le prestataire, et devant faire l'objet d'une présentation en Commission 2. Il a été indiqué qu'une communication du bilan aux élus relevait d'un autre exercice que celui de l'évaluation. Le CERI a indiqué que :

- la procédure de validation interne des rapports devait être respectée et qu'il fallait qu'un comité de pilotage impliquant un représentant du Président soit mis en place.
- c'est au comité de pilotage de décider de l'élaboration d'une synthèse ou non et de sa diffusion⁹⁵⁸. »

Tout comme la division du travail évaluatif a « joué » en amont du processus, la mise à distance de la DIPPE ayant abouti à rendre indéterminé le statut du savoir produit, la distribution des rôles entre la DIPPE, le SRICD, la VP Michèle Cahu et enfin l'exécutif politique a également « travaillé » en aval. C'est bien ce que signale la dernière phrase, qui affirme avec clarté que l'élaboration et la diffusion d'une « synthèse » d'un rapport évaluatif est l'une des prérogatives du « comité de pilotage impliquant un représentant du Président ». Les élus doivent-ils ou non être destinataires d'un résumé du document évaluatif ? Et quelle instance est légitime pour statuer sur ce point ? Et de même qu'Emmanuel nous a confié ses doutes sur la qualité d'« évaluation » du rapport, la « communication du bilan aux élus » a également été catégorisée comme étrangère à la pratique évaluative en bonne et due forme.

Sur le cas particulier de la première « évaluation » de la coopération décentralisée menée en 2011, on a donc mis en évidence des frictions institutionnelles et cognitives relatives au déroulement du processus, qui ont eu pour conséquence de le faire « travailler » pour finalement nuire à la solidité du bien évaluatif produit. De sorte que la question de l'appartenance de cette EPP spécifique au rituel évaluatif conduit en bonne et due forme a été (re-)posée en amont comme en aval de la procédure. Les traces empiriques concordent pour affirmer que, du point de vue des agents du cabinet et de la DIPPE, cette première prestation

⁹⁵⁸ CRP, CERI, Relevé de décisions de la réunion du 29 novembre 2011, p. 2.

évaluative était inutile. Fragilisée par de trop nombreux vices de forme, elle n'a pu servir à l'établissement d'un jugement « informé » sur la coopération décentralisée, donc de fondement à sa redéfinition.

Mais de même que l'auspiciant du rite romain qui consistait à observer le vol des oiseaux pour en tirer des présages pouvait « également évoquer des vices de formes (*vitia*) pour annuler l'observation et la reprendre sur d'autres bases⁹⁵⁹ », l'« échec » de 2011 n'a pas mis un terme à la surveillance évaluative de la coopération décentralisée, bien au contraire. Celle-ci s'est en effet poursuivie en 2012 avec l'audit et via deux autres EPP effectuées en 2013 et 2014. En complément des raisons directement liées aux conditions formelles d'accomplissement du premier rituel évaluatif qui viennent d'être analysées, découvrir ce qui est au principe de la réitération des EPP sur la coopération décentralisée passe par l'importation dans l'analyse de facteurs exogènes à l'outil évaluatif. Le premier se rapporte aux adversités entre les groupes politiques de l'assemblée régionale, le second à l'évolution du cadre de l'action publique décentralisée et à ses conséquences sur le CRP.

§ 1) La diatribe frontiste

Le premier de ces facteurs réside dans la dénonciation de la coopération décentralisée par les élus du Front National.

Encadré n°33) Des attaques à l'audience et l'agressivité grandissantes

La lecture diachronique des critiques adressées par le FN à cette intervention permet de révéler leur gradation, qui prend deux aspects distincts.

Elle a d'abord vu son audience progresser, en quittant les discrets amendements budgétaires pour investir les tribunes politiques du magazine institutionnel du CRP, distribué gratuitement à l'ensemble de la population. Au terme de la mandature 2004-2010 et au début de la suivante, les récriminations des élus frontistes sont cantonnées à des amendements déposés lors du vote du budget primitif (BP) par l'assemblée⁹⁶⁰. Un même motif juridique est invoqué : étant donné son caractère facultatif, la politique de coopération décentralisée ne serait pas une compétence du CRP mais relèverait exclusivement de l'Etat. Les années passant, les élus FN ont délaissé l'hémicycle régional pour se concentrer sur les tribunes libres d'expression politique réservées aux divers groupes de l'assemblée dans la revue institutionnelle du CRP :

⁹⁵⁹ François Héran, « Le rite et la croyance », *Revue Française de Sociologie*, vol. 27 (2), 1986, p. 231-263, citation p. 237, souligné dans le texte.

⁹⁶⁰ Comme lors de l'examen du BP 2008 : « Suppression des 1 602 206 € alloués à la coopération décentralisée. Celle-ci relève de la compétence de l'Etat et non du Conseil régional de Picardie. » Source : CRP, séance du 14 décembre 2007, examen du BP 2008, p. 180. Des amendements similaires ont été présentés en 2010 et 2011. Sources : CRP, séance du 17 décembre 2010, examen du BP 2011, p. 207. CRP, Séance du 16 décembre 2011, examen du BP 2012, p. 137.

« Alors que les Picards se serrent la ceinture, l'argent s'envole toujours vers l'Afrique ! Lors de la réunion du 27 septembre 2013 de l'assemblée régionale, une subvention a été attribuée au prétexte de la coopération internationale à hauteur de 6500 €. Cette somme s'ajoutant aux précédentes, le montant de cette coopération avec l'Afrique pour le contribuable picard s'élèvera à 8027,65 € par jour !⁹⁶¹ »

C'est ensuite l'intensité des philippiques frontistes qui s'accroît. Dans les amendements au BP, les élus FN appelaient à ne pas exercer la compétence dans ce domaine au motif de son caractère non juridiquement contraignant. Dans les tribunes publiées dans *Agir en Picardie*, les élus FN mobilisent la (force de la) forme statistique, en quantifiant le coût journalier de la coopération décentralisée pour « le contribuable picard », comme dans l'illustration citée⁹⁶². Accompagné d'une plus grande virulence, ce changement de support matériel est corrélé à un nouveau registre discursif, puisqu'à un argumentaire juridique est substitué un langage économique fondé sur une mise en relation statistique.

§ 2) L'EPP comme « réponse » à la nouvelle donne budgétaire

L'objectivation évaluative continue de la coopération décentralisée doit également être analysée de concert avec l'intensification des contraintes budgétaires à l'orée de la mandature 2010-2015, liées à la disparition de la taxe professionnelle. Cette modification non prévue du cadre de l'action publique décentralisée a notamment eu pour conséquence la reconsidération par l'exécutif d'un certain nombre d'actions, parmi lesquelles figuraient la coopération décentralisée⁹⁶³. Ce second facteur a été une puissante incitation à la réalisation de nouvelles « évaluations » de cette politique. Celle effectuée en 2011 ne le permettant pas, l'exécutif a dû commander d'autres EPP pour disposer d'éléments tangibles pour réexaminer cette intervention, en envisageant d'un nouvel œil les moyens financiers qui lui étaient affectés :

« Nicolas : Quand on est dans ce genre de réunions [du CERI], par moments c'est... On se lâche un peu, tu vois ? [Il sourit]

Thomas : C'est-à-dire ?

Nicolas : Dans le questionnement, on peut aller assez loin, dans la remise en cause on peut aller assez loin, on est entre nous donc... Un directeur qui va remettre en cause une argumentation politique, on va pas lui dire "Mais qu'est-ce que tu fais ? T'as pas à dire ça, t'es que directeur" ou y'a des directeurs qui vont dire "Non mais la coopération décentralisée

⁹⁶¹ *Agir en Picardie*, n°160, novembre 2013, p. 47. Outre le gain de publicité ainsi fait au discours frontiste, c'est la récurrence de ces critiques qui doit être soulignée. Pour la seule année 2012, la coopération décentralisée a été vilipendée dans trois numéros : n°149 de mars, p. 47 ; n°150 d'avril-mai, p. 31 ; n°154 de novembre, p. 47. Et à trois autres reprises entre 2011 et 2015 : n°146 de septembre-octobre 2011, p. 47 ; n°168 de décembre 2014 – janvier 2015, p. 31 ; n°172 de juillet – août 2015, p. 31.

⁹⁶² Il a aussi été suggéré que la VP Michèle Cahu profitait de ses responsabilités pour se faire offrir des vacances en Afrique, toujours « aux frais de la collectivité ». Source : *Agir en Picardie*, n°172, juillet – août 2015, p. 31.

⁹⁶³ On pourrait aussi mentionner la politique d'aménagement du territoire, « évaluée » à deux reprises en 2012 et 2015 et à l'égard de laquelle le directeur-adjoint du cabinet se montre perplexe. « Nicolas : Peut-être qu'un indicateur de ça [l'entretien de clientèles territoriales par les élus régionaux], en creux, c'est la permanence de certaines politiques qui sont pas remises en cause et qui sont des institutions. La politique d'aménagement du territoire à la Région par exemple, le FRAPP [fonds régional d'appui aux pays de Picardie]. C'est l'idée que la Région, pour exercer sa politique d'aménagement du territoire, a le devoir de distribuer de l'argent aux pays pour qu'ils réalisent leurs projets. [Il me regarde silencieusement] Bon, trente millions par an, bon... » Entretien avec Nicolas, directeur-adjoint du cabinet.

pourquoi est-ce qu'on le fait ? Franchement est-ce que c'est à nous de le faire ? Ça coûte deux millions par an, on n'a pas les moyens de continuer toutes nos politiques et on continue ça, pourquoi est-ce qu'on taille pas plus ?⁹⁶⁴ »

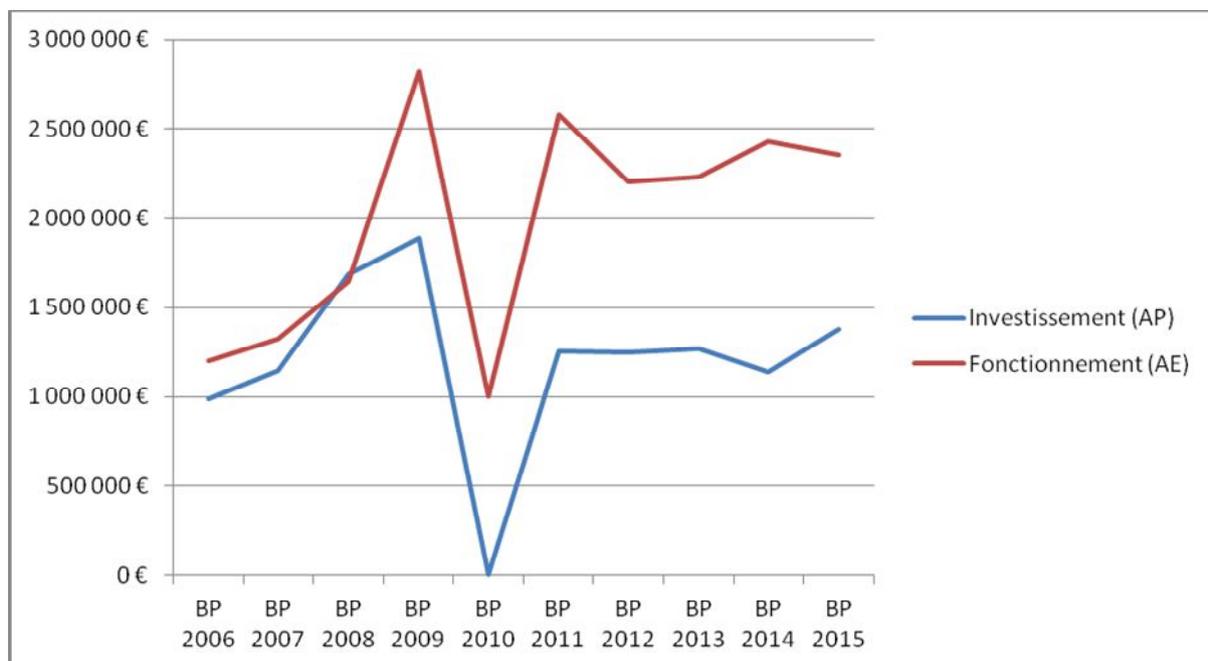
D'une manière générale, la brusque dégradation de l'état des finances du CRP a contraint l'exécutif à considérer différemment certaines particularités de l'institution qui jusque-là allaient de soi, dont des politiques comme la coopération décentralisée. Devenue aussi peu discutable parce qu'enracinée de longue date dans le fonctionnement ordinaire de l'institution, cette intervention⁹⁶⁵ n'a pas échappé à ce mouvement de déroutinisation ou débanalisation. Quelles raisons justifient l'exercice de cette compétence à laquelle le CRP n'est en droit pas tenu ? Dans ce nouvel environnement budgétaire duquel l'institution ne peut s'abstraire, ne peut-on pas s'interroger sur les ressources qui lui sont attribuées, sa pertinence voire jusqu'à son existence ? Dans le cas de la coopération décentralisée et probablement dans d'autres secteurs, la pratique évaluative a fait office d'instrument de remise en question d'évidences collectivement partagées. Et le fait qu'elle soit dominée à divers points de vue a sans doute facilité la réitération des « évaluations » en 2013 et 2014, notamment pour répondre à la question : « pourquoi est-ce qu'on taille pas plus ? ».

Si le CRP a bien poursuivi sa politique de coopération décentralisée jusqu'au terme de la mandature 2010-2015, un regard rétrospectif sur l'évolution de son budget suggère que l'« évaluation » de cette politique a bien été conduite dans une optique économique, visant à restreindre ou modérer ses moyens financiers.

⁹⁶⁴ Entretien avec Nicolas, directeur-adjoint du cabinet.

⁹⁶⁵ Dont les premiers « programmes structurants » remontent à 1995.

Graphique n°1 : D'une rapide et forte progression à la stagnation, le budget de la coopération décentralisée (2006-2015⁹⁶⁶) :



L'évolution des ressources d'investissement comme de fonctionnement peut légitimement être condensée par le terme de modération. Pas une des lignes du graphique n'a en effet retrouvé le sommet atteint dans le BP 2009. Cette série statistique conforte la véracité des propos rapportés par Nicolas.

Questionné sur les logiques à l'origine de la décision d'« évaluer » une politique, Guillaume fait plus que confirmer les dires du directeur-adjoint du cabinet. Il généralise le cas de la coopération décentralisée en établissant une relation étroite entre la crise budgétaire et la commande de plus en plus fréquente de prestations évaluatives :

« Guillaume : Par rapport à ta question sur les contraintes budgétaires, oui ! Y'a deux catégories d'évaluation, y'a les évaluations qui vont intéresser parce qu'on est malgré tout sur des logiques de restriction budgétaire, c'est souvent porté par les élus aussi dans la mesure où c'est leurs politiques qui sont remises en cause. C'est le cas sur la dernière qu'on a lancé, sur l'énergie-climat, y'a tout un tas de politiques en fait qui sont questionnées par le cabinet. C'est pas les élus qui sont à l'origine, c'est le cabinet qui met la pression pour qu'on s'interroge sur le bien-fondé de la politique. (...) Donc oui, pour finir là-dessus, y'a bien une

⁹⁶⁶ Sources : les BP du pôle 5 de l'administration auquel appartient le SRICD pour les années correspondantes, documents téléchargés sur le site internet du CRP entre décembre 2010 et janvier 2015. Le sigle « AP » de la ligne investissement désignent les « autorisations de programmes », c'est-à-dire la « limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour le financement des investissements. » Concernant le fonctionnement, les « AE » correspondent aux « autorisations d'engagement », définies comme « la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des dépenses de fonctionnement. » Il s'agit dans les deux cas d'AP et d'AE dites « nouvelles », « c'est-à-dire dont le millésime » est égal à l'année à laquelle elles sont rattachées. Source : Budget primitif 2005, pôle 5 (finances, planification, organisation, Europe, coopération), p. 69 et 72.

entrée budgétaire et je pense que la montée en charge de l'évaluation elle est uniquement liée à ça⁹⁶⁷. »

S'agissant de la coopération décentralisée mais semble-t-il aussi pour toutes les autres politiques, la « montée en charge de l'évaluation » est « uniquement liée » d'après Guillaume à la nouvelle donne financière provoquée par la suppression de la taxe professionnelle. C'est donc dire qu'elle a été une puissante incitation à la commande de plus en plus fréquente d'EPP, au point que d'extraordinaire dans l'état du cadre de l'action publique décentralisée prévalant pendant la mandature 2004-2010, l'usage de l'outil évaluatif a fini par se banaliser, pour devenir la norme pendant la seconde mandature. Comme l'explique Guillaume, le recours à l'EPP au cours de la seconde mandature a effectivement été le support d'un objectif d'économisation de « tout un tas de politiques ».

L'analyse de cette relation dialectique entre l'instrument et son environnement institutionnel peut être prolongée, en se penchant sur les implications d'un tel usage sur les manières préétablies de concevoir les objectifs des politiques régionales.

§ 3) L'affirmation d'un nomos économique

Cet usage de l'EPP comme support d'une politique d'économisation a indirectement consisté en l'affirmation d'un « principe de perception, de sélection⁹⁶⁸ » des politiques régionales exclusivement économique. Puisqu'il « découpe certains aspects dans la réalité et en laisse tomber d'autres⁹⁶⁹ », cette destination de l'outil évaluatif a permis de trier les politiques régionales, de les distinguer suivant un certain nombre de principes économiques, tels que leur efficacité ou leur incitativité, donc de rendre possible une sélection entre les politiques à revoir ou à supprimer et celles à conserver, du fait de la crise budgétaire.

On s'appuiera sur les propos de Cécile et Stéphane, deux ingénieurs territoriaux (cadres A) de la direction de l'agriculture et du développement rural (DADR⁹⁷⁰) formés à l'EPP durant leur cursus universitaire⁹⁷¹. A l'instar du service de la coopération décentralisée,

⁹⁶⁷ Entretien n°2 avec Guillaume, chef de projet « évaluation des politiques régionales », DIPPE.

⁹⁶⁸ Pierre Bourdieu, *Sociologie générale. Cours au Collège de France, volume 2, 1983-1986, op. cit.*, p. 638. Cf. aussi *Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, Points, Seuil, Paris, 1998 [1^{ère} éd. 1992], par exemple p. 377.

⁹⁶⁹ *Ibid.*, p. 638.

⁹⁷⁰ L'une des actions de la DADR a aussi fait l'objet d'une EPP : une « étude évaluative et prospective sur l'intervention de la Région Picardie pour un développement forestier durable » a été conduite en 2012, pour 62 125 €.

⁹⁷¹ En 2006, Cécile a été diplômée d'un master 2 professionnel de science politique spécialisé dans l'EPP. C'est lors de cette reprise d'études qu'elle fut amenée à rentrer au CRP comme stagiaire, chargée d'« évaluer » la politique d'aide à l'installation des agriculteurs biologiques. De son côté, Stéphane a consacré son mémoire

la DADR peut elle aussi être qualifiée de relativement marginale, d'abord d'un point de vue organisationnel du fait de la faiblesse de ses effectifs⁹⁷². Et sous un angle juridique ensuite : bien que l'agriculture et les sous-secteurs économiques qui lui sont associés (industrie agroalimentaire et machinisme agricole) soient de première importance en Picardie, la politique du CRP en la matière relève en droit de la clause de compétence générale.

C'est précisément sur l'aide à la certification de l'agriculture biologique⁹⁷³ que des tensions surgissent entre le cabinet et Cécile et Stéphane sur les visées poursuivies par cette intervention :

« Cécile : Depuis 2004, la Région donne entre 500 et 1000 euros aux agriculteurs qui certifient leur exploitation en agriculture biologique. Le principe c'est simple, quand on est agriculteur bio on doit prouver qu'on a bien travaillé en bio. Et donc on doit payer une structure pour le faire, c'est la certification. Quand je suis agriculteur conventionnel, je prouve pas que j'ai mis des pesticides, mais quand je suis bio faut que je prouve que j'en ai pas mis. Quelque part y'a inégalité de traitement, puisque y'a une exigence qui tombe sur la tête de certains et pas sur la tête des autres. Et donc la Région a dit "J'apporte cette aide à 100%, ça leur fait peut-être que 500 ou 1000 euros, c'est peut-être pas grand-chose dans leur activité, dans le résultat de leur exploitation. Néanmoins, symboliquement, je montre que j'aide l'agriculteur biologique et j'ai pas envie que la certification soit un obstacle pour qu'ils rentrent dans le processus bio".

Thomas : Ça renvoie à l'objectif de promotion d'un nouveau modèle d'agriculture...

Cécile : Tout à fait, on était vraiment dans le nouveau modèle. Et à chaque fois que je passe le rapport sur l'aide à la certification, ça loupe pas, j'ai le cabinet qui me dit "C'est pas incitatif, on aide que de 500 à 1000 euros". Je dis "Oui, mais cette somme multipliée par le nombre d'agriculteurs, ça fait 35 à 40 000 euros quand même". Donc c'est pas une aide à deux euros, ça fait quand même une somme. Certes qui est divisée par le nombre de producteurs mais ça fait une certaine somme ! Et par ailleurs c'est bien symbolique, c'est dans le symbole de l'aide à l'agriculture biologique ! On est dans l'ordre du symbole ! Et je ne vois pas pourquoi une politique publique n'a pas le droit d'être symbolique, surtout pour donner naissance à l'agriculture biologique, en traitant les agriculteurs bio comme les autres ! Eh ben c'est pas entendable⁹⁷⁴ ! »

Les difficultés de Cécile pour (tenter de) rendre « entendable » la visée strictement symbolique de cette politique se cristallisent lors de son « évaluation » chiffrée :

« Cécile : Si je mets un indicateur derrière l'aide à la certification, ça sera le nombre de certifiés par rapport au nombre total d'agriculteurs bio ! Mais c'est super ambigu ! Parce que

d'ingénieur agronome à « l'évaluation » de la politique agricole commune. Source : Entretien n°2 avec Cécile, directrice de la DADR et Stéphane, chargé de mission installation et dynamique foncière.

⁹⁷² En 2012, année des deux entretiens avec Cécile et Stéphane, neuf personnes travaillaient à la DADR, soit 1% des 889 agents du siège dénombrés cette année-là. Source : base de données personnelle des effectifs administratifs.

⁹⁷³ Octroyé aux exploitants désireux de se convertir à ce mode de production, ce soutien financier appartenait à l'ensemble plus vaste du Plan régional pour l'agriculture (PRAG), voté par l'assemblée lors de la session du 28 octobre 2005 et à l'initiative duquel était Pascal Dacheux, 8^{ème} VP (« Les Verts ») en 2004-2010 en charge d'une délégation intitulée « agriculture et environnement ». Il a été écarté de la composition de la liste pour la mandature 2010-2015, pour des raisons internes à son parti et liées à la cohabitation conflictuelle entre les diverses formations composant la majorité de « gauche plurielle ».

⁹⁷⁴ Entretien n°1 avec Cécile, directrice de la DADR et Stéphane, chargé de mission installation et dynamique foncière.

c'est typiquement le genre de dispositifs qui gicle ! Si on est technocrate entre guillemets, qui analyse les tableaux les uns après les autres et qui ne comprend pas l'objectif final et la spécificité symbolique de cette aide ! Eh ben c'est facile de dézinguer le dispositif ! Et puis ça coûtera pas cher, ni de le faire ni de pas le faire ! Donc quelque part y'a pas d'enjeux !

Thomas : Vu qu'on est dans le symbolique, ça se verra pas entre guillemets, mais là on est dans la quantification brute, c'est juste...

Cécile : Voilà ! Et c'est ce qu'on nous demande de faire aujourd'hui, on est loin de l'évaluation !

Stéphane : Le problème c'est que l'évaluation est détournée ! Elle est détournée en contrôle de gestion pour le coup ! Après en évaluation des politiques publiques, effectivement, on peut dire qu'une aide symbolique de 1000 euros pour 50 bénéficiaires bio, c'est pas incitatif, c'est vrai !

Cécile : Mais est-ce que l'incitativité de l'aide c'est le seul objectif poursuivi ?!

Stéphane : C'est ça mon problème quelque part, et c'est le problème de toutes les directions, c'est qu'à un moment donné, si on fait de l'évaluation, ça va pas être du constructif, ça va être du destructif⁹⁷⁵ ! »

C'est par les termes « incitatif » et « incitativité » que transparaît ce *nomos* économique. En tant que réification langagière de ce principe de perception des buts à poursuivre par les politiques régionales, ils s'opposent à la manière instituée chez Cécile et Stéphane de concevoir la fin de l'aide à la certification de l'agriculture biologique comme ressortant de « l'ordre du symbole ». Comme le détaille Cécile, cette intervention n'a en effet jamais été pensée comme une « incitation » économique à la conversion biologique des agriculteurs, mais uniquement comme une façon symbolique d'infléchir l'« inégalité de traitement » entre les exploitations conventionnelles et biologiques.

En tant que points de vue particuliers sur ce dispositif, ces deux modalités de perception de l'objectif qu'il poursuit ne sont en théorie pas nécessairement incompatibles. Mais suite à la crise budgétaire, ils ont fini par former un couple d'opposition mutuellement exclusif, avec d'un côté les politiques qu'on peut qualifier d'« économiques » parce que devant honorer des critères d'efficience de gestion et/ou d'incitativité, et de l'autre les interventions qu'on dirait « symboliques » comme l'aide à la certification biologique, dont la raison d'être est notamment à rechercher dans la nécessité pour l'institution « d'exister par l'argent » dans l'espace de l'action publique territoriale.

Inscrites dans le budget voté par l'assemblée et mises en œuvre par les services, elles sont malgré tout remises en cause par le cabinet, parce que trop désajustées vis-à-vis du nouvel environnement financier. Le décalage entre les conditions originelles d'invention des politiques « symboliques » et leurs conditions actuelles de mise en œuvre grandissant à mesure que le temps passe, ces deux schèmes de perception de la visée de cette politique finissent par devenir effectivement inconciliables. De sorte que la discussion entre les agents

⁹⁷⁵ *Ibid.*

sociaux qui en sont les porteurs se transforme en un dialogue de sourds, ce que Cécile illustre en narrant ses démêlés avec le cabinet (« c'est pas entendable⁹⁷⁶ »).

Outre l'efficacité du cadre de l'action publique décentralisée, ce *nomos* économique a trouvé un surcroît de performativité dans la division du travail de « production » de l'action publique régionale, où interagissent des agents de niveau intermédiaire comme les chargés de mission et ceux en charge du gouvernement de l'institution, hauts fonctionnaires (DGA et DGS) et membres du cabinet du président. Ceux-ci étant dans l'incapacité objective de maîtriser les politiques régionales dans toutes leurs particularités historiques et techniques, le dernier langage restant commun à tous les acteurs est celui de l'objectivation budgétaire :

« Cécile : C'est un vrai problème pour l'administration en général je pense. Parce que plus tu montes dans la hiérarchie, moins la compétence technique elle est présente sur les thématiques portées. Donc à un moment donné, y'a des arbitrages qui se font, mais ils se font sur autre chose que sur la technique.

Thomas : Ils se font sur le principe le plus commun, qui est l'arbitrage budgétaire, financier.

Cécile : Et voilà ! Et nous malheureusement, on est très très vite en face de personnes qui ne comprennent pas ce qu'on leur raconte ! Et qui ont pas les bases de connaissances pour comprendre ce qu'on leur dit. Et de ce fait après, qu'est-ce qui se passe, ça va être la pertinence de l'utilisation financière qui prend le pas sur le reste ! Et donc on arrive à une gestion purement budgétaire de la politique. Or, dans ce cas-là, il vaut mieux éliminer 50% de ce qu'on fait !

Stéphane : Ou alors, dans la pratique évaluative, il serait beaucoup plus commode de dire "Vous avez le budget de l'agriculture, il est de tant. Pour les deux ou trois prochaines années. Après mettez en œuvre votre évaluation". Si on est persuadé de pouvoir garder le budget, là on peut déjà rentrer plutôt en confiance et aller faire du travail de pédagogie, etc. Mais si on est obligé de faire du lobbying pour garder le budget, quelque part on peut pas, le grand défaut en tout cas de l'évaluation comme elle peut être vécue, et je pense par certaines personnes au sein de l'exécutif régional, promue sous un aspect seulement financier pour voir où est-ce qu'on a des marges à dégager, alors on arrivera jamais à faire de l'évaluation de qualité⁹⁷⁷. »

L'usage de l'EPP aux fins d'une politique d'économisation a donc contribué au « désencastrement » de l'ordre économique, c'est-à-dire tant à sa « différenciation » vis-à-vis du CRP qu'à sa « domination⁹⁷⁸ » en son sein, en participant à l'extension d'un *nomos* strictement économique aux politiques régionales. Cette orientation de l'EPP a ce faisant nui à son incorporation dans les pratiques professionnelles administratives. Exclusivement

⁹⁷⁶ A défaut d'être radicalement « nouveau », c'est *a minima* la localisation de ce *nomos* dans la hiérarchie des principes institués de perception des fins des politiques régionales qui a évolué, à la faveur de l'accroissement des contraintes pesant sur les finances du CRP.

⁹⁷⁷ Entretien n°1 avec Cécile, directrice de la DADR et Stéphane, chargé de mission installation et dynamique foncière.

⁹⁷⁸ « Le désencastrement renvoie aussi bien à la *différenciation* qu'à la *domination* de la sphère économique par rapport aux ordres sociaux et politique. Il aboutit pour Polanyi à l'avènement d'un nouveau type de société, une "société de marché", c'est-à-dire une société dominée par la forme marché ou placée sous sa dépendance. » Vincent Gayon, Benjamin Lemoine, « Maintenir l'ordre économique. Politiques de désencastrement et de réencastrement de l'économie », *art. cité*, p. 16-17.

mobilisée pour procéder à des restrictions budgétaires, les craintes et critiques adressées à cette technologie de gouvernement par les agents administratifs se sont dès lors révélées (bien) fondées : « Si on fait de l'évaluation, ça va pas être du constructif, ça va être du destructif ! ».

Autonomisées pour la clarté de la démonstration, les deux fonctions de l'outil évaluatif analysés dans cette section ne vont en pratique pas l'une sans l'autre, comme le condense Guillaume :

« Guillaume : L'enjeu du cabinet par rapport à l'évaluation, à l'heure actuelle, c'est pas "Quelle stratégie mettre en place pour améliorer tel ou tel aspect", c'est "Où est-ce que je peux récupérer du pognon et comment je peux casser la relation élu-direction"⁹⁷⁹. »

Une des conditions de réussite de la politique d'économisation des programmes régionaux était en effet que le président et son cabinet réaffirment leur autorité sur l'administration et sur les VP.

Conclusion du chapitre VI : Usages de l'instrument évaluatif et intérêts sociaux des acteurs

Si la pratique évaluative est devenue presque banale au cours des deux mandatures, ce n'est pas du fait d'une conversion au credo évaluatif des acteurs administratifs et/ou politiques régionaux. De même que l'efficacité de la règle juridique s'explique d'abord par l'intérêt qu'il y a à s'y conformer ou non, moins dans la croyance en son bien-fondé⁹⁸⁰, l'EPP s'est principalement développée parce qu'elle rencontrait les intérêts sociaux du président et de son cabinet, qui s'en sont servis comme d'une ressource parmi d'autres pour rétablir leur prééminence dans la configuration des relations intra-institutionnelles et comme support d'une « politique d'économisation⁹⁸¹ » des interventions de l'institution.

Cette analyse permet également de comprendre les résistances à l'institutionnalisation de l'EPP. Ce qu'on peut illustrer en revenant sur ce qu'il est advenu du « Conseil national de l'évaluation des politiques publiques locales », que le gouvernement Raffarin prévoyait d'instaurer au moment de la préparation de l'« Acte II » de la décentralisation. Cette instance ne vit jamais le jour, car « l'institution d'une évaluation standardisée de l'action publique locale apparaît en effet aux yeux des sénateurs comme un instrument susceptible de menacer la liberté d'action des exécutifs locaux. (...) En dépit de la prépondérance qu'il accorde aux

⁹⁷⁹ Entretien n°2 avec Guillaume, chef de projet « évaluation des politiques régionales », DIPPE.

⁹⁸⁰ Olivier Nay, *La Région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, op. cit., p. 335.

⁹⁸¹ Dominique Linhardt, Fabian Muniesa, « Tenir lieu de politique. Le paradoxe des "politiques d'économisation" », art. cité.

élus, le rejet du dispositif d'évaluation proposé par le gouvernement avec le soutien de l'Assemblée repose sur le refus d'un contrôle supplémentaire, susceptible d'instituer des contraintes que les sénateurs jugent, selon leur terme, "excessives". Enfin, sans dissimuler que leur intérêt propre était en jeu, les sénateurs ont fait valoir que la création de cette instance viendrait "contrecarrer" le projet annoncé cinq ans plus tôt par le président du Sénat d'assurer à l'avenir à la Haute Assemblée le monopole de l'initiative et de l'expertise sur les questions de décentralisation⁹⁸². »

Enfin, ces usages intéressés de l'EPP n'ont pas *ex nihilo* et à eux seuls généré des effets tels que le retour du refoulé présidentialiste dans le fonctionnement de l'institution ou l'importation du *nomos* économique comme unique fin des politiques régionales. Sans faire exister d'eux-mêmes ces logiques préexistantes endogènes et exogènes au CRP, ces usages n'ont à l'inverse fait que les accompagner, contribuant ainsi à leur efficacité.

⁹⁸² Patrick Le Lidec, « Le pouvoir sans la responsabilité ? Le statut de l'évaluation dans la nouvelle étape de la décentralisation », *art. cité*, p. 63.

Chapitre VII

La marginalisation du contrôle de gestion et l'extériorité cognitive de « l'évaluation »

Une question nous guidera tout au long de ce chapitre : à quoi tient l'(in-)efficacité du contrôle de gestion et de l' « évaluation des politiques publiques » (EPP) ? Est-ce que leur implantation durable au CRP est pour autant une condition suffisante pour que leurs effets soient bien conformes à leur destination théorique ? En d'autres termes, cette condition suffit-elle pour que ces outils soient performatifs, c'est-à-dire qu'ils rationalisent effectivement l'action publique régionale ? De façon encore hypothétique à ce stade, il est possible que les facteurs à l'origine de leur enracinement effectif diffèrent au moins partiellement de ceux permettant de rendre compte de leur efficacité. Ou bien que des conditions ayant contribué à leur acclimatation soient paradoxalement aussi celles qui restreignent leur pouvoir performatif. Ce chapitre entend ainsi contribuer à un examen des conditions de félicité de l'importation du concept de performativité en sociologie de la quantification, afin d'en clarifier les précautions d'usage et limites de validité⁹⁸³.

On commencera par expliquer la relative marginalité des statistiques gestionnaires dans les pratiques des services (section 1) puis on exposera les raisons contrariant la conversion des agents administratifs comme des élus régionaux à l'impératif évaluatif (section 2).

Section 1) La faible appropriation du contrôle de gestion dans le travail administratif ordinaire

Centrée sur le fonctionnement de la chaîne statistique du contrôle de gestion, cette section appréhende l'appropriation de ce dispositif dans les pratiques professionnelles quotidiennes de l'administration régionale, principalement envisagées du point de vue des chargés de mission. Deux illustrations serviront d'abord à objectiver les problèmes de qualité des données utilisées par le contrôle de gestion (§ 1). Les deux paragraphes suivants livreront chacun une explication à ce constat, en se concentrant successivement sur la division sociale

⁹⁸³ Démarche qui s'inspire de travaux analysant l'usage de cette notion sur le cas des énoncés économiques : voir Nicolas Brisset, « Performer par le dispositif ? Un retour critique sur la théorie de la performativité », *L'année sociologique*, vol. 64 (1), 2014, p. 217-246. Et Bruno Ambroise, « Performativité de l'économie ou pouvoir symbolique ? », *Revue Française de Socio-Economie*, hors-série, 2015, p. 19-35.

du travail de production des données puis sur son économie temporelle. On démontrera que l'activité de mise en chiffres est dévalorisée aux yeux des chargés de mission (§ 2). On poursuivra en s'intéressant à l'économie temporelle des opérations de quantification, pour mettre en évidence leur sous-représentation dans l'agenda des agents administratifs (§ 3). On reviendra enfin sur l'échec de l'inclusion de statistiques gestionnaires dans les documents budgétaires (§ 4).

§ 1) Les problèmes de qualité des quantités régionales, un enjeu historique et transversal

L'exemple de la base de données des tiers nous permettra d'exposer le caractère historique du manque de fiabilité des statistiques gestionnaires (A). Puis on s'intéressera aux tableaux de suivi budgétaire des politiques agricoles du CRP cofinancées par le CPER, pour mettre en évidence que l'enjeu de la qualité des données est transversal à l'administration (B).

A) La longue marche vers la fiabilisation de la base de données des tiers

Encadré n°34) La base de données des tiers, caractéristiques techniques et division du travail de renseignement

D'une taille comprise entre 60 000 et 68 000⁹⁸⁴ « tiers », cette base de données administrative est un répertoire de l'ensemble des organisations – au sens le plus large du terme – publiques comme privées qui, en au moins une occasion, ont perçu des fonds provenant du CRP à un titre ou à un autre. Qu'il s'agisse de communes⁹⁸⁵, d'associations⁹⁸⁶, d'entreprises⁹⁸⁷ ou encore de « médecins⁹⁸⁸ », des structures aux statuts juridiques très différents figurent donc dans cette base. A titre indicatif, la liste des types de tiers est la suivante :

- Collectivités⁹⁸⁹
- Autres organismes publics et semi-publics
- Lycées
- Etat
- Entreprises
- Associations.

⁹⁸⁴ Sources : CRP, DGA Ressources et moyens, Direction des systèmes d'informations (DSI), Fourniture, prestations de mise en œuvre et maintenance d'un progiciel de gestion financière, CCTP, juin 2013, p. 33. Compte-rendu du Codir du 8 avril 2014, p. 2, archive interne.

⁹⁸⁵ Par exemple pour la construction ou rénovation d'un équipement municipal.

⁹⁸⁶ Par exemple d'étudiants ayant bénéficié d'une subvention pour l'organisation d'un événement.

⁹⁸⁷ Ayant effectué des travaux de nettoyage dans les locaux régionaux ou ayant bénéficié d'une aide à la création d'emplois.

⁹⁸⁸ Destiné à lutte contre les déserts médicaux, un dispositif d'aide à l'installation de médecins en zone rurale a existé pendant les mandatures 2004-2010 et 2010-2015. Entretien n°2 avec Marc, directeur du SQCG et contrôleur de gestion.

⁹⁸⁹ Ce type de tiers se subdivise en quatre sous-catégories, correspondant aux échelons communaux, intercommunaux, départementaux et régionaux. On suppose que c'est le cas pour tous les autres types de tiers.

Tous les tiers sont décrits de divers points de vue, notamment juridique⁹⁹⁰ et économique. Puisque cette base est utilisée pour les mandatements⁹⁹¹ du budget régional, les coordonnées bancaires de tous les tiers y figurent sous la forme du RIB. Et du fait qu'elle retrace tous les flux financiers de l'institution vers leurs « bénéficiaires », ce répertoire est un outil de travail quotidien du service de la qualité et du contrôle de gestion (SQCG).

Les deux contrôleurs de gestion – Marc et sa collègue – n'ont toutefois ni la charge de l'administration informatique de cette base pas plus qu'ils n'ont la maîtrise technique de son alimentation. L'hébergement et la gestion des aspects strictement techniques de la base est du ressort de la direction des systèmes d'information (DSI). Et au début de l'année 2015, le renseignement des données était une activité confiée à « une cinquantaine d'agents identifiés à ce jour⁹⁹² » dans les directions opérationnelles et fonctionnelles.

A l'époque des entretiens avec Marc, en février et mars 2012, le SQCG comme la direction des finances ne contrôlaient que partiellement les modalités de saisie des données dans la base, soit par leur codification, soit par l'exercice d'un contrôle direct et le cas échéant bloquant sur ces inscriptions informatiques.

Puisqu'ils sont situés au terme de la chaîne d'opérations aboutissant à la création des tiers dans la base et à la saisie des informations s'y rapportant, on peut donc dire de Marc et de sa collègue qu'ils en sont de purs et simples utilisateurs. Si cette position dans la division du travail d'alimentation de la base permet difficilement à Marc de contrôler ces opérations, elle lui offre cependant un point de vue irremplaçable pour pester contre l'état des données :

« Marc : Je me suis aperçu que toutes les "communes de" ou "commune d'" avec un nom derrière, toutes celles qui avaient un d apostrophe avaient été créés deux fois. Par exemple "commune de Harly" et "commune d'Harly". Donc quasiment toutes les communes qui avaient un nom qui demandait un apostrophe devant avaient été créés deux fois !

Thomas : Le diable est dans les détails !

Marc : Voilà ! (...) Donc on avait ça, j'ai trouvé un lycée qui avait été créé quatre fois quand même ! Quatre tiers pour le même lycée, hein, j'ai trouvé la CCI, en 2011 !! On a recréé un tiers CCI !! [Hausse fortement la voix] Comme si jusqu'en 2011, on avait jamais donné d'argent à la CCI ?! (...) Moi j'ai trouvé une boucherie qui était dans type de tiers Etat ! [Rire franc de ma part] Ils ont tapé le E de entreprises privées, ça a mis Etat, ils sont pas allés plus loin, donc Etat !

Thomas : Ah oui mais ça c'est peut-être aussi les menus déroulants des...

Marc : ... Ouais mais putain attends on vérifie ! [Il s'emporte] Donc là je suis en train de remettre tout ça à jour, les associations en associations, les entreprises en entreprises ! Donc là j'ai trouvé des tas d'entreprises qui étaient en associations, donc je les ai fait remettre ! L'autre jour un mec des finances me dit "Tu feras attention parce que nous on fait des requêtes [sur la base]", je dis "Mais putain mais arrêtez vos conneries ! Vous faites des requêtes sur des bases mais vérifiez !! Regardez dans associations ce qu'il y a, vous allez voir !!" Hein ! T'as des SARL !! Comment on peut avoir mis une SARL en associations ? ! C'est écrit dans le libellé, SARL ! J'ai dit "Putain et vous faites des requêtes là-dessus !!" Si tu veux j'y suis allé parce que personne voulait bouger sur les tiers ! Et à un moment donné j'en ai marre, moi je constate tous les jours...

Thomas : ... Tout le monde était au courant mais personne ne faisait rien ?

⁹⁹⁰ Dans le cas des entreprises par exemple, SARL ou autres.

⁹⁹¹ Compte-rendu du Codir du 13 janvier 2015, p. 1, archive interne.

⁹⁹² *Ibid.*

Marc : Oui, parce que nous on fait des requêtes tous les jours pour des tas de services et tous les jours je me disais "Putain, c'est pas possible ! Je vois qu'il y a des erreurs et je fais rien !" ⁹⁹³ »

L'état du savoir qu'ont les agents régionaux travaillant sur ou avec cette base de données des problèmes de fiabilité des informations qui y sont stockées rappelle celui de la pratique du « bidonnage » dans les instituts de sondage ⁹⁹⁴. Mais l'intérêt du propos de Marc réside surtout dans son énumération des principales « erreurs » de saisie. Du fait d'une harmonisation au moins insuffisante des procédures d'alimentation de la base, son contenu s'apparente davantage à une jungle qu'à un jardin à la française. Les « biais » pullulent, qu'il s'agisse du libellé des tiers, avec l'exemple des communes dont le nom comporte une apostrophe, ou de la description de leur statut juridique, avec les illustrations des associations enregistrées comme SARL ou de la transsubstantiation d'une boucherie en institution d'Etat.

Dans ces conditions, c'est l'état même de la connaissance embarquée dans la base de données des tiers qui fait problème, puisqu'il y a non seulement une incertitude sur leur nombre même – un même et unique tiers dans le monde réel pouvant être doté de plusieurs vies informatiques –, mais aussi sur leur qualité juridique.

En outre, l'absence d'un critère unique de création et de recherche des tiers dans la base ralentit non seulement son « toilettage » mais complique en outre son exploitation. Pour (tenter de) pallier ce handicap, Marc fait compléter l'enregistrement des tiers par l'ajout systématique de leur numéro de SIRET, quand il ne procède pas lui-même à cette tâche ingrate parce que fastidieuse :

« Marc : Et donc c'est pour ça que je suis en train de travailler sur la base tiers de manière approfondie, je fais remplir tous les SIRET, là je suis à trois mille mises à jour. Donc les finances font un peu la gueule mais je leur dis que le SIRET il est unique. Donc si on met le SIRET partout, on a plus de problèmes de doublons.

Thomas : Ça vous permettra de vérifier...

Marc : ... Voilà, donc je fais rentrer tous les SIRET là, mais faut se palucher, faut faire des recherches, j'essaie de faire ça une heure à une heure et demie par jour, tous les jours pendant une heure et demie, je cherche. Donc j'ai fait des choses simples, par exemple les communes, combien on en a dans la région, 3000 ou 2800 ?

Thomas : 2893, un peu moins de 3000.

Marc : Oui, donc je fais rentrer le SIRET de toutes les communes dans la base tiers. (...) Donc tout ce qui est associations, autres organismes publics et semi-publics, par exemples les chambres consulaires, les entreprises, tout ça, y'a des SIRET et on les met ⁹⁹⁵. »

Ce complément d'informations permet donc d'améliorer la qualité de la base, en permettant l'identification et la suppression des enregistrements multiples d'un tiers unique.

⁹⁹³ Entretien n°2 avec Marc, directeur du SQCG et contrôleur de gestion.

⁹⁹⁴ Pratique dont les enquêteurs de « terrain » comme leurs « managers » connaissent l'existence tout en feignant de l'ignorer. Voir Rémy Caveng, « La production des enquêtes quantitatives », *art. cité*.

⁹⁹⁵ Entretien n°2 avec Marc, directeur du SQCG et contrôleur de gestion.

Mais l'intégration systématique du SIRET a elle aussi ses limites. Marc étant situé au terme de la chaîne des opérations d'inscription informatique des données, il est en effet dépourvu des moyens lui permettant de systématiser la saisie non erronée du code SIRET pour tous les tiers. Bien que cette base de données constitue l'une des sources d'élaboration des statistiques gestionnaires, Marc se retrouve donc dans une position inconfortable puisqu'il ne peut lui accorder qu'un crédit limité. Dès lors, un aspect majeur de son (temps de) travail consiste à faire advenir les conditions de cette nécessaire confiance en améliorant la fiabilité des données, au moyen de deux stratégies complémentaires.

La première peut être qualifiée de « préventive ». Marc essaie de transformer la division du travail de renseignement des données dans la base, en essayant d'ôter à la direction des finances le contrôle de la création des tiers pour l'intégrer dans les prérogatives de son service :

« Marc : Parce que là aussi je me suis chamaillé avec le directeur des finances, parce qu'il m'a servi le discours "Depuis que c'est les finances qui créent les tiers, y'a plus de problèmes". Donc la première chose que j'ai faite, j'ai regardé tous les tiers créés en 2012 et en 2011 en faisant toutes les corrections. Puis je lui ai envoyé un mail et j'ai dit "Tu te rends compte qu'en 2011, on a créé un tiers CCI d'Amiens ?!" Il a dit "C'est pas nous", alors il a regardé et il a vu que c'était un de ses agents. (...) Mais le directeur des finances veut pas démordre que la création des tiers soit chez lui, ce qui est une aberration, la création des tiers elle devrait être chez moi, hein...

Thomas : ... Oui, c'est votre outil de travail principal en plus...

Marc : ... Et puis si tu veux, lui il raisonne tiers financier, mais un tiers il peut être autre chose que financier⁹⁹⁶ et si y'avait une création des tiers au contrôle de gestion ça changerait tout⁹⁹⁷. »

Le monopole de l'alimentation des données dans la base est donc un enjeu de rivalités entre le service du contrôle de gestion et la direction des finances⁹⁹⁸. Dans l'optique d'améliorer la fiabilité de la base des tiers, cette première stratégie est sans doute du point de vue de Marc la plus efficace à moyen et long-terme. Elle est néanmoins aussi celle dont la réussite est la plus incertaine, sa concrétisation ne dépendant pas de la seule volonté de Marc. C'est pourquoi il recourt à une seconde tactique, qui peut être décrite comme « curative ». Le repérage et la correction des manques et « erreurs » de saisie occupe une place non négligeable dans l'emploi du temps de Marc et sa collègue :

⁹⁹⁶ A l'époque des entretiens avec Marc, les propriétés informatiques de la base des tiers rendaient impossible la distinction entre « le tiers destinataire (celui à qui est versée la subvention) [et le] tiers bénéficiaire (qui bénéficie *in fine* de la subvention) », puisque cette possibilité était précisément une exigence formulée dans l'appel d'offres pour la fourniture au CRP d'un progiciel de gestion financière. CRP, DGA Ressources et moyens, DSI, Fourniture, prestations de mise en œuvre et maintenance d'un progiciel de gestion financière, juin 2013, CCTP, p. 16.

⁹⁹⁷ Entretien n°2 avec Marc, directeur du SQCG et contrôleur de gestion.

⁹⁹⁸ Chose qui a également été montrée dans le cas des professionnels de la statistique d'Etat : cf. Etienne Pénissat, *L'Etat des chiffres. Sociologie du service de statistique et des statisticiens du ministère du Travail et de l'Emploi (1945-2008)*, op. cit., p. 380-409.

« Marc : Alors le préalable c'est la fiabilité des données. Et donc on a un énorme travail [en soulignant l'adjectif] et ce que je fais sur la base tiers aujourd'hui, je l'ai fait dans des tas de domaines, c'est la fiabilité des données. Donc maintenant on piste un peu plus les directions pour leur dire "Non non, ce dossier il est mal codifié. Y'a pas le code intervention, y'a pas le code géographique ou il est pas bon", donc on fait beaucoup de croisements pour vérifier que tout est bon. Ça demande énormément [avec insistance sur l'adverbe] de travail, pour te donner un ordre d'idées, l'année dernière [en 2011], on a repris ma collègue et moi à peu près 4000 dossiers de directions opérationnelles.

Thomas : D'accord, mais vous procédez par sondages ?

Marc : On procède par sondages, on fait des tas de requêtes et puis des fois, lors d'une étude on se dit "Mais tiens c'est bizarre, pourquoi j'ai ce lycée sur ce pays alors qu'il est situé ailleurs", donc des tas de choses comme ça⁹⁹⁹. »

Outre la recherche et le traitement de ces « erreurs » et autres « manques », Marc et sa collègue ont également dû procéder à un travail « titanesque » de (re-)saisie des divers codes¹⁰⁰⁰ nécessaires à la fabrication des statistiques gestionnaires :

« Marc : Ma collègue et moi on a pris l'ensemble les dossiers qui n'avaient pas de code, donc y'en avait des dizaines de milliers, on a regardé quasiment dossier par dossier les libellés puis on a essayé de trouver le code. (...) Mais c'est un travail titanesque, il faut savoir qu'on fait à peu près 15000 dossiers par an, donc il a fallu remonter jusqu'en 2006. Enfin voilà, pour te donner l'ampleur du travail. Mais c'est bon maintenant¹⁰⁰¹. »

Lorsqu'il nous a présenté plus haut les divers « biais » des données contenues dans la base des tiers, on a vu que l'emportement de Marc n'avait parfois d'égal que le relâchement de son langage. Une compréhension plus fine du problème de la qualité de ces données et de la manière dont Marc en parle implique de prendre en considération ses conséquences sur la production des biens statistiques diffusés par son service. Il en donne un exemple en revenant sur l'élaboration d'une « fiche-pays¹⁰⁰² » demandée par le cabinet avant un déplacement du président sur le territoire régional :

« Marc : Faut bien comprendre que pour le contrôle de gestion, la qualité de ces données et la qualité de cette codification elle est primordiale [en insistant sur l'adjectif]. C'est-à-dire que si on veut avoir des restitutions fiables, pertinentes et des analyses qui tiennent la route il faut qu'on ait des données fiables. Et je sais qu'ici les gens ont du mal à comprendre mais nous on travaille énormément [en soulignant l'adverbe] sur la qualité des données, on fait attention à tout ! Et parfois j'ai des remarques des directions qui disent "Mais tu regardes tout, tu vois tout". Ben oui !! Mais pas pour les flicker parce que sinon je donne au cabinet ou au président des choses qui sont pas bonnes ! (...) On est là quand même pour sortir des tas de livrables qui sont demandés par les élus, parce que souvent le cabinet vient vers nous en disant "le président va à tel endroit, dites-moi tout ce qu'on a fait sur le secteur", donc on a une fiche, on l'envoie, on la met à jour, le président de la Région rencontre tel président de structure,

⁹⁹⁹ Entretien n°2 avec Marc, directeur du SQCG et contrôleur de gestion.

¹⁰⁰⁰ Dont la réunion constitue la « codification analytique » : cf. l'encadré n°35.

¹⁰⁰¹ Entretien n°2 avec Marc, directeur du SQCG et contrôleur de gestion. L'ordre de grandeur de « 15 000 » dossiers (re-)codés par Marc et sa collègue est confirmé dans une édition du rapport d'activités. Source : CRP, Rapport d'activités 2009, p. 352.

¹⁰⁰² Aussi appelées « fiches-président ».

"qu'est-ce qu'on leur a donné", hop on lance une requête. Alors à condition que notre base tiers soit à jour, parce que je me suis aperçu y'a pas longtemps qu'on avait deux tiers "CA [communauté d'agglomération] de Saint-Quentin" et deux tiers "CA de Beauvais". Donc ça veut dire que j'ai donné des restitutions au cabinet sur les deux CA qui étaient pas bonnes, parce que je savais pas. Je pensais pas que sur des tiers aussi importants on avait pu en créer deux¹⁰⁰³. »

Le manque de fiabilité des données de la base des tiers est donc lourd d'implications. L'enjeu est en effet vital aux yeux de Marc, puisque de la qualité de ces données dépend celle des biens statistiques qu'il produit et diffuse aux services opérationnels ou à sa hiérarchie. Comme il l'a illustré via la transmission d'une « fiche-pays » au cabinet, il a au moins à cette occasion communiqué des informations « qui étaient pas bonnes », exposant ainsi l'exécutif régional à prendre une décision fondée sur des informations erronées. L'état de la base de données des tiers affecte d'autant plus Marc qu'il assimile explicitement son métier à la production d'une expertise statistique interne autant destinée à sa hiérarchie, le cabinet ou les élus, qu'à ses collègues des directions opérationnelles (« on est là quand même pour sortir des tas de livrables »).

Document n°8 : Le métier de contrôleur de gestion¹⁰⁰⁴ :

Fonction principale :	
Mettre en place un système de contrôle de gestion permettant de garantir l'utilisation efficiente des ressources de la collectivité. Contribuer à l'amélioration du suivi de gestion et du pilotage des politiques de la Région et à la mise en place d'indicateurs d'évaluation et d'outils d'aide à la décision.	
Activités	
COMMUNICATION EXTERNE / VALORISATION	Contribuer à l'évolution, la fiabilisation et la cohérence du système d'information.
CONCEPTION	Mettre en place des outils d'aide à la définition, à l'évaluation des politiques régionales et participer à la conception et au respect des procédures.
CONSEIL/ACCOMPAGNEMENT	Conseiller et alerter la direction générale et l'ensemble de l'équipe dirigeante en proposant des simulations et analyses en vue de gérer les principaux risques.
FORMATION	Animer une action de formation en lien avec son activité.
GESTION DE PROJET	Assurer un rôle de coordinateur et d'animateur auprès des services pour des projets transversaux stratégiques.
INFORMATION/DOCUMENTATION	Promouvoir une culture de gestion et de contrôle en appui aux différents services.
PILOTAGE/SUIVI	Aider au pilotage interne : Réaliser des audits de processus de gestion (repérer les missions, les activités et les moyens), Concevoir, réaliser et exploiter des outils de gestion tels que des tableaux de bord. Organiser et alimenter le dialogue de gestion.
REPORTING	Élaborer des documents institutionnels (rapports de gestion, notes de synthèse, rapports d'études et rapports d'alerte sur la base d'analyse des résultats de gestion ...).
VEILLE TECHNIQUE	Mener une veille documentaire et réglementaire sur les champs et les problématiques étudiés.

L'ancienneté¹⁰⁰⁵ et la durabilité¹⁰⁰⁶ de l'enjeu de la qualité des données produites dans le cours quotidien du fonctionnement de l'administration régionale justifient donc de le

¹⁰⁰³ Entretien n°1 avec Marc, directeur du SQCG et contrôleur de gestion.

¹⁰⁰⁴ Source : CRP, fiche métier contrôleur de gestion, archive interne, p. 1.

¹⁰⁰⁵ La fiabilité limitée de la base de données des tiers a été signalée dès le printemps 2007 : « Nous avons constaté que même les critères les plus fondamentaux tels que les noms des associations et les montants des subventions pouvaient ne pas être rentrés dans la base de gestion ou alors mal renseignés. Des références de code

qualifier d' « historique ». On va maintenant démontrer son caractère transversal, c'est-à-dire commun aux services opérationnels du CRP, en s'arrêtant sur le cas de la direction de l'agriculture et du développement rural.

B) La laborieuse gestion financière des politiques agricoles cofinancées par l'Etat

On s'intéresse ici au suivi financier des interventions mises en œuvre par la direction de l'agriculture et du développement rural (DADR) cofinancées par le contrat de projet Etat-Région (CPER). On délaisse en parallèle la base de données des tiers pour s'arrêter sur les « axes analytiques », dont la réunion forme une « codification fonctionnelle » (ou « codification analytique »).

Encadré n°35) La codification analytique, fonction et règles d'utilisation

A) Un dispositif d'objectivation de la production administrative

Au moment de l'enquête, cette codification fonctionnelle était constituée de six axes analytiques. Chacun d'eux sont autant de nomenclatures offrant un point de vue particulier sur la production administrative des services, chaque action étant en théorie objectivée sous six angles d'observation :

- 1) *Axe géographique*
- 2) *Axe intervention*
- 3) *Axe disciplines*
- 4) *Axe Contrat de Projet Etat-Région*
- 5) *Axe Contrat d'Initiative Régionale*¹⁰⁰⁷
- 6) *Axe FSE*

Tous ces axes se subdivisent en un nombre variable de niveaux. Par exemple, l'axe géographique se décline en « région, département, pays, commune ». L'axe « disciplines » comprend « une arborescence "sports", où on aura toutes les disciplines sportives, et une

tiers étaient par exemple redondantes. (...) Des codes tiers identiques apparaissaient avec des noms d'associations différents ou orthographiés différemment. Nous nous sommes ainsi rendu compte que certaines associations étaient subventionnées plusieurs fois par la Région mais par différents services. » Source : Sébastien Carrara, *La complexification administrative et le développement de l'évaluation au Conseil régional de Picardie*, mémoire pour le Master 2 « Evaluation et expertise des politiques publiques », Amiens, UPJV, 2007, p. 16.

¹⁰⁰⁶ En témoigne une intervention de Marc en Codir en janvier 2015, soit environ trois ans après les deux entretiens réalisés avec lui : « le basculement [vers l'outil informatique de dématérialisation] a également permis de toiletter la gestion des tiers. Le service du contrôle de gestion avait déjà, par le passé, procédé à ce nettoyage mais on constate toujours un manque de rigueur dans la gestion de ces tiers (on relève des croisements de RIB, une multiplication de tiers existants, des erreurs dans les versements...). La qualité de la base tiers détermine la qualité des mandatements. Son non-respect est préjudiciable pour tous, collectivité comme bénéficiaires. » Compte-rendu du Codir du 13 janvier 2015, p. 1.

¹⁰⁰⁷ Signés entre le CRP et les trois Conseils généraux picards, les CIR permettent le cofinancement par la Région Picardie d'investissements sous maîtrise d'ouvrage des départements, par exemple pour la construction ou rénovation de routes.

arborescence "culture", où on pourra distinguer ce qu'on fait sur le théâtre, sur les arts de la rue, sur la lecture, sur les musées, sur la musique, etc¹⁰⁰⁸. » Il s'agit donc de mettre en relation les volumes budgétaires utilisés avec les publics bénéficiaires de la production administrative, sa répartition sur le territoire régional, les éventuels cofinancements, etc¹⁰⁰⁹. Pour que cet outillage permette effectivement d'observer sous de multiples points de vue les « biens administratifs », chaque action régionale doit être rattachée à tous ces axes. Cette opération se fait via l'apposition d'un code dans les systèmes informatiques. C'est ainsi qu'est générée la matière première à partir de laquelle Marc élabore les statistiques gestionnaires.

B) Encadrer l'usage de la codification analytique

Puisque chaque axe analytique n'est rien d'autre qu'une nomenclature remplissant une fonction déterminée, des règles codifiant leur « bon usage » ont été édictées :

« Les règles et pré-requis : a) la nécessité d'une donnée précise, exacte et complétée :
- malgré le caractère bloquant de certains axes, les données complétées sont encore parfois erronées
- le code doit être systématiquement renseigné (même si le renseignement de ce dernier n'est pas obligatoire)¹⁰¹⁰ ».

Des règles propres à certains axes ont été établies, comme pour la nomenclature géographique, destinée à objectiver « l'impact territorial des actions menées et l'équilibre entre les territoires¹⁰¹¹ » à diverses échelles d'observation.

Mais comment les services (ne) font-ils (pas) fonctionner la codification analytique ?

Le cas de la DADR permet de livrer des éléments de réponse :

« Cécile : Il y a une anecdote que j'aime beaucoup sur le contrôle de gestion. Il y a un tableau qui est géré au niveau de la DIPPE par une chargée de mission qui s'occupe du CPER¹⁰¹², pour savoir si telle opération est cofinancée par le CEPR ou pas, qu'elle alimente pour son propre suivi. Et puis y'a aussi la codification fonctionnelle du contrôleur de gestion. Moi j'ai mes propres tableaux liés aux tableaux des chargés de mission, c'est les chargés de mission qui me font remonter leurs données. Et puis y'a un tableau qui est selon moi le plus juste, c'est celui de la secrétaire générale du pôle 1 qui a un tableau sur les engagements financiers et les crédits de paiement. (...) Donc pour préparer les budgets, c'est son tableau qu'on prend. Et en fait y'a eu une grosse crise de ma part, mais que je continuerai à avoir tant que je serai

¹⁰⁰⁸ Entretien n°1 avec Marc, directeur du SQCG et contrôleur de gestion.

¹⁰⁰⁹ Sources : CRP, SQCG, Axes analytiques, présentation au Codir du 13 mars 2012, p. 3 et 9-11 ; entretien n°1 avec Marc, directeur du SQCG et contrôleur de gestion.

¹⁰¹⁰ CRP, SQCG, Axes analytiques, présentation au Codir du 13 mars 2012, p. 6. D'après cette source, l'inscription des codes de chaque axe analytique pour tous les dossiers « n'est pas obligatoire ». Mais lorsqu'elle a présenté oralement ce document en Codir, la collègue de Marc a rappelé que la « codification n'est pas optionnelle » en insistant particulièrement sur le caractère « indispensable » d'une saisie exhaustive. Source : Compte-rendu du Codir du 13 mars 2012, p. 1, archive interne.

¹⁰¹¹ CRP, Note à l'attention du directeur de cabinet et du DGS, Codification géographique des opérations – proposition à valider, juillet 2013, p. 1, archive interne.

¹⁰¹² Au premier trimestre 2012, elle était « chargée de mission CPER » dans le département « Europe / CPER » de cette direction.

dans cette Région¹⁰¹³, parce qu'à un moment la chargée de mission CPER à la DIPPE me dit "Cécile, faut que tu me fasses le point sur tes engagements CPER. Donc tu reprends toutes tes données CPER". Et en fait le CPER, il est codifié au moment où les assistantes [de gestion financière ou de mission] précisent dans une base si le dossier est cofinancé par le CPER ou non. Et puis elles précisent aussi à quelle action du CPER ça correspond. Sauf qu'une fois sur trois le truc il est renseigné, deux fois sur trois il l'est pas. Donc le tableau de la chargée de mission CPER n'est pas à jour. Et moi j'ai joué le jeu de regarder son tableau, le tableau du contrôleur de gestion, mes tableaux et celui de la secrétaire générale : il n'y a pas un [en soulignant le « un »] tableau qui correspond à un autre ! Il n'y a pas une donnée sur un dossier ou une ligne CPER qui correspond¹⁰¹⁴ ! »

Accéder aux rouages partiellement grippés de la gestion budgétaire des politiques régionales n'est pas le moindre intérêt du propos de Cécile. L'entrée par les conditions de production des statistiques gestionnaires autorise en effet la saisie d'une image inversée de l'institution, car en partie opposée à la perception instituée de l'administration comme lieu par excellence d'exercice de la rationalité juridique et/ou statistique. A supposer que « l'air du temps » corresponde effectivement à la domination d'un « esprit gestionnaire¹⁰¹⁵ », le recours à la quantification dans la gestion financière ordinaire d'une collectivité territoriale n'est pas nécessairement synonyme de rationalisation. Ce serait même précisément le contraire, puisque d'après Cécile, « il n'y a pas une donnée sur un dossier ou une ligne CPER qui correspond » dans les quatre tableaux qu'elle évoque.

Comment expliquer le manque de coordination entre agents administratifs s'agissant de la fabrication des données budgétaires ?

« Stéphane : Et ce qui est le plus grave pour revenir sur l'évaluation, c'est ce qui va manquer aussi, puisque nous on s'en va¹⁰¹⁶ et que y'a pas de tableau. Enfin faut être clair hein ! A la Région Picardie, y'a pas de tableaux de bord qui tiennent la route ! Pas encore... Ce qui fait que si on veut avoir un suivi de ses dossiers, chaque chargé de mission a son propre tableau. En tout cas à l'agriculture c'est comme ça, mais je pense que dans d'autres directions c'est comme ça aussi, tout le monde a son tableau de bord sous excel¹⁰¹⁷. A un moment donné, ce tableau-là, qu'est-ce qu'il devient ? Moi je vais le laisser mais est-ce que la personne qui va me remplacer trouvera l'utilité de continuer à le renseigner ?

Thomas : Voilà ! Ou le renseignera pas de la même manière et du coup, pour faire des séries historiques...

¹⁰¹³ Nécessairement euphémisée, on trouve une trace de la « crise » de Cécile dans le compte-rendu d'une réunion de l'équipe de direction de la direction générale adjointe (DGA) du pôle 1. Source : DGA 1, compte-rendu de la réunion du 16 mai 2011, p. 3, archive interne.

¹⁰¹⁴ Entretien n°2 avec Cécile, directrice de la DADR et Stéphane, chargé de mission installation et dynamique foncière.

¹⁰¹⁵ Albert Ogien, *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*, EHESS, Paris, 1995.

¹⁰¹⁶ Cécile a quitté le CRP pour la Région Auvergne en juillet 2012, Stéphane l'a rejoint début 2013.

¹⁰¹⁷ Affirmation confirmée dans le compte-rendu d'une réunion ayant eu lieu en janvier 2013, après les entretiens avec Cécile et Stéphane : « La direction de l'agriculture ne dispose pas de tableau de bord centralisé : en dehors des tableaux de suivi des chargées de mission et du secrétariat général du pôle 1 (le plus souvent de type excel) et du fichier de Bernadette. Le principal mode de reporting est la rédaction de notes. » Source : CRP, Mission SIT, Compte-rendu de la réunion du 17 janvier 2013 avec la DADR, p. 1, archive interne, mars 2013.

Stéphane : Voilà ! Et en plus personne n'a été formé sur les tableaux, donc pffff ! En gros on met les éléments qui nous paraissent essentiels et puis au bout d'un certain temps on se dit "Ah mince, il manque telle information". Quand y'a 50 lignes ça va, quand y'en a 500...

Thomas : ... Ça va pas !

Stéphane : Ça va pas¹⁰¹⁸ ! [Il rit] »

La première explication apportée par Stéphane est celle de la rotation des effectifs. On peut supposer que le rapport entre la mauvaise qualité des statistiques gestionnaires produites par les personnels de la DADR et ce turn-over s'apparente à une relation de causalité circulaire, dans laquelle le turn-over contribue parmi d'autres facteurs à compliquer le suivi budgétaire des politiques du service, la difficulté de ce suivi étant notamment aggravée par cette rotation des effectifs.

Stéphane mentionne ensuite l'existence d'une multiplicité de tableaux au sein de la DADR. A bien suivre son propos, il semble qu'il y en ait à peu près autant que cette direction compte d'agents¹⁰¹⁹. Les personnels du service n'ayant pas été formés à la création et à l'alimentation de ce type de tableaux, ce n'est pas seulement leur nombre qui fait problème mais aussi leur contenu. Celui-ci étant en partie déterminé par les modalités pratiques d'enregistrement des informations dans chaque tableau, on peut supposer qu'il n'est pas loin d'être aussi variable que le sont ces modalités. Diverses archives confirment le diagnostic de Stéphane tout en le généralisant. La multiplicité des sources informatiques au sein de la DADR et l'hétérogénéité de leur contenu sont deux propriétés qui caractérisent également l'architecture informatique d'ensemble du CRP¹⁰²⁰.

Encadré n°36) La fragmentation des architectures numérique et physique

Dans une présentation powerpoint rédigée par le prestataire chargé d'assister l'administration dans le « renouvellement du SIF [système d'information financier]¹⁰²¹ », on trouve une description de son état. Parmi ses « points faibles », deux retiennent l'attention :

« - La plupart de ces outils ne sont pas intégrés ou interfacés, ni généralisés, d'où des

¹⁰¹⁸ Entretien n°2 avec Cécile, directrice de la DADR et Stéphane, chargé de mission installation et dynamique foncière.

¹⁰¹⁹ Au 31 décembre 2012, la DADR comptait neuf personnes, soit 1% des 889 agents des services administratifs dénombrés cette année-là. Source : CRP, Bilan social 2012, p. 16.

¹⁰²⁰ « **Une appropriation insuffisante du rôle et responsabilité des directions dans la qualité des données du SI** [système d'information]. Un grand nombre de directions de la collectivité participe à la production de données qui intègrent le SI. L'appropriation du rôle et de la responsabilité de chacun dans la qualité des données produites est insuffisante, pourtant de la fiabilité générale de ces informations dépend la qualité de leur exploitation au bénéfice de l'ensemble de l'administration et des usagers. » Source : CRP, DGA Ressources et moyens / DGS, Marché public de prestations intellectuelles, Accompagnement à l'élaboration du projet de service de la direction des systèmes d'information (DSI) et de la direction des infrastructures numériques (DIN), CCTP, juin 2014, p. 9, archive interne, souligné dans le document.

¹⁰²¹ L'expression désigne l'investissement dans un progiciel de gestion financière en 2013 pour un coût approchant les 800 000 €. Il s'agissait notamment de « renforcer la modernisation et la responsabilisation des services de la Région par le développement d'une culture de gestion budgétaire et de pilotage » et de « disposer d'une vision exhaustive des flux financiers ». Source : CRP, DGA Ressources et moyens, DSI, Fourniture, prestations de mise en œuvre et maintenance d'un progiciel de gestion financière, juin 2013, CCTP, p. 8.

ressaisies et des absences de contrôle de cohérence.

- Beaucoup trop d'outils (près de 20 outils différents recensés !)¹⁰²² »

Qu'elle soit appréhendée à l'échelle d'un service opérationnel de taille modeste ou bien à celle de l'administration dans son ensemble, la fragmentation en une multitude de logiciels spécialisés ou de tableaux excel¹⁰²³ de l'architecture informatique du CRP est donc l'une de ses caractéristiques structurelles. L'émiettement du système d'information régional est en réalité le décalque du fractionnement géographique de l'administration, dispersée entre 15 bâtiments dans Amiens. A la différence par exemple de l'ancienne région Nord-Pas-de-Calais à Lille, La Région Picardie a en effet toujours été dépourvue d'un d'hôtel centralisant tous les services. Le caractère multipolaire de l'institution est donc doublement objectivé, informatiquement et architecturalement.

Document n°9 : La dispersion géographique des services¹⁰²⁴ :



Loin d'être insignifiante ou anecdotique, l'homologie entre le caractère désintégré du

¹⁰²² Source : C4S / Lusys / CRP, Renouvellement du SIF, présentation powerpoint faite lors du Codir du 14 mai 2013, p. 7, archive interne. Parmi les « risques potentiels » liés au projet est par ailleurs mentionné le fait que la « reprise des données sera complexe du fait de la dispersion des sources (et de la qualité des données) ».

¹⁰²³ « De plus, il n'y a pas d'entrepôt de données transversal mais plusieurs projets d'infocentre métier (aides, fiche lycée apprentissage...). Le plus souvent les données se retrouvent dans des fichiers Excel. Il existe des tableaux de bord structurés dans les directions du CRP, également beaucoup de tableaux et d'informations éparées et beaucoup d'Excel. » Source : CRP, DGA Ressources et moyens, DSI, Fourniture, prestations de mise en œuvre et maintenance d'un progiciel de gestion financière, juin 2013, CCTP, p. 29.

¹⁰²⁴ Source : Répartition géographique des services, intranet du CRP, novembre 2011.

système d'information et la dispersion architecturale du CRP permet au contraire de rappeler que le « fait social se matérialise parfois jusqu'à devenir un élément du monde extérieur. Par exemple, un type déterminé d'architecture est un phénomène social ; or il est incarné en partie dans des maisons, dans des édifices de toute sorte qui, une fois construits, deviennent des réalités autonomes, indépendantes des individus. (...) La vie sociale, qui s'est ainsi comme cristallisée et fixée sur des supports matériels, se trouve donc par cela même extériorisée, et c'est du dehors qu'elle agit sur nous¹⁰²⁵. »

Désireux de connaître la conclusion de l'anecdote de Cécile, on l'a incité à en poursuivre le récit, en cherchant à savoir lequel des quatre tableaux lui a permis de transmettre les données demandées par la chargée de mission CPER :

« Thomas : Mais comment vous avez fait pour donner les chiffres à la chargée de mission ? Parce que vous n'aviez aucun point de référence en fait.

Cécile : Non ! Exactement ! Et le seul truc sur lequel je m'appuie, c'est le tableau de la secrétaire générale, sur lequel je recompare les tableaux des chargés de mission. Et après je pars de ça pour redonner des données financières à la chargée de mission CPER. Mais les codifications fonctionnelles sont fausses ! Et ne sont pas réalisées correctement et donc régulièrement il faut les corriger et les faire corriger, ce qui est une épreuve ! Parce que les gens ils ont pas envie de retaper, y'a à peu près six clics à chaque fois pour changer un code [Avec insistance sur le « un »] donc c'est un petit peu lourd ! Hein !

Thomas : ... Ah oui l'ergonomie du logiciel...

Cécile : ... Non mais c'est vrai hein ! Moi je l'ai fait ! Je l'ai fait pour certains dossiers c'est hyper chiant ! (...) Et pour me rendre compte l'année dernière qu'aucune donnée n'était correcte et carrée. (...) Et donc ensuite je dois contrôler avec la seule bible dans laquelle j'ai confiance, le tableau de la secrétaire générale du pôle 1. C'est flippant hein !! Et derrière, ça fait des journées où, en général, c'est moi qui me tape la reprise des données. Mais Stéphane s'y est mis parce que j'étais pas toujours là, c'est un truc à devenir dingue !

Thomas : Ah oui oui on est perdus.

Cécile : Hein ! Si on veut fiabiliser la donnée on est perdus !

Stéphane : Et donc du coup ça pose quand même des soucis parce qu'on va sortir des chiffres qui sont fiables...

Cécile : ... Une année sur deux !

Stéphane : ... Et alors si on veut piloter à partir de ces chiffres là ! Ptttt¹⁰²⁶ ! »

Parmi les quatre tableaux en concurrence pour communiquer l'état de la consommation budgétaire à la chargée de la mission de la DIPPE, Cécile a accordé une confiance supérieure dans celui de la secrétaire générale, au point qu'elle le qualifie de « bible ». Mais sur quels critères Cécile s'est-elle fondée pour préférer ce tableau à l'un des trois autres ? Son « choix » ne semble pas dénué de relation avec la carrière professionnelle dans l'institution de cette secrétaire générale, dont la longévité et la stabilité doivent être soulignées. Au moment des entretiens avec Cécile et Stéphane au printemps 2012, elle

¹⁰²⁵ Emile Durkheim, *Le suicide : étude de sociologie*, PUF, Paris, coll. Quadrige, 2007 [1^{ère} éd. 1897], p. 354.

¹⁰²⁶ Entretien n°2 avec Cécile, directrice de la DADR et Stéphane, chargé de mission installation et dynamique foncière.

occupait en effet depuis huit ans des postes directement liés à la gestion administrative et financière des services opérationnels du pôle 1¹⁰²⁷.

Si donc Cécile a accordé un crédit supérieur au tableau de cette secrétaire générale plutôt qu'au sien ou à l'un des deux autres, c'est peut-être au moins en partie du fait de la carrière à la fois longue et stable de la secrétaire générale. Synonyme d'un capital d'expériences étendu, son ancienneté a conféré une autorité symbolique supérieure à son tableau. Au principe de la production de la croyance de Cécile dans le bien-fondé des chiffres de la secrétaire générale, il y aurait autrement dit le capital d'expérience sociale plus conséquent de celle-ci¹⁰²⁸.

Si Cécile a finalement pu répondre à la chargée de mission de la DIPPE, le problème de la qualité des données reste entier. D'abord parce que celle-ci semble si mauvaise que non seulement le travail de vérification et correction est très ingrat, mais au surplus son efficacité même peut être mise en doute. Tout semble se passer comme si plus le temps passait, plus le travail pour nettoyer les bases de données devenait coûteux, l'amélioration de leur qualité devenant graduellement impossible, les agents administratifs ayant de moins en moins intérêt à s'aventurer dans une telle tâche. Sans parler du manque d'ergonomie des logiciels. De sorte que comme le résume Cécile, « si on veut fiabiliser les données, on est perdus ! ».

Ensuite parce qu'au terme de ce processus de renforcement circulaire, Cécile et Stéphane rejoignent à leur manière le constat fait plus haut par Marc. Chacun dans leurs services et attributions spécifiques, ils produisent et utilisent des statistiques à des fins de gestion auxquelles il est difficile d'accorder une pleine confiance. Sans aller jusqu'à dire que les finances régionales sont administrées à l'aveugle, ceux qui en sont responsables le font avec des lunettes statistiques qui leur en donnent une vision trouble.

Si l'on s'est focalisé sur l'exemple de la gestion budgétaire des politiques agricoles cofinancées par le CPER, l'insuffisante fiabilité des statistiques du contrôle de gestion est bien un problème commun à d'autres services¹⁰²⁹. Du fait de sa position objective de

¹⁰²⁷ En avril 2004, elle était « responsable du département budgétaire » de ce qui s'appelait alors la « direction de l'action économique » (source : BO n°131, avril 2004, p. 45). Elle est ensuite devenue responsable du secrétariat général de la direction générale adjointe 1 (source : organigramme général du 1^{er} février 2007). Elle a occupé sans interruption ce poste jusque dans le dernier organigramme général dont on dispose, daté de février 2015.

¹⁰²⁸ Ce qui a été montré dans le cas des chiffeuses de l'INSEE : « Ainsi, dans les ateliers de chiffrage décentralisés, des listes manuscrites de cas non prévus dans la consigne et traités localement circulent entre les chiffeuses, espèces de *coutumier* établies au niveau de l'atelier et destinées à traiter de manière relativement standardisée des cas particuliers (...). Dans la formation de cette jurisprudence, l'ancienneté des agents contribue grandement à garantir l'autorité nécessaire pour régler ces cas échappant à la règle. » Alain Desrosières, Laurent Thévenot *Les catégories socio-professionnelles*, op. cit., p. 34, souligné dans le texte.

¹⁰²⁹ Comme l'illustre le cas de la direction de l'environnement : « la direction est satisfaite du partenariat avec le contrôle de gestion pour la codification. Des progrès restent à faire cependant pour montrer aux agents qui

surplomb vis-à-vis de l'ensemble de l'administration, le cabinet est peut-être le lieu où cette difficulté transversale se manifeste avec la plus grande acuité, comme l'explique Nicolas, le directeur-adjoint :

« Nicolas : Nous au cabinet on est souvent emmerdés tu vois, on demande un bilan dans l'Aisne de l'action économique de la Région, pour trouver des chiffres c'est tout de suite la croix et la bannière...

Thomas : Ah oui ?

Nicolas : ... Pour savoir combien d'entreprises aidées, combien d'emplois maintenus ou créés, le nombre d'emplois soutenus directement ou indirectement, tout ça c'est assez difficile à rassembler. Dans cette maison de toute façon, c'est un vrai problème à la Région, la mesure du résultat, c'est jamais un truc qui est intégré dès le départ de l'action. C'est pas du tout intégré pour te faciliter la tâche une fois que l'action sera terminée et avoir toutes les données sous la main, il faudra toujours aller se rebattre pour aller les grappiller à droite à gauche, et ça c'est quand même assez chiant ! Tu me demandais ce que je faisais au cabinet avant 2010, eh ben pendant longtemps, j'ai passé des coups de fil à droite à gauche dans les services pour essayer de rassembler des trucs, pour avoir des bilans qui tiennent un peu la route, parce qu'il fallait pouvoir dire aux militants "On a aidé tant d'étudiants"...¹⁰³⁰ »

A priori dépourvue de complexité, la simple compilation du nombre d'entreprises aidées dans l'Aisne est pourtant vécue par Nicolas comme un épisode délicat (« c'est tout de suite la croix et la bannière »). « Dans cette maison » en effet, l'agrégation de statistiques pour la réalisation d'un « bilan » de l'action régionale est aussi le moment où s'actualisent en se cumulant tous les « micro-biais », toutes les petites déviations et écarts anodins survenus lors des opérations de saisie informatique des données. Jusqu'ici passés (relativement) inaperçus, ils se révèlent avec d'autant plus d'intensité sous les yeux de Nicolas qu'il occupe le dernier maillon de la chaîne statistique du contrôle de gestion dans son fonctionnement ascendant. Comme il le résume plus loin dans l'entretien en usant d'une métaphore guerrière, « ça reste toujours un combat la connaissance, l'accès à l'information¹⁰³¹ ».

Une domination bureaucratique en vertu d'un savoir statistique fragile ?

Qu'il s'agisse des statistiques gestionnaires ou de celles utilisées pour le suivi financier de politiques sectorielles, leur qualité problématique est donc loin d'être ignorée des acteurs administratifs. Cette question appelle nécessairement celle de la confiance qui peut être accordée à ces biens statistiques.

saisissent les dossiers dans e-sub et/ou CRP-sub l'intérêt de saisir des données de qualité et notamment en ce qui concerne les codes géographiques ». Source : CRP, Mission SIT, Compte-rendu de la réunion du 19 février 2013 avec la direction de l'environnement, p. 1, archive interne, février 2013. « E-sub » et « CRP-sub » sont deux logiciels de gestion administrative et budgétaire dans lesquels sont renseignées des données mobilisées par le service du contrôle de gestion.

¹⁰³⁰ Entretien avec Nicolas, directeur-adjoint du cabinet.

¹⁰³¹ *Ibid.*

Puisque Marc est tout sauf inconscient des problèmes de fiabilité des données enregistrées dans le système d'information et qu'il est aussi informé des conséquences sur la qualité des biens statistiques qu'il diffuse, comment fait-il pour jouer son rôle de producteur d'une expertise statistique interne ? De même, puisque certains des utilisateurs de ces chiffres n'ignorent pas non plus leurs défauts, l'interrogation formulée dans le cas de Marc peut leur être étendue, comme l'illustre l'exclamation de Stéphane : « et alors si on veut piloter à partir de ces chiffres là ! » Dans ces conditions, comment font-ils eux aussi pour attribuer du crédit à des chiffres censées leur permettre de « piloter » les moyens financiers des politiques qu'ils mettent en œuvre ?

Ces deux questions ne sont en fait que des déclinaisons empiriques du problème plus général de la « double conscience » du statisticien posé par Alain Desrosières. « Dans sa pratique quotidienne, le statisticien est plongé dans un monde de conventions, qu'il enregistre ou qu'il façonne lui-même. Le fait que la mesure résulte de cet enchaînement de décisions conventionnelles est donc une évidence pour lui. Mais ensuite, il change de casquette sans s'en rendre compte, et tient un langage réaliste dès qu'il s'adresse au monde extérieur. (...) Comment les acteurs gèrent-ils en pratique cette tension qu'aucune épistémologie ne peut résoudre à leur place ? (...) "*Je sais bien* (que mes statistiques résultent de conventions), *mais quand même* (je crois en un réel qu'on me demande de quantifier)"¹⁰³². »

Et au vu de l'ampleur des problèmes de fiabilité de ces chiffres, c'est le statut même de « savoir » de cette expertise statistique qui fait question. Dans ces conditions en effet, de quoi est faite la « connaissance » de la production administrative et des finances régionales de Marc, Cécile et Stéphane ? Et puisque la crédibilité de ces nombres est réduite, peuvent-ils être un point d'appui efficace d'une domination bureaucratique exercée au nom même de ce « savoir » ? Autrement dit, cette situation de « distrust in numbers » s'accompagne-t-elle du discrédit du « gouvernement par les indicateurs » au CRP ?

Répondre à ces questions implique paradoxalement de se distancer des bases de données et autres nomenclatures de la chaîne de quantification gestionnaire, pour réencaster

¹⁰³² Cf. « Les qualités des quantités », *art. cité*, p. 139. On pourrait s'interroger sur l'éventuelle once d'intellectualisme du propos d'Alain Desrosières. Il suggère en effet que le statisticien est « nécessairement » constructiviste lorsqu'il est occupé derrière son ordinateur à mettre en chiffres un phénomène quelconque et qu'il devient réaliste dès qu'il diffuse le fruit de son labeur. Mais est-on bien certain qu'il y a coexistence de ces deux épistémologies dans son esprit ? L'hypothèse d'une prééminence de l'épistémologie réaliste même lorsque le statisticien est plongé dans ses bases de données est-elle inenvisageable ? La coexistence des épistémologies constructiviste et réaliste dans la tête du professionnel du chiffre ne serait-elle pas une vue de l'esprit du sociologue de la quantification ? De même que la réflexivité n'est qu'un « second mouvement » vis-à-vis du cours ordinaire de l'action, on voudrait suggérer que l'épistémologie réaliste est première dans la pratique du statisticien, le regard constructiviste s'exprimant moins souvent. Cf. Nicolas Mariot, « La réflexivité comme second mouvement », *art. cité*. Voir aussi du même auteur « L'habitus du dehors. Questions sans réponse et présence des institutions », *Politix*, n°100, 2012, p. 189-200.

l'activité statistique des agents administratifs dans la « hiérarchie de pratiques¹⁰³³ » de l'ensemble des tâches constituant leur métier.

§ 2) La reddition de comptes, entre délaissement et délégation

Aux yeux des chargés de mission, qu'est-ce qui (ne) compte (pas) dans leur activité professionnelle ? Et quelle est la valeur particulière du travail statistique ? C'est à la condition de restituer la place des tâches de mise en chiffres dans l'économie plus générale de leur activité professionnelle que des réponses peuvent être apportées.

On examinera la définition formelle de l'activité de « chargé de mission » pour montrer que les tâches liées à la redevabilité chiffrée de leur action en sont bien l'une des composantes (A). On poursuivra en expliquant qu'en pratique, les chargés de mission délaissent ou délèguent le « reporting » statistique (B).

A) La redevabilité, une activité constitutive du poste de chargé de mission

Une mission temporaire effectuée en tant que vacataire au printemps 2015 nous a permis de compléter le corpus documentaire collecté durant le contrat CIFRE. Au cours des trois années qui ont suivi la fin de celui-ci en mai 2012, la direction des relations humaines (DRH) a entrepris la rédaction de « fiches de postes » génériques, formalisant le contenu de l'activité professionnelle des divers métiers du CRP, dont celui de chargé de mission.

¹⁰³³ Alexis Spire, « Histoire et ethnographie d'un sens pratique : le travail bureaucratique des agents du contrôle de l'immigration », *art. cité*, p. 70. On pourrait tout aussi bien parler d' « échelle de prestige » : voir Cédric Lomba « Avant que les papiers ne rentrent dans les cartons : usages ethnographiques des documents d'entreprises », *art. cité*, p. 35.

Document n°10 : Les huit activités du métier de chargé de mission¹⁰³⁴ :

Fonction principale :

Le chargé de mission anime et coordonne sa mission en lien avec la mise en œuvre des politiques publiques en collaboration avec son entourage professionnel (assistant de mission ...). Il travaille en partenariat avec tous les acteurs concernés. A partir de l'analyse des besoins de son environnement, il est force de propositions (stratégie, organisation...), participe à la définition des actions, réalise leur mise en œuvre opérationnelle, leur suivi administratif, technique et/ou financier et leur évaluation. Il est amené à travailler en mode projet et/ou en mode réseau et sa mission peut être transversale et nécessite la collaboration de plusieurs services.

Activités

ANALYSE/INSTRUCTION	Analyser le contexte, les problématiques, les enjeux liés à la mission.
ANALYSE/INSTRUCTION	Evaluer les actions et être force de proposition dans la résolution des difficultés rencontrées.
ANALYSE/INSTRUCTION	Instruire les dossiers (analyse technique, juridique et financière) et vérifier les pièces utiles au bon avancement du dossier et/ou projet.
ANALYSE/INSTRUCTION	Participer à la définition des objectifs et des finalités de la mission.
ANALYSE/INSTRUCTION	Réaliser ou faire réaliser un diagnostic (études techniques et/ou scientifiques, enquête terrain, benchmarking).
ANALYSE/INSTRUCTION	S'approprier les outils existants et le réseau d'acteurs concernés.
COMMUNICATION EXTERNE /VALORISATION	Contribuer à la valorisation des actions de la Région au travers de la communication (notes, intranet, site internet ...).
COMMUNICATION EXTERNE /VALORISATION	Faire reconnaître sa mission par son environnement professionnel (acteurs internes et/ou externes).
COMMUNICATION EXTERNE /VALORISATION	Présenter et/ou négocier la contribution régionale avec les partenaires.
COMMUNICATION EXTERNE /VALORISATION	Représenter l'administration régionale lors de réunions d'information et d'échanges.
CONCEPTION	Rédiger des rapports destinés aux instances décisionnaires et les transmettre pour validation.
CONSEIL/ACCOMPAGNEMENT	Accompagner les porteurs de projets dans le montage et la conduite technique de projet (accompagnement du changement le cas échéant).
CONSEIL/ACCOMPAGNEMENT	Apporter un soutien technique aux acteurs (internes/externes) impliqués dans le déploiement de la politique publique.
CONSEIL/ACCOMPAGNEMENT	Mobiliser les acteurs concernés autour du projet.
ORGANISATION/PLANIFICATION	Développer et/ou animer un réseau de partenaires internes (services centraux, lycées) et/ou externes (associatifs, culturels, institutionnels, économiques ...).
PILOTAGE/SUIVI	Suivre les lignes budgétaires et initier les opérations financières (engagements, dépenses et recettes).
PILOTAGE/SUIVI	Contribuer au suivi et à la gestion budgétaire.
PILOTAGE/SUIVI	Conventionner, suivre les dossiers et les solder.
PILOTAGE/SUIVI	Créer et mettre à jour des tableaux de bords et des tableaux de suivi.
PILOTAGE/SUIVI	Proposer des modalités d'actions dans le respect du cadre réglementaire technique, juridique et financier et les faire valider.
PILOTAGE/SUIVI	Suivre l'avancement des actions et évaluer l'atteinte des objectifs fixés.
REPORTING	Reporter et alerter la hiérarchie sur le déroulement de la mission et proposer des solutions.
VEILLE TECHNIQUE	Mener une veille documentaire et réglementaire sur les champs et les problématiques étudiés.

Puisqu'il apparaît dès la description de la « fonction principale », le « suivi administratif, technique et/ou financier » est donc bien un constituant de la définition formelle de ce type de poste. Les opérations de « pilotage / suivi » et de « reporting » en sont même une composante à part entière, puisqu'elles figurent comme telles dans la liste des « activités ». Et parmi les descriptions des tâches de « pilotage / suivi », deux renvoient explicitement au travail de quantification (« contribuer au suivi et à la gestion budgétaire » et

¹⁰³⁴ Source : CRP, fiche métier chargé de mission, p. 1, archive interne.

« créer et mettre à jour des tableaux de bord et des tableaux de suivi¹⁰³⁵ »). Comme le résume Marc, « c'est une obligation professionnelle de faire du reporting¹⁰³⁶ ! »

Mais cette source expose au risque de confusion entre les choses de la logique et la logique des choses, en prenant la définition formelle du métier des chargés de mission pour la vérité pratique de son exercice.

Cette archive reste en effet muette sur deux points. Les activités des chargés de mission sont autonomisées de leur environnement, en étant appréhendées de façon substantielle, sans considération pour la division sociale du travail administratif. Il importe donc de resituer le travail des chargés de mission dans une approche relationnelle, s'agissant en particulier des tâches de production des données et de renseignement des « tableaux de bord ». C'est ensuite la question du rapport « subjectif » des chargés de mission vis-à-vis de ces différentes activités qui est laissée dans l'ombre. Leur vouent-ils le même intérêt ? Et qu'en est-il du travail statistique dans cette économie symbolique ?

B) Rendre (des) compte(s), une activité délaissée ou déléguée

Dans le cours ordinaire du travail administratif, l'appropriation par les chargés de mission de leurs attributions en matière de production des données ne va pas de soi. On peut d'abord parler de délaissement pour caractériser le rapport des chargés de mission à l'égard du travail statistique. Sur le cas des services du pôle 1, c'est ce que suggère cet extrait du compte-rendu d'une réunion consacrée à la mise en place de l'outil informatique « CRPSub¹⁰³⁷ » :

« L'expérience sur les autres directions du pôle 1 révèle des freins par rapport au déploiement de l'outil CRPSub

- les données "métier" que le pôle 1 a demandé d'intégrer dans CRPSub ne sont pas toujours remplies, soit parce que la donnée n'est pas connue de la personne qui saisit le dossier, soit parce que la donnée est confidentielle, soit parce que la saisie est incorrecte.
- l'implication des chargés de mission est insuffisante.

¹⁰³⁵ Destinée tant à en décrire les modalités qu'à en prescrire l'usage, la pratique du « reporting » est formalisée dans une « fiche-outil » du « référentiel managérial » sous le titre « Organiser le suivi et le reporting pour le pilotage ». Source : CRP, Référentiel managérial, 2013, p. 18-19.

¹⁰³⁶ *Ibid.*

¹⁰³⁷ « CRPSub est un progiciel destiné à remplacer progressivement e-subventions. Il s'inscrit dans une dynamique de gestion (instruction de dossier, reporting) et dans une démarche d'amélioration de la qualité des données (fiabilité et exhaustivité, ce qui n'est pas le cas actuellement). (...) La directrice générale adjointe du pôle 1 insiste sur la nécessaire implication de chacun dans le projet et rappelle que lorsque la Région met en place un nouvel outil, la participation aux formations correspondantes revêt un caractère obligatoire. En outre, les chargés de mission devront s'impliquer dans une partie de la saisie des dossiers dans CRPSub. » Source : DGA 1, compte-rendu de la réunion du 26 novembre 2012, p. 1, archive interne.

- l'intérêt de remplir correctement certains champs (par exemple les codes géographiques pour permettre une géolocalisation des données) n'est pas toujours perçu¹⁰³⁸. »

Alors que l'investissement dans « CRPSub » répondait entre autres au souci d'améliorer la qualité des données du contrôle de gestion, cette intention s'est heurtée à la relation distanciée qu'entretiennent les chargés de mission envers le travail de quantification. Du fait de leur « implication » « insuffisante » dans le codage des dossiers suivant les axes analytiques, l'amélioration de la qualité des données rendue possible par ce progiciel est restée une potentialité :

« Cécile : Il y a des chargés de mission qui sont dans une perspective de dire "Moi je fais mes dossiers, mon travail s'arrête à l'instruction". Et qui se mettent pas du tout dans la perspective du suivi de leurs propres activités. Parce que si ils étaient dans cette perspective de suivi de leurs propres activités, les tableaux ils seraient nickel chrome, on saurait comment sont établis les crédits de paiement et on aurait aucun problème de codification fonctionnelle. Y'a une intégration qui est plus ou moins variable entre les chargés de mission de la responsabilité qu'ils ont de leur propre fonction et de leurs propres lignes budgétaires¹⁰³⁹ ! »

Délaissée par certains chargés de mission, la production des données peut être déléguée de façon informelle à des agents administratifs de catégorie C, les « assistant(e)s de mission » et « assistant(e)s de gestion financière » :

« La secrétaire générale du pôle 1 signale que les codes interventions sont le plus souvent erronés, ce qui oblige à un contrôle systématique. (...) Surtout, le code intervention le plus fin devrait être rendu obligatoire et vérifié dès la mise en ligne des dossiers dans e-delib (une fois sur deux, il n'est pas complété). Par ailleurs, la directrice générale adjointe indique qu'il faudra harmoniser les procédures de suivi budgétaire dans chaque département du pôle 1, notamment au niveau des assistantes¹⁰⁴⁰. »

Bien qu'indiciaire, cet élément empirique est l'occasion de pointer la dimension paradoxale du fonctionnement de la chaîne statistique du contrôle de gestion. Bien que l'importance des statistiques gestionnaires n'ait fait que croître au fil de l'évolution des propriétés structurelles du CRP, l'élaboration des données semble être déléguée aux « assistant(e)s de gestion (financière) » et « assistant(e)s de mission ».

Or, ces personnels sont doublement dominés. D'abord parce qu'ils occupent des postes de catégorie C, qui regroupe des « emplois dits d'exécution¹⁰⁴¹ » situés au bas de la hiérarchie administrative de la fonction publique territoriale. Ces « petites mains » du travail statistique sont ensuite dominées car l'on observe une très forte surreprésentation des femmes parmi les occupants de ces postes.

¹⁰³⁸ Source : CRP, Mission SIT, Compte-rendu de la réunion du 17 janvier 2013 avec la DADR, p. 1, souligné dans le document.

¹⁰³⁹ Entretien n°2 avec Cécile, directrice de la DADR et Stéphane, chargé de mission installation et dynamique foncière.

¹⁰⁴⁰ Source : DGA 1, compte-rendu de la réunion du 23 janvier 2012, p. 2, archive interne.

¹⁰⁴¹ Émilie Biland, *La fonction publique territoriale, op. cit.*, p. 37.

Tableau n°12 : Distribution genrée des effectifs de chargé(s) de mission, assistant(e)s de mission et de gestion financière (2013-2014¹⁰⁴²) :

	2013	2014
Ensemble des effectifs	1251	1005
<i>Hommes</i>	555 44,5%	432 43%
<i>Femmes</i>	696 55,5%	573 57%
Chargé(e)s de mission	231	215
<i>Hommes</i>	94 41%	83 38,5%
<i>Femmes</i>	137 59%	132 61,5%
Assistant(e)s de gestion financière	78	73
<i>Hommes</i>	15 19%	13 18%
<i>Femmes</i>	63 81%	60 82%
Assistant(e)s de mission	205	166
<i>Hommes</i>	25 12%	19 11,5%
<i>Femmes</i>	180 88%	147 88,5%

Envisagée dans sa globalité, la population administrative de l'institution comporte une claire majorité de femmes. Elles sont 55,5% en 2013 et 57% en 2014. L'inégalité de la répartition s'accroît légèrement si l'on se concentre sur les chargé(e)s de mission. La surreprésentation des femmes s'accroît en revanche très fortement lorsqu'on considère les assistant(e)s de mission et de gestion financière. Les femmes constituent les quatre cinquièmes de la population des assistant(e)s de gestion financière, proportion approchant les 90% pour les assistant(e)s de mission. Plus l'on descend dans la hiérarchie des postes administratifs, plus la surreprésentation des femmes est intense.

La production des données du contrôle de gestion repose de fait sur des personnels de catégorie C objectivement situés au bas de la hiérarchie administrative, domination objective

¹⁰⁴² Sources : CRP, Bilans sociaux 2013 et 2014, respectivement p. 24-25 et 22-23.

qui est redoublée symboliquement par le fait que ces postes sont presque exclusivement occupés par des femmes¹⁰⁴³.

Du fait de la supériorité numérique des assistant(e)s de mission et de gestion financière par rapport aux chargé(e)s de mission, leur socialisation au souci de (bien) codifier les dossiers suivant les axes analytiques a été rendue plus laborieuse :

« Cécile : Très sincèrement, expliquer à un assistant ou une assistante que rentrer un code juste, c'est primordial, c'est pas ça qu'on ne fait pas ! Le problème il est pas là hein ! Le problème il est dans la compréhension du fait que le code doit être juste et que c'est extrêmement important ! Voilà ! Et en fait, le chargé de mission génère un code qui peut être faux. Et après l'assistante elle se trouve dans la situation où elle doit arbitrer entre son savoir à elle, celui de son chargé de mission, et éventuellement se poser la question de savoir si ce qu'elle est en train de faire c'est bon. Eh ben j'en connais pas beaucoup qui réagissent ! Et qui se disent "Putain, peut-être qu'il faudrait que je vérifie". Il est là le truc !¹⁰⁴⁴ »

Les indices convergent donc pour affirmer que dans la hiérarchie symbolique indigène des diverses activités du métier de chargé de mission, les tâches de production des données pour le contrôle de gestion sont dévalorisées.

L'indignité du codage et de la saisie, une constante

Du point de vue d'une sociologie des rapports profanes à l' « évaluation » chiffrée de l'action publique territoriale, l'intérêt du résultat du paragraphe 2 est double. On peut d'abord en généraliser la portée en le condensant sous la forme d'une « loi ». Dans les chaînes de la « nouvelle quantification publique », il y a un rapport inverse entre le caractère anodin ou insignifiant du travail de saisie et de codage des données du point de vue de ceux qui l'effectuent et l'enjeu crucial que représentent toutes ces opérations une fois agrégées pour la solidité des biens statistiques fabriqués. Réalisées par des petites mains situées dans les premiers maillons des chaînes statistiques, ces opérations de codage et saisie sont dévalorisées alors qu'elles revêtent à l'inverse une importance vitale pour les acteurs localisés dans les derniers maillons. Car de la qualité des données fabriquées par les petites mains dépend la confiance que Marc et sa collègue peuvent avoir dans la solidité des biens statistiques qu'ils élaborent et diffusent à leurs collègues et hiérarchie. Autrement dit, « le recours aux instruments expose le "gouvernant distant" aux conditions d'utilisation de ceux-ci et le rend

¹⁰⁴³ On pourrait ajouter que les assistant(e)s de mission et de gestion financière appartiennent sans doute plus fréquemment que les agents des catégories A et B aux couches populaires. Voir Emilie Biland, *La fonction publique territoriale, op. cit.*, p. 37.

¹⁰⁴⁴ Entretien n°2 avec Cécile, directrice de la DADR et Stéphane, chargé de mission installation et dynamique foncière.

dépendant de ceux qui collectent et transmettent des données, dont ils ne connaissent ni les traitements ultérieurs ni les utilisations¹⁰⁴⁵. »

Le second apport de ce résultat est qu'il peut servir d'outil pour explorer la division sociale et en particulier genrée du travail de production du savoir statistique et scientifique. La consultation d'un certain nombre de travaux de sociologie de la quantification et de sociologie des sciences montre la généralité du phénomène de dévalorisation de certaines tâches, *de facto* déléguées à des acteurs inégalement dominés et donc plus ou moins (in-)visibles aux yeux du sociologue.

S'agissant des statistiques sur l'origine sociale des étudiants, Dominique Merllié explique que « beaucoup d'universités sont ainsi conduites à recruter à cette occasion [la période d'inscription des étudiants] des personnels vacataires temporaires dont la formation et l'encadrement peuvent poser plus de problèmes que ceux d'un personnel stable. (...) Les responsables de cette organisation [de l'inscription] peuvent ainsi n'accorder qu'une importance très faible à ce qui touche au recueil des informations statistiques dont les inscriptions sont l'occasion¹⁰⁴⁶. » Ce processus de dévalorisation – délégalion s'observe aussi aux débuts de l'industrie sondagière : « concrètement, dans le processus de sélection effectif des enquêteurs, on assiste en fait, à la fin de la période étudiée [1950], à un processus de "prolétarianisation" de la condition d'enquêteur. La profession est relativement mal payée, affectée d'un *turn-over* important¹⁰⁴⁷ ». Cette précarité institutionnalisée s'observe encore aujourd'hui¹⁰⁴⁸.

De même, la surreprésentation des femmes parmi les travailleurs invisibles des chaînes de quantification a été relevée au sein de l'institution d'Etat symbolisant l'activité statistique par excellence, l'INSEE. Alain Desrosières et Laurent Thévenot relèvent que les individus en charge du codage de la PCS « sont le plus souvent des chiffreuses¹⁰⁴⁹ ». On peut émettre

¹⁰⁴⁵ Cécile Crespy, Vincent Simoulin, « Le gouvernement à crédit. Tâtonnements des gouvernants, aveuglement des gouvernés ? », *L'année sociologique*, vol. 66 (2), 2016, p. 465-492, citation p. 487. Cette « loi » pourrait servir d'hypothèse de travail sur d'autres terrains d'introduction de la « nouvelle quantification publique », ce qui permettrait d'en éprouver la résistance.

¹⁰⁴⁶ Dominique Merllié, « Une nomenclature et sa mise en œuvre. Les statistiques sur l'origine sociale des étudiants », *art. cité*, p. 21-24. Dans une note comprise dans l'extrait cité et qui concerne les « personnels vacataires temporaires » en charge de l'inscription des étudiants, Dominique Merllié précise que « le responsable de la scolarité d'une université qui a cessé de recourir à des vacataires pour renforcer son personnel au moment des inscriptions déclare par exemple qu'"ils créaient trop d'ennuis" et qu'"ils s'en fichaient" (rapporté par un informateur). »

¹⁰⁴⁷ Loïc Blondiaux, « L'invention des sondages d'opinion : expériences, critiques et interrogations méthodologiques (1935-1950) », *Revue Française de Science Politique*, vol. 41 (6), 1991, p. 756-780, p. 773. Indice suggestif, on apprend aussi p. 765 que « dès le départ [de l'industrie sondagière] la majorité des intervieweurs sont des femmes ».

¹⁰⁴⁸ Rémy Caveng, « La production des enquêtes quantitatives », *art. cité*, p. 81-82.

¹⁰⁴⁹ Alain Desrosières, Laurent Thévenot, *Les catégories socio-professionnelles*, *op. cit.*, p. 34. Examinant les modalités du « codage des dossiers médicaux », Pierre-André Juven a lui aussi constaté que « l'ensemble des techniciens du service où nous avons réalisé nos ethnographies sont des femmes ». Cf. « Produire l'information hospitalière. Du codage des dossiers au gouvernement de l'activité », *art. cité*, p. 818.

l'hypothèse que la dévalorisation de certaines opérations du travail statistique explique partiellement la cécité dont la sociologie de la quantification a pendant un certain temps fait preuve à leur égard¹⁰⁵⁰.

La généralité de ce phénomène de dévalorisation – délégation est telle qu'on en trouve des traces dans la division sociale du travail de quantification en configuration scientifique¹⁰⁵¹ et dans l'élaboration de la connaissance scientifique. Steven Shapin note en ce sens que « les techniciens sont sans doute restés invisibles en tant qu'acteurs déterminants aux yeux des personnes qui dirigeaient les espaces de travail où le travail scientifique était produit. Ainsi, s'il n'en est pas fait mention dans les archives, c'est probablement parce que leurs employeurs considéraient que ce qu'ils accomplissaient n'était pas important, ou parce qu'ils ne remarquaient même pas ce qu'ils faisaient¹⁰⁵². »

§ 3) La limitation temporelle de la mise en chiffres

On a vu plus haut que le métier de chargé de mission était composé de huit activités. Mais la fiche de poste reste muette sur le budget-temps qu'y consacrent les chargés de mission. Quelle est leur valeur temporelle respective ? Et qu'en est-il en particulier de celles liées à la production des données pour les statistiques gestionnaires ? Le mystère persiste en outre sur la fréquence de réalisation des activités de « pilotage / suivi » et de « reporting ». Surviennent-elles quotidiennement ou bien moins fréquemment, par exemple de façon hebdomadaire ou mensuelle ?

Le travail de production des données pour le contrôle de gestion doit être réencasté dans l'économie temporelle du métier de chargé de mission. On montrera que la quantification est une pratique temporellement accessoire (A) parce que circonscrite à des injonctions spécifiques (B).

¹⁰⁵⁰ Alain Desrosières note en ce sens que si « les outillages mathématiques et les administrations statistiques ont été, notamment dans les années 1980, le thème d'investigations historiques souvent évoquées ci-dessus, cela est moins vrai pour les conventions d'équivalence, de codage et de classification préalables à l'objectivation statistique. (...) La taxinomie est, d'une certaine façon, la face obscure du travail scientifique comme du travail politique. » Voir *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, op. cit., p. 289. Quelques pages plus loin, le « moment du codage » est décrit comme étant « souvent humble et caché dans des chaînes de production statistique routinisées ». *Ibid.*, p. 302.

¹⁰⁵¹ Cf. Pierre Bourdieu, Jean-Claude Chamboredon, Jean-Claude Passeron, *Le métier de sociologue*, op. cit., p. 98-99. Pour une illustration empirique récente, cf. Eric Dagiral, Ashveen Peerbaye, « Les mains dans les bases de données : connaître et faire reconnaître le travail invisible », art. cité, p. 197.

¹⁰⁵² Steven Shapin, *Une histoire sociale de la vérité*, coll. Laboratoire des sciences sociales, La Découverte, Paris, 2014 [1^{ère} éd. anglo-saxonne 1994], p. 398-399.

A) Une activité sous-représentée dans l'agenda des agents administratifs

Comment objectiver la situation du travail de quantification dans la temporalité professionnelle des agents régionaux ? Un premier niveau de réponse réside dans l'exploitation statistique d'un corpus de comptes-rendus de réunions¹⁰⁵³ de l'équipe de direction du pôle 1¹⁰⁵⁴, en charge des politiques économiques.

Tableau n°13 : La quantification, un sujet peu abordé par l'équipe de direction du pôle 1 (2010-2014¹⁰⁵⁵) :

Nombre de réunions par année	Nombre de réunions traitant de la quantification
2010 N = 9	
2011 N = 22	7
2012 N = 19	5
2013 N = 16	4
2014 N = 17	4
T = 83 100%	T = 20 25%

La relative rareté de la problématique de la quantification dans l'agenda mental des agents administratifs transparaît à la lecture de ce tableau. Le sujet n'est évoqué que dans 20 des 83 comptes-rendus. La plupart du temps, il n'est tout simplement pas discuté. Cette invisibilité est d'assez loin la situation plus fréquente, puisqu'elle représente 75% des réunions (n = 63).

¹⁰⁵³ Les 83 comptes-rendus couvrent une période de 53 mois (de juillet 2010 à décembre 2014), étant entendu qu'il n'y avait pas de réunions en juillet et août.

¹⁰⁵⁴ Au cours de la période, on dénombre 6 à 13 participants aux réunions. Parmi les personnes systématiquement conviés figuraient un collaborateur du cabinet du président, responsable de la thématique économique, la directrice générale adjointe du pôle 1 (à partir du courant de l'année 2011), la secrétaire générale du pôle 1 et tous les directeurs des services opérationnels, comme Cécile qui incarnait la DADR. Certains responsables de départements internes aux directions étaient également présents. Par ailleurs, dans l'objectif de renforcer la « transversalité » du fonctionnement de l'administration, le directeur de la DFA ou son adjoint figuraient parmi les participants. Enfin, suivant les points inscrits à l'ordre du jour, des personnels d'autres pôles ou des intervenants extérieurs au CRP ont également été invités.

¹⁰⁵⁵ La présence de l'un des cinq mots « suivi(s) », « évaluation(s) », « indicateur(s) », « chiffre(s) » et « statistique(s) » a systématiquement été recherchée. Dès l'instant où au moins l'un de ces termes apparaissait, le compte-rendu était recensé comme abordant le thème de la quantification. On a procédé à ce traitement après une première lecture exhaustive des comptes-rendus. Les résultats pour chacun d'entre eux sont détaillés dans l'annexe n°39.

Les participants à ces réunions sont donc loin d'avoir en permanence en tête les enjeux relatifs à la quantification de l'action publique régionale, qui à l'inverse accaparent l'esprit de l'enquêteur. C'est dire que « compter ou mesurer, sans modèle, sans véritable ambition de généralisation et sans techniques sophistiquées, peut être très utile, y compris pour réfuter des prénotions ou ouvrir de nouvelles pistes de recherche¹⁰⁵⁶. » Mais alors de quoi parlent les participants à ces réunions ?

Encadré n°37) L'ordre du jour des réunions du pôle 1

La variété des thématiques abordées est présentée sans ordre d'importance ou de fréquence. Plus ou moins régulièrement et longuement, l'ordre du jour comportait un point sur les dossiers transmis en commission permanente¹⁰⁵⁷ par les services du pôle 1¹⁰⁵⁸. De façon moins récurrente, la division du travail entre les divers niveaux hiérarchiques – DGA, DGS, vice-présidents et cabinet – apparaît dans les comptes-rendus¹⁰⁵⁹. A l'inverse, les modalités d'élaboration du budget reviennent de manière cyclique¹⁰⁶⁰. Enfin et cette fois quasi-systématiquement, les ordres du jour portent sur les prérogatives des services du pôle 1 en matière économique, soit sous la forme de points y figurant spécifiquement¹⁰⁶¹, soit sous celle d'un « tour de table », pendant lequel les participants présentent leurs dossiers et sollicitent le cas échéant un arbitrage de la directrice générale adjointe¹⁰⁶².

En résumé, la quantification est loin d'être une préoccupation centrale du quotidien administratif. Ce que confirme l'exposé par Marie du métier de directrice du service en charge des politiques d'enseignement supérieur et de recherche :

« Marie : Le numéro 1, c'est comprendre la commande. Comprendre la commande, les orientations. Et faire circuler l'information dans son service. Donc ça c'est le premier truc. Alors après y'a un deuxième volet qui est être force de proposition pour faire évoluer les politiques. (...) Bon alors après y'a manager ses troupes.

Thomas : Qui doit être une part importante de votre travail...

Marie : ... Ah ben ça faut y être tous les jours. Tous les jours vous avez un truc. Il faut être présent, faut valider, faut rassurer les gens, surtout, un service c'est vivant, j'ai l'habitude de dire que c'est un puzzle. C'est-à-dire que pour moi, il faut adapter la mission des gens à leur talent¹⁰⁶³. »

¹⁰⁵⁶ Claire Lemerrier, Carine Ollivier, « Décrire et compter. Du bricolage à l'innovation : questions de méthode », *Terrains et Travaux*, n°19, 2011, p. 5-16, citation p. 10.

¹⁰⁵⁷ Abrégée par le sigle « CP » dans le langage indigène, la « commission permanente est en principe une émanation du conseil régional, composée du président et des vice-présidents du conseil régional ainsi que d'un ou plusieurs autres membres. La commission permanente remplace de fait le conseil entre ses réunions, en délibérant sur les affaires que lui a déléguées le conseil. » Source : [<http://www.collectivites-locales.gouv.fr/composition-conseil-regional>], consulté le 25 janvier 2017.

¹⁰⁵⁸ Source : DGA 1, compte-rendu de la réunion du 18 octobre 2010, p. 1, archive interne.

¹⁰⁵⁹ Comme lors de la réunion du 12 septembre 2011, dont le premier point à l'ordre du jour était « organisation et fonctionnement du pôle 1 ». DGA 1, compte-rendu de la réunion du 12 septembre 2011, p. 1, archive interne.

¹⁰⁶⁰ Source : DGA 1, compte-rendu de la réunion du 2 septembre 2013, p. 1-2, archive interne.

¹⁰⁶¹ Comme lors de la réunion du 6 janvier 2014, lors de laquelle la préparation du CEPR et des programmes européens 2014-2020 a été abordée. DGA 1, compte-rendu de la réunion du 6 janvier 2014, p. 2, archive interne.

¹⁰⁶² Source : DGA 1, compte-rendu de la réunion du 17 septembre 2012, p. 2.

¹⁰⁶³ Entretien avec Marie, ex-directrice de la direction de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (DESRI). Toutes les citations qui suivent proviennent de cet entretien.

Elle évoque ensuite « le terrain », « c'est-à-dire toutes les relations partenariales, présidents d'universités, SGAR, préfet... Ça fait beaucoup de monde, les directeurs d'école, bien connaître les établissements... (...) Donc ça c'est important aussi, être dans les conseils scientifiques, etc., donc énormément de représentations. » Elle poursuit en mentionnant le « montage de projets, j'y tiens beaucoup, c'est quand même ça qui était mon moteur » et la relecture des « rapports présentés en commission permanente », deux tâches réalisées avec les chargés de mission. Viennent ensuite « les négociations du comité de lecture », qui consistent à « valider techniquement et sur le fond les subventions que vous allez allouer. » Marie conclut sa description en mentionnant les opérations consistant à « préparer le budget » et le « lobbying à Paris (...) parce que c'est comme ça que vous pouvez défendre votre bifteck¹⁰⁶⁴. »

L'absence de l'impératif évaluatif doit être soulignée. Marie s'est prioritairement consacrée à la traduction opérationnelle des directives politiques (« comprendre la commande »), à « manager ses troupes » et au travail relationnel avec les partenaires institutionnels (« le terrain »).

Les trajectoires sociales et professionnelles des enquêtés et les spécificités des secteurs d'intervention régionaux contribuent sans doute à déterminer la valeur symbolique qu'attribuent les personnels aux différentes composantes de leur activité. L'invisibilité du travail de quantification dans le quotidien administratif reste néanmoins vraie dans le cas de la direction de l'agriculture et du développement rural (DADR), dont les effectifs¹⁰⁶⁵ comme le budget étaient inférieurs à ceux de la DESRI, sans parler de son caractère politiquement moins sensible pour la majorité. C'est ce qu'expliquent Cécile et Stéphane, qui reviennent sur le dépérissement du tableau de bord évaluatif de la DADR :

« Cécile : Donc ça été un travail peut-être formateur, pédagogique pour nous mais qui n'a pas pu être suivi d'effets, parce que pour une partie il fallait faire des enquêtes, il fallait être en capacité de prendre le temps de l'évaluation et de se soustraire à la vie du service et au quotidien, et ça on n'en a pas la capacité, voilà. Donc à partir de là...

Thomas : ... Le fait d'être un peu débordé par le quotidien, tout simplement...

Cécile : ... Oui oui oui, mais on se rend compte de ça pour un tas de choses.

Stéphane : Oui oui, c'est pas que ça mais effectivement, malheureusement, c'est des choses qui sont pas essentielles l'évaluation, mais je dis bien malheureusement, je pense qu'on en est conscient au niveau de l'agriculture, c'est pas essentiel pour le fonctionnement du service bien que ça devrait l'être... Mieux vaut assurer les passages des subventions en commissions permanentes et assurer les paiements de ce qu'on engage... (...)

¹⁰⁶⁴ Avant d'être recruté comme directrice de la direction de l'enseignement supérieur et de la recherche (DESRI) le 1^{er} janvier 2006, Marie était déléguée régionale à la recherche et à la technologie (DRRT) en Picardie de 2000 à 2005.

¹⁰⁶⁵ Avant que la direction de l'économie ne « fusionne » en 2011 avec la direction de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (DESRI) pour former la direction de l'industrie, de la recherche et de l'enseignement supérieur (DIRES), la DADR comptait 10 agents et la DESRI 22. Source : CRP, Bilan social 2010, p. 13, archive interne.

Cécile : Et après on peut faire deux interprétations possibles, mais très clairement on est dans le quotidien, on est dans les dispositifs, on est dans de l'action d'engagement de financements, de paiement de ces financements, et ça emmerderait beaucoup de gens si on s'arrêtait de faire ça pour prendre le temps d'évaluer ce qu'on fait, voilà.

Thomas : Mais c'est-à-dire ?

Cécile : C'est-à-dire qu'au-delà de ces indicateurs qu'il faudrait renseigner, on pourrait aussi se poser la question de la pertinence de nos propres politiques publiques ! (...) Mais ça c'est un travail de six mois, c'est de l'expertise. Et deuxième point, ça veut dire que pendant ce temps-là, il se passe plus rien ! Il se passe plus rien ! Donc moi j'ai 8 millions d'euros entre guillemets à consommer tous les ans, et même si on est content si j'ai pas tout consommé parce que ça veut dire que je fais faire des économies à la Région, on n'est pas en train de me dire qu'il faut en consommer que 50%. Donc si j'arrête l'activité du service agriculture et je dis "Stop les copains, on arrête tout parce que nous on se pose des questions sur la pertinence de l'action publique !", on va me dire "Eh oh ! Ça va pas non !" ¹⁰⁶⁶ »

Tout en confirmant la conclusion du tableau n°13, Cécile et Stéphane nous donnent accès à la hiérarchie symbolique indigène des différentes composantes du travail administratif, c'est-à-dire de ce qui (ne) compte (pas) dans leur emploi du temps quotidien. Sur ce point, leur propos sont dénués d'ambiguïté : comme le résume Stéphane, « mieux vaut assurer les passages des subventions en commissions permanentes et assurer les paiements de ce qu'on engage ». En pratique, l'administration des subsides régionaux prime sur la quantification. La valeur des paroles de Cécile et Stéphane doit d'autant plus être soulignée qu'ils sont loin d'exprimer une franche opposition à la mise en chiffres de l'action publique, qu'elle prenne la forme des statistiques gestionnaires ou de la quantification évaluative. Ils déplorent en revanche que leurs conditions de travail les privent des moyens temporels de « se poser la question de la pertinence de nos propres politiques publiques ». L'activité professionnelle des personnels administratifs du CRP est structurée autour d'une opposition entre la « production » d'action publique et sa quantification, à des fins gestionnaires ou évaluatives ¹⁰⁶⁷.

L'économie temporelle du quotidien professionnel des agents administratifs ne laisse donc qu'une place annexe à la construction des statistiques du contrôle de gestion. Et ce budget-temps a été encore réduit par l'intensification des contraintes budgétaires suite à la suppression de la taxe professionnelle en 2010. Comme l'expliquent Pierre et Nicole de la direction de l'environnement, la nécessité de contenir les dépenses régionales a rallongé et complexifié la préparation budgétaire :

« Nicole : Tout ce qui est préparation budgétaire, c'est un travail spécifique. Où effectivement il faut qu'on sache avec l'aide du secrétariat général du pôle 2 ce qu'on a payé, ce qu'il nous reste à payer, combien on est susceptible de payer l'année prochaine, etc., de

¹⁰⁶⁶ Entretien n°1 avec Cécile, directrice de la DADR et Stéphane, chargé de mission installation et dynamique foncière.

¹⁰⁶⁷ A l'image des gestionnaires FSE des collectivités ou officiant dans les services déconcentrés de l'Etat : voir l'encadré n°16 dans le chapitre III.

manière à estimer les crédits de paiement. Et pour préparer le prochain budget. Alors y'a le budget primitif, y'a le budget supplémentaire, les décisions modificatives, et à chaque fois il faut rendre compte de nos consommations. (...) Et ce qui nous prend beaucoup de temps, c'est ce qu'on appelle les conférences budgétaires¹⁰⁶⁸, où effectivement on doit se préparer à passer sur le grill, on est soumis à une espèce de jury et on nous demande de revoir le montant qu'on a prévu, du coup on recalcule...

Thomas : ... On vous demande de vous justifier en fait ?

Pierre : Exactement, ils prennent ligne par ligne et ils disent "Tiens ce montant là, pourquoi ?"

Nicole : Ou alors on nous dit simplement "Il faut couper de 5% ou 10%, débrouillez-vous"...

Thomas : Mais y'a des argumentations derrière ?

Pierre et Nicole : Rien !

Pierre : Enfin si y'a une argumentation, c'est "Contraintes budgétaires" ! Deux mots !

Nicole : C'est les lettres de cadrage¹⁰⁶⁹, voilà, cette année c'est 10% en moins en crédits de paiement sur le fonctionnement et c'est à nous de voir sur quoi on peut couper, ce qui serait le moins gênant.

Thomas : Donc du coup ça vous oblige à revoir votre copie...

Nicole : ... A chaque fois oui, on fait huit versions de budget, à peu près, avec toutes les sources d'erreurs que ça peut générer¹⁰⁷⁰ »

Qu'il s'agisse des cadres de la DGA 1, de l'ex-directrice de la DESRI ou encore de la directrice et d'un chargé de mission de la DADR, tous les indices concordent. La production des données pour le contrôle de gestion n'occupe qu'une place accessoire dans leur agenda professionnel et cognitif. Mais si le temps qui lui est consacré est limité, on ne saurait en déduire que les agents administratifs ne sont jamais amenés à quantifier.

B) Une tâche temporellement bornée à des injonctions spécifiques

Les entretiens réalisés dans différentes directions opérationnelles révèlent en effet l'existence d'occasions au cours desquelles les agents sont amenés à produire et/ou communiquer des informations statistiques, que la langue indigène regroupe sous le vocable

¹⁰⁶⁸ « Il s'agit d'examiner les opérations d'investissement en cours de réalisation et de préciser, en fonction de leur calendrier de réalisation effectif, les besoins annuels de mobilisation des crédits de paiement ; d'analyser l'exécution 2009-2010, tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programmes et d'engagement ; d'analyser les premières tendances de l'exécution du budget 2011 ; de passer en revue les perspectives en matière d'investissement et de fonctionnement. » Source : DGA 1, compte-rendu de la réunion du 7 mars 2011, p. 2, archive interne.

¹⁰⁶⁹ Voir par exemple l'exposé de celle concernant les services du pôle 1 lors de l'élaboration du budget primitif 2011 : « Le directeur général des services explique les principaux chiffres relatifs au budget régional 2011. [En fonctionnement] Pour 2011, l'arbitrage a été fixé à 491 M€, soit 6 % en dessous du chiffre 2010 (520 M€) en dépenses d'intervention. L'objectif est d'arriver à 460 M€ (cf. lettre de cadrage). On raisonne à recettes quasiment constantes ; cependant, la Région continue à emprunter donc les dépenses progressent en termes d'amortissement et d'intérêt de la dette ; d'autres dépenses progressent mécaniquement (ex : personnel). Il faut diminuer chaque année les dépenses d'intervention et dégager un excédent de fonctionnement suffisant pour financer les emprunts. » Source : DGA 1, compte-rendu de la réunion du 8 novembre 2010, p. 3, archive interne.

¹⁰⁷⁰ Entretien avec Pierre, chargé de mission « coordination administrative et évaluation », et Nicole, directrice-adjointe et responsable FREME, direction de l'environnement.

de « commande ». Ce terme désigne des sollicitations émanant de la hiérarchie des agents, qui leur demande des éléments chiffrés sur les politiques régionales et/ou le budget.

Ces « commandes » peuvent d'abord être qualifiées de « politiques », au sens où elles proviennent du cabinet ou d'un(e) vice-président(e). Comme dans l'illustration suivante, dans laquelle Elisabeth raconte ses difficultés pour répondre à une sollicitation de la vice-présidente (VP) Anne Ferreira¹⁰⁷¹ concernant la politique du logement étudiant :

« Thomas : Et les élus vous sollicitent des fois sur des chiffres ou des statistiques ?

Elisabeth : Oui alors c'est là où c'est plus difficile dans le sens où ça nous demande du travail, il faut regarder, il faut s'y mettre. On n'a rien, ou très peu de choses sous la main. D'où l'intérêt effectivement que ce genre de choses vivent [elle désigne le tableau de bord évaluatif], parce que ça nous simplifierait le quotidien.

Thomas : Ça vous prend beaucoup de temps ? Ça arrive souvent ?

Elisabeth : Ça dépend des demandes...

Thomas : ... Des fois on peut trouver les bons chiffres rapidement...

Elisabeth : ... Oui, et puis après on se contente aussi entre guillemets de ce qu'on a. Si on peut pas donner de chiffres, ben on peut pas en donner hein. Mais en général on est sur le nombre d'étudiants par établissements, la fréquentation des dispositifs pour les étudiants, donc ça va, on peut les avoir facilement... Enfin on se débrouille, y'a pas de difficultés majeures. Mais le problème c'est plus notre temps de réactivité, qui est moins bon que si on avait tout sous la main.

Thomas : Mais est-ce que ça vous est arrivé qu'un élu vous demande une statistique que vous n'aviez pas ?

Elisabeth : Non, enfin j'ai des difficultés effectivement sur la politique de logement étudiant, parce que j'ai été sollicitée à plusieurs reprises par la vice-présidente qui s'en occupe, parce qu'ils voulaient revoir cette politique. Moi je ne disposais pas de toutes les informations...

Thomas : ... Il fallait s'adresser au CROUS ?

Elisabeth : Non, c'était même plus large que ça, c'était la politique du logement étudiant de la Région. Qu'est-ce qu'on a fait, où est-ce qu'on vient mettre des sous, où est-ce qu'on n'en met pas, ce genre de choses, et moi j'avais pas toutes les informations. Et d'ailleurs j'ai pas eu de retour, ça fait quelques mois déjà...¹⁰⁷² »

Dans cet exemple, les « demandes » adressées à Elisabeth ne sont qu'occasionnelles car étroitement dépendantes des « besoins » exprimés par la VP. Ce que met bien en évidence le récit de la transmission des chiffres de la participation financière régionale à la (re-)construction du parc de logements étudiants : ce n'est pas quotidiennement que les élus demandent de telles statistiques aux services dans l'optique de « revoir » la politique de la Région en la matière. Outre l'incertitude d'Elisabeth sur la correspondance des nombres diffusés à de la « demande » d'Anne Ferreira, leur transmission n'a pas inauguré de relation suivie entre elles ayant pour enjeu la capacité de la première à répondre aux « besoins »

¹⁰⁷¹ Quatrième VP durant la mandature 2010-2015, dont les attributions concernaient entre autres le développement économique, la recherche, l'innovation et l'enseignement supérieur.

¹⁰⁷² Entretien avec Elisabeth, chargée de mission enseignement supérieur, DIRES (direction de l'innovation, de la recherche et de l'enseignement supérieur).

statistiques de la seconde. Du point de vue d'Elisabeth, on reste dans ce qui sort du quotidien, l'exceptionnel¹⁰⁷³.

Ces « commandes » peuvent aussi être émises par la hiérarchie administrative des agents, comme nous le détaille Bernadette à partir de l'exemple des aides régionales aux entreprises :

« Thomas : Donc si quelqu'un veut savoir ce qui s'est fait pour tel secteur d'activité ou sur tel territoire, vous faites une requête et vous répondez à la demande. Mais est-ce que par ailleurs, systématiquement, à échéance régulière, vous sortez des chiffres ?

Bernadette : Je l'ai fait un moment, ça avait été une demande spécifique d'un DGA¹⁰⁷⁴ qui voulait une note mensuelle pour le président, à savoir le nombre de dossiers qu'on avait passé par commission permanente, les crédits engagés, le nombre d'entreprises aidées, le secteur d'activité, la prévision de créations d'emplois, voilà, donc j'ai fait ça pendant un an, après quand le DGA est parti, on m'a plus rien demandé, non, pfff, j'ai pas fait ! Je réponds à la demande hein ! C'était intéressant, enfin moi je trouvais ça intéressant, après ils ont estimé que c'était pas intéressant, donc c'est tout hein, on arrête.

Thomas : On vous a demandé de produire ce document mais vous aviez des retours ?

Bernadette : Non, non non, je produisais ma note et puis après y'avait pas de retours.

Thomas : Vous ne saviez pas ce que ça devenait ?

Bernadette : Non non, je savais pas ce que ça devenait en fait ! On me disait que ça allait au Président, je ne sais pas !

Thomas : C'est un peu le problème que j'ai avec mon travail de salarié, ça fait un an et demi que je fais des rapports hebdomadaires, depuis janvier 2011 on m'a jamais dit ce qu'on en pensait. Je vois pas l'intérêt, au bout d'un moment...

Bernadette : ... Ah oui, c'est pas la peine de faire travailler les gens si on ne sait pas à quoi ça sert. C'est pas valorisant, parce qu'on vous fait travailler et on vous dit pas à quoi ça sert, ou au moins ce qu'on en pense, est-ce qu'il y aurait des améliorations à apporter...¹⁰⁷⁵ »

A la différence d'Elisabeth, la production et transmission de chiffres par Bernadette à son DGA était régulière (il s'agissait d'une « note mensuelle »), quoique temporellement circonscrite à la présence de ce haut fonctionnaire au CRP. Cette initiative consistant à systématiser la production d'une expertise statistique à destination de l'encadrement administratif et semble-t-il du cabinet présidentiel ne s'est pas dépersonnalisée. Entièrement dépendante de la personne physique qui en est à l'origine, l'expérience n'a pas duré suffisamment longtemps pour se désingulariser, c'est-à-dire pour accéder au statut de pratique administrative établie et codifiée, en un mot institutionnalisée.

Et la production et transmission récurrente de données sur les aides aux entreprises n'a pas été à l'origine d'un dialogue suivi entre Bernadette et sa hiérarchie sur leurs modalités de fabrication et/ou d'interprétation, qui aurait pu contribuer à en améliorer la « qualité » et/ou à

¹⁰⁷³ A notre connaissance, la direction de la formation et de l'apprentissage (DFA) était l'unique direction opérationnelle qui adressait régulièrement au VP Didier Cardon un « tableau de bord ».

¹⁰⁷⁴ Qui a occupé le poste une seule année, entre septembre 2008 et septembre 2009.

¹⁰⁷⁵ Entretien avec Bernadette, coordinatrice administrative au sein de la DIRES.

créer les conditions d'une appropriation effective du travail statistique dans le quotidien professionnel des agents de la direction de l'économie.

La délimitation temporelle du travail statistique des agents régionaux peut être rapprochée par analogie de « l'indifférence ordinaire pour la politique¹⁰⁷⁶ » révélée par la sociologie des rapports profanes à la politique. De même en effet que seuls des « dispositifs d'entraînement, institués ou non, (...) permettent, de temps à autre, aux moins intéressés de participer "malgré tout¹⁰⁷⁷" » à la vie politique, le travail de mise en chiffres des agents du CRP est resté étroitement circonscrit par des circonstances bien définies, comme la « demande » émise par un élu ou un haut fonctionnaire. Ce type de sollicitation fonctionnent comme autant de « dispositifs d'entraînement », inégalement institués comme on l'a vu, qui permettent aux agents administratifs comme Elisabeth ou Bernadette de quantifier « malgré tout ». C'est donc dire qu'ils n'élaborent et ne transmettent des statistiques que lorsqu'ils sont hiérarchiquement sommés de le faire¹⁰⁷⁸. Pendant l'essentiel de leur temps professionnel, l'agenda mental des cadres supérieurs comme des chargés de mission est occupé par de nombreuses considérations autres que celles de produire des données.

§ 4) L'intégration avortée du contrôle de gestion dans le budget

Une dernière anecdote permet d'illustrer de façon éclairante l'extériorité du travail de quantification vis-à-vis de l'ordinaire professionnel des agents régionaux : l'inclusion ratée de statistiques gestionnaires dans les modalités d'élaboration du budget. Il s'agissait plus précisément d'inclure dès le stade de la préparation budgétaire la quantification de la production passée et à venir des services. Anciennement à la tête de la direction de l'économie et membre de l'équipe de direction du pôle 1, Sébastien revient sur les circonstances de l'ajout puis du retrait d'indicateurs de « réalisation » dans les documents du budget primitif (BP) 2012, élaboré au dernier trimestre 2011 :

« Sébastien : Petite histoire marrante, on a préparé le budget de septembre jusqu'à novembre, c'était un boulot de titans, et d'un seul coup on nous demande des indicateurs de réalisation. Avec mon collègue le directeur-adjoint de la DIRES je dis "C'est quoi ce truc-là encore ?!". Et alors bien sûr on devait faire l'historique en plus, moi je dis j'ai pas le temps, j'ai pas les outils, j'ai pas les moyens, etc. Et attention ! Ils réfléchissent même pas ! Je veux critiquer personne hein, la personne c'est le contrôleur de gestion, on lui demande, il le fait, on me demandait de projeter et budgéter 2012, mais on me demandait aussi l'historique 2010 et 2011, y'avait des trucs aberrants, on passait de 0 à 10 et de 10 à 0, c'est n'importe quoi ! Tous ces chiffres-là, parachutés comme ça, tout le monde allait se prendre les pieds dans le

¹⁰⁷⁶ Nicolas Mariot, « Pourquoi il n'existe pas d'ethnographie de la citoyenneté », *art. cité*, p. 187.

¹⁰⁷⁷ *Ibid.*

¹⁰⁷⁸ Comme on l'a mis en évidence sur le cas du FSE dans la conclusion du chapitre III.

tapis, l'opposition allait en profiter, etc. Voilà comment ça marche dans cette boutique ! La directrice générale adjointe a pas rempli et c'est passé à la trappe¹⁰⁷⁹. »

Bien que les agents dans les services aient là aussi répondu à la commande, la décision fut finalement prise au début du mois de décembre 2011 de supprimer toutes les statistiques gestionnaires des documents budgétaires, suite à une réunion du directeur général des services (DGS) avec les directeurs généraux adjoints (DGA) des cinq pôles de l'administration¹⁰⁸⁰. Nicole et Pierre expliquent ce revirement par l'intensité des contraintes pesant sur les finances régionales :

« Nicole : Quand on a préparé le budget 2012, on a su peu de temps avant qu'on nous demandait des indicateurs. Mais ça été comme ça, hop !

Pierre : On a eu deux semaines ! (...) On nous demandait les chiffres passés, donc les années antérieures, le prévisionnel et des objectifs sur les deux ans à venir...

Nicole : ... Oui, à deux ans. Donc c'était rigolo parce que finalement on savait pas comment les renseigner. Je me souviens que pour les chèques-environnement¹⁰⁸¹, je crois qu'on avait comme objectif d'augmenter le nombre d'enfants touchés...

Pierre : ... Donc ça voulait dire que ça augmentait la participation régionale !

Nicole : ... Mon Dieu ! Ça a pas été du tout bien interprété !

Thomas : Ah bon ?

Nicole : Ben non ! Parce que si on prône l'économie et que nous on a un objectif de toucher plus d'élèves... Faut pas se le cacher non plus, on est en période de contraintes budgétaires fortes, donc ça peut nous aider pour démontrer l'efficacité ou l'efficacite de ce qu'on fait. Parce que s'il faut supprimer un dispositif, il vaut mieux choisir celui qui est le moins efficient.

Thomas : Oui, ne pas le faire à l'aveugle...

Nicole : ... Faut pas le faire à l'aveugle. Du coup, c'est un truc qui peut nous servir. Mais bon, c'est un peu dommage d'utiliser uniquement l'évaluation pour ça. Mais bon, en ce moment...

Thomas : ... Oui, j'ai l'impression qu'en ce moment, parce que j'ai vu d'autres personnes dans d'autres directions, et ça grince un peu des dents, parce que les chiffres ne sont utilisés que pour repérer des marges de manœuvre financières...

¹⁰⁷⁹ Entretien avec Sébastien, ex-directeur de la direction de l'économie et membre de l'équipe de direction de la DGA 1, Amiens, CRP, 11 avril 2012. Ce sujet fut évoqué lors d'une réunion de l'équipe de direction de la DGA 1, dont le compte-rendu confirme le propos de Sébastien : « **Tour de table Indicateurs** : Le directeur-adjoint de la DIRES a rencontré le contrôleur de gestion en ce qui concerne les indicateurs. Il lui a indiqué qu'il ne semblait pas opportun de les faire apparaître sur les fiches budgétaires, d'autant qu'ils n'ont pas du tout été pris en compte lors de la préparation du budget. La directrice générale adjointe confirme que ces indicateurs (quantitatifs, qualitatifs ?) et leurs objectifs ne semblent pas définis, et que leur nécessaire harmonisation ultérieure n'est pas organisée. » DGA 1, compte-rendu de la réunion du 24 octobre 2011, p. 3, archive interne, souligné dans le document.

¹⁰⁸⁰ « Les sujets suivants ont entre autres été évoqués lors des dernières réunions DGS-DGA. **1) BP 2012 : indicateurs** : Tous les indicateurs sont retirés des fiches budgétaires 2012 ; ils seront intégrés au budget des années suivantes. Une réflexion doit être menée sur ce sujet, pour travailler sur des séries longues d'indicateurs afin de pouvoir comparer les données. » Source : DGA 1, compte-rendu de la réunion du 5 décembre 2011, p. 1, archive interne, souligné dans le document.

¹⁰⁸¹ « Le chèque environnement est un dispositif de soutien aux projets d'éducation à l'environnement et à l'écocitoyenneté à destination des élèves des cycles 2 et 3 des écoles primaires et des jeunes des centres de loisirs jusqu'à 16 ans. (...) Les projets pédagogiques soutenus doivent contribuer à conduire le jeune public à un comportement éco-citoyen au travers d'activités de sensibilisation à la préservation de l'environnement animées par des associations dites "labellisées" qui sont spécialisées et reconnues par la Région pour intervenir dans ce cadre. » Source : BP 2012, Environnement, p. 6.

Nicole : ... Voilà, en ce moment on en est là oui...

Thomas : ... Et du coup, enfin moi je juge pas mais je peux comprendre que si c'est juste pour descendre entre guillemets les dispositifs...

Nicole : ... Oui, on est moins enclins effectivement à utiliser ce genre d'outils si on sait qu'on donne des bâtons pour se faire battre¹⁰⁸² ! »

Quel est l'écheveau de facteurs dont les forces conjuguées ont eu raison de l'intégration des indicateurs de « réalisation » dans le BP 2012 ? Il y a d'abord le peu de temps laissé aux services pour se livrer à un exercice consistant d'une part à se retourner sur le passé, en incluant les données concernant leur production d'action publique pour les années 2010 et 2011, et d'autre part à (se) projeter (dans) l'avenir, en intégrant « le prévisionnel et des objectifs sur les deux ans à venir » comme le détaille Pierre.

Signe d'une politisation caractéristique des personnels de la fonction publique territoriale¹⁰⁸³, on peut ensuite signaler l'anticipation par Sébastien d'une perspective politique menaçante. Adoptant le point de vue des élus majoritaires, il explique que la présence de chiffres sur la production d'action publique passée et future de l'administration au milieu de documents budgétaires peut être perçue comme un risque politique. Les statistiques gestionnaires peuvent à la fois être considérées comme *une ressource bureaucratique*, bienvenue en période de raréfaction des ressources financières car rendant possible un contrôle (plus) étroit du budget, et *une contrainte politique*, en ce que la lumière projetée sur le coût et la gestion des politiques régionales expose la majorité à des critiques de l'opposition fondées sur des arguments chiffrés, plus délicates à contrer car parées de la force de la forme statistique. Est ainsi révélée « l'ambivalence¹⁰⁸⁴ » fondamentale de l'introduction du contrôle de gestion au sein de l'institution régionale, qui simultanément « habilite et contraint¹⁰⁸⁵ ».

Outre des problèmes tels que la fiabilité des données insérées dans les documents budgétaires ou celui de leur décodage, on peut également faire l'hypothèse que des agents administratifs aient éprouvé le sentiment d'avoir fourni un travail dépourvu d'utilité. Si Sébastien a bien été informé des raisons et des personnes ayant acté le retrait des indicateurs de réalisation¹⁰⁸⁶, ce n'est pas le cas de Pierre et Nicole, qui nous ont avoué leur ignorance totale sur ces deux points :

¹⁰⁸² Entretien avec Pierre, chargé de mission « coordination administrative et évaluation », et Nicole, directrice-adjointe et responsable FREME, direction de l'environnement.

¹⁰⁸³ Cf. par exemple Emilie Biland, « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *Politix*, n°96, 2011, p. 17-37.

¹⁰⁸⁴ Invitant à une « analyse (...) plus fine des effets et de l'inscription sociale des outils de gestion », Eve Chiapello et Patrick Gilbert plaident ainsi pour « une reconnaissance de l'ambivalence des outils de gestion (...) sur le plan politique des rapports sociaux d'une part et sur le plan utilitaire des pratiques de travail d'autre part. » Eve Chiapello, Patrick Gilbert, « Les outils de gestion : producteurs ou régulateurs de la violence psychique au travail ? », *Le travail humain*, vol. 75 (1), 2012, p. 1-18, citation p. 14.

¹⁰⁸⁵ Eve Chiapello, Patrick Gilbert, *Sociologie des outils de gestion. Introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*, op. cit., p. 131.

¹⁰⁸⁶ Son nom est sur la liste des participants aux réunions de l'équipe de direction de la DGA 1 du 24 octobre et du 5 décembre 2011 citées plus haut.

« Pierre : Et en fait ils ont enlevé tous les chiffres.
Thomas : Mais qui "ils" ? Au service du contrôle de gestion ?
Pierre : Ah ben ça le "ils", on sait pas.
Thomas : C'est mystère et boule de gomme ?
Nicole : Ah oui, on ne sait pas qui et on ne sait pas pourquoi ! Vraiment¹⁰⁸⁷ ! »

Il importe enfin et surtout d'intégrer dans l'analyse la perception qu'ont eu les agents administratifs de la « commande » qui leur a été faite d'intégrer des statistiques gestionnaires dans les documents budgétaires. Les chargés de mission n'étant pas plus des idiots culturels que des cadres comme Sébastien, la production des données nécessaires au (bon) fonctionnement de la chaîne statistique du contrôle de gestion ou l'insertion d'indicateurs de « réalisation » dans des documents budgétaires étaient autant de pratiques contredisant la définition dominante du travail administratif régional et allant à l'encontre de leur intérêt professionnel.

Une forme statistique acclimatée mais guère incorporée dans les pratiques professionnelles

Le principal résultat de cette première section est donc celui de la double dévalorisation du contrôle de gestion. D'une part dans la division sociale du travail administratif, puisque les tâches d'élaboration des données gestionnaires sont en pratique délaissées par les chargés de mission, voire déléguées à des personnels de catégorie C. Et d'autre part dans l'économie temporelle de l'activité professionnelle des agents régionaux, puisqu'il apparaît que la concrétisation des politiques et leur gestion financière priment sur l'objectivation statistique de la production administrative.

Une telle conclusion peut paraître contredire celle du chapitre V. On a en effet précédemment expliqué que les propriétés socio-historiques de l'institution régionale ont contribué à l'enracinement des statistiques gestionnaires et au dépérissement parallèle de la quantification évaluative. L'intensité croissante de la contrainte budgétaire ainsi que l'orientation productiviste du travail administratif régional ont entre autres été des facteurs qui ont contribué à l'acclimatation du contrôle de gestion, en se révélant être en adéquation avec cette forme statistique.

Or, on vient de montrer que ces caractéristiques ne sont pas non plus restées inertes vis-à-vis de l'utilisation effective des statistiques gestionnaires, mais cette fois dans un sens opposé à celui mis en évidence dans le chapitre V. Ainsi, si le travail de quantification est

¹⁰⁸⁷ Entretien avec Pierre, chargé de mission « coordination administrative et évaluation », et Nicole, directrice-adjointe et responsable FREME, direction de l'environnement.

situé au bas de la hiérarchie symbolique des activités professionnelles qui comptent aux yeux des chargés de mission et s'il est pour l'essentiel absent de leur agenda mental, c'est bien aussi du fait de cette même orientation productiviste, leur métier consistant avant tout à « produire » l'action publique régionale, beaucoup moins à en fournir une représentation statistique. Dans la même logique, si la prégnance de plus en plus forte de la crise budgétaire a fait (a-)percevoir l'intérêt du contrôle de gestion, la concrétisation de ces contraintes dans les services a dans le même temps nui à l'appropriation de cette forme statistique dans les pratiques professionnelles des personnels. D'abord parce que ce contexte financier plus contraint et contraignant a alourdi les modalités de la préparation budgétaire dans les services, contribuant par là à renforcer la focalisation des agents sur les seules activités de gestion des fonds régionaux. Ensuite et surtout parce que les statistiques gestionnaires ont été perçues par les agents administratifs comme étant exclusivement destinées à réduire le niveau des dépenses des services. Comme le résume avec clarté Nicole, « on est moins enclins effectivement à utiliser ce genre d'outils si on sait qu'on donne des bâtons pour se faire battre ! ».

Les propriétés socio-historiques de l'environnement au sein duquel une forme statistique est introduite contribuent à déterminer l'échec ou la réussite de son déploiement et encadrent aussi les (non) usages de l'instrument. Et comme on vient de le montrer, il n'y pas de relation nécessaire entre ces deux types de relations. Ce sont les mêmes facteurs de l'écosystème institutionnel du CRP ayant participé à l'enracinement du contrôle de gestion qui ont ensuite desservi son incorporation dans les pratiques professionnelles des agents. En somme, « cet exemple rappelle (...) que ce n'est pas parce que la technique rend possible le pilotage par les indicateurs que l'utilisation de ces instruments va produire les effets escomptés¹⁰⁸⁸ ».

On espère avoir convaincu le lecteur du bien-fondé d'une perspective de recherche privilégiant l'encastrement socio-historique des outils statistiques dans leur environnement, qui consiste à délaisser la thèse de leur performativité intrinsèque au profit de l'analyse de l'interaction qui se noue entre leurs caractéristiques et celles de leur environnement, qui détermine non seulement leurs devenirs mais aussi leurs (non) usages, « semi-usages » ou utilisations détournées.

¹⁰⁸⁸ Magali Nonjon, Guillaume Marrel, « Gouverner par les architectures informatiques. Logiciels et progiciels de gestion intégrée dans le secteur social », *art. cité*, p. 17-18.

Section 2) La difficile naissance de l' « homo evaluatus » régional

En se penchant successivement sur la population des agents administratifs puis sur celle des conseillers régionaux, on va maintenant rendre compte de l'avènement difficile de l' « homo evaluatus » au CRP. On analysera d'abord les difficultés de socialisation des agents au souci évaluatif (§ 1) avant de s'arrêter sur la contradiction entre les exigences de la démarche évaluative et celles du rôle d'élu (§ 2).

§ 1) L'incertaine inculcation du souci évaluatif auprès des agents administratifs

Après avoir objectivé l'efficacité réduite de la formation à l' « évaluation des politiques publiques » (EPP) suivie par les agents administratifs (A), on démontrera que la conception de l'EPP défendue par ses promoteurs au CRP rentre en contradiction avec le principe même de la division du travail administratif (B).

A) Comment transmettre une « hygiène de vie professionnelle¹⁰⁸⁹ » par le seul langage ?

Le socle empirique du propos est partiellement issu d'une « participation observante¹⁰⁹⁰ » à une formation à l'EPP, à laquelle on a assisté en tant que salarié¹⁰⁹¹. La session à laquelle on a été convié s'est déroulée pendant trois journées complètes en mars 2010 et a réuni 13 agents administratifs, provenant de services opérationnels des pôles 3 et 4. Le groupe auquel on appartenait a été formé par François Mouterde, consultant et « directeur associé » du cabinet *Planète Publique*. *Quid* de l'efficacité pédagogique de ce travail de socialisation à la pratique évaluative ?

Un premier niveau de réponse consiste à revenir sur certains faits observés. Pour commencer, nos trois collègues de la MSP n'ont pas entièrement alloué leur attention aux propos du consultant pendant toute la durée de la formation. Alors que notre activité scripturale fut intensive, on les a ainsi vus utiliser leurs « téléphones intelligents » pour envoyer ou répondre à des courriels. Ensuite, certains participants n'ont pas assisté à la formation dans sa totalité du fait d'obligations professionnelles. Tel a par exemple été le cas de notre collègue Emilie, qui a dû s'absenter une journée pour respecter des impératifs de gestion budgétaire du FEDER¹⁰⁹². Enfin, parmi les 13 agents convoqués au sein de notre

¹⁰⁸⁹ Entretien avec Florence, ex-directrice générale des services (2007-2010).

¹⁰⁹⁰ D'après l'expression qu'utilisent à plusieurs reprises Thomas Alam, Marion Gurruchaga, Julien O'Miel, « Science de la science de l'Etat : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique », *art. cité*.

¹⁰⁹¹ Le programme est reproduit dans l'annexe n°40.

¹⁰⁹² Programmer des fonds pour éviter qu'ils ne soient perdus.

groupe, trois ne sont en réalité jamais venus. En résumé, certains participants ont fait preuve d'une attention oblique aux propos du consultant. Certains se sont absentés du fait de tâches plus urgentes. Enfin d'autres ne s'y sont pas rendus du tout. Ces premiers indices laissent donc penser que l'efficacité pédagogique de cette formation pour l'inculcation du souci évaluatif n'a rien d'évident.

Plusieurs années après et toujours préoccupé par cette question, on a abordé ce point avec Florence, à l'origine de la décision de former les agents régionaux à l'EPP :

« Thomas : Sur la formation des agents, a posteriori, il y a comme un paradoxe, c'est que l'évaluation est une pratique collective. Mais alors comment transmettre verbalement, uniquement par le discours, à des agents administratifs qui sont sortis de leur structure administrative ce qui découle du registre de la pratique et qui est collectif, vous voyez ?
Florence : Par des jeux de rôles, on peut jouer. C'est ce qu'on avait fait avec François Mouterde pour faire l'introduction de la formation, on s'était marré... (...) Moi je pense que ce qu'il faut faire passer aux agents, c'est ce que je leur dis toujours, l'évaluation c'est une hygiène de vie professionnelle. C'est pas une technique, c'est pas "je sais taper à la machine", c'est quelque chose qui doit être intégré¹⁰⁹³. »

Prise à sa valeur faciale, la réponse de Florence est surprenante. Contrairement à ce qu'elle évoque, aucun « jeu de rôle » n'a en effet eu lieu au sein du groupe dans lequel on était inscrit. A l'exception de quelques « exercices pratiques¹⁰⁹⁴ », la formation a surtout consisté en une sorte de cours magistral. La question de l'efficacité pédagogique de la formation se pose donc toujours avec la même acuité. Et cela d'autant plus si l'on s'arrête sur la conception de l'EPP défendue par Florence. De son point de vue en effet, « l'évaluation » est une « hygiène de vie professionnelle », qui doit être « intégr[e] » dans l'activité administrative quotidienne des agents régionaux. Pour elle, l'« EPP » ne se réduit ni ne se confond avec une simple « technique » professionnelle, à l'image de la compétence consistant à « savoir taper à la machine ». Sans nier la dimension technique de l'EPP, il s'agit d'insister sur le fait que la définition qu'en donne Florence n'y est pas réductible.

Cette manière de catégoriser l'EPP n'est pas propre à l'ex-directrice générale des services. Il s'agit en réalité d'une conception assez répandue au sein du CRP, mais aussi et plus généralement chez les praticiens administratifs de « l'évaluation ».

¹⁰⁹³ Entretien avec Florence, ex-directrice générale des services (2007-2010). Au moment de l'entretien en avril 2013, Florence était membre de la « Société Française de l'Evaluation » depuis plusieurs années.

¹⁰⁹⁴ L'après-midi du 2 mars 2010, François Mouterde nous a par exemple fait « formuler des indicateurs », tandis que l'exercice de la matinée du 18 mars 2010 a consisté en l'« analyse d'un cahier des charges d'évaluation ».

Encadré n°38) Le caractère usuel d'une définition de l' « évaluation » comme « culture »

Dans les documents budgétaires du CRP d'abord, l'EPP est définie soit comme une « pratique¹⁰⁹⁵ » soit comme une « culture¹⁰⁹⁶ ». C'est aussi de la sorte qu'elle est conçue dans les deux versions du « projet d'administration régionale » (PAR¹⁰⁹⁷). Ces traces documentaires font écho à la façon dont les principaux acteurs régionaux de l'EPP la définissent. Pour François aussi elle peut être catégorisée comme une « culture¹⁰⁹⁸ », Guillaume en parlant quant à lui, après Florence, comme d'un « réflexe¹⁰⁹⁹ ». Chargé de mission « évaluation des aides aux entreprises » dans la même direction que Guillaume, Bertrand utilise de son côté le mot « automatisme » :

« Bertrand : Mais je pense que c'est en ça que doit être mise en place une culture de l'évaluation. C'est-à-dire que, à mon sens, on doit plus se demander comment on va faire pour évaluer, comment on doit s'y prendre, etc., c'est que ça doit être un automatisme, c'est en ça que ça doit être une culture, et ne pas figer l'évaluation comme un outil mais plutôt travailler avec le souci permanent de "est-ce que ce que je fais est efficient ?" Et au quotidien, dans tout ce qu'on peut faire, c'est en ça que c'est une culture. (...) C'est une démarche que chaque agent, chaque élu doit s'approprier pour que ça devienne un automatisme dans tous les choix qu'on peut faire. Mais du plus simple modèle d'organisation d'un service à l'élaboration d'une politique globale pour la collectivité, à chaque stade je crois que ça doit être vraiment présent et ça doit se transformer en automatisme au bout d'un moment, c'est en ça que ça sera une culture¹¹⁰⁰ ».

Cette conception de l'activité évaluative n'est pas le monopole des agents administratifs du CRP. Il est en effet possible de partiellement généraliser cette observation à partir de la thèse de Nicolas Matyjasik. « En plus de ces aspects exclusivement techniques, les gestionnaires administratifs nous ont également fait part d'une face de leur travail liée à l'acculturation de leur institution à l'évaluation. A ce propos, les individus rencontrés se vivent comme des "passeurs d'une culture de l'évaluation" qui jouent un rôle dans la diffusion de cette idéologie aussi bien en amont, en œuvrant pour que des évaluations soient mises en place, qu'en aval, en assurant la mise en place des recommandations produites par les travaux évaluatifs¹¹⁰¹. » Ce constat est confirmé par l'examen de deux publications de

¹⁰⁹⁵ Source : BP 2011, Rapport du Président, services généraux, p. 27.

¹⁰⁹⁶ Source : BP 2015, Rapport du Président, services généraux, p. 23.

¹⁰⁹⁷ Sources : CRP, Projet d'administration, avril 2009, p. 2. Journal de terrain, copier-coller de l'intranet du 23 avril 2012. L'expression « culture de l'évaluation » est également employée dans le « référentiel managérial ». Source : CRP, Référentiel managérial, p. 13.

¹⁰⁹⁸ « François : Voilà, c'est pour ça que je vous dis que c'est toute une culture qui doit être diffusée, du coup il faut que les agents en soient imprégnés, et ça nécessite après de changer toute la chaîne de production et c'est pas simple, c'est un processus de management » Entretien avec François, directeur général adjoint du pôle 2 « Développement territorial ».

¹⁰⁹⁹ « Guillaume : Et puis le discours de Florence que je trouvais pas mal, c'est pas mal dit sur le fond, c'est de dire qu'il faut que l'évaluation soit un réflexe pour chaque agent ». Entretien n°1 avec Guillaume, chef de projet « évaluation des politiques régionales », DIPPE. Rappelons que Guillaume a été socialisé à l'EPP dès son doctorat en contrat CIFRE, puisqu'il était salarié d'une société spécialisée dans le domaine.

¹¹⁰⁰ Entretien n°1 avec Bertrand, chargé de mission « évaluation des aides aux entreprises », DIPPE.

¹¹⁰¹ Nicolas Matyjasik, *L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée. Institutions, marchés et professionnels*, op. cit., p. 295. Voir aussi le développement intitulé « Conversion à la "culture" de l'évaluation » p. 348-349. D'une manière générale, le terme apparaît à de nombreuses reprises dans les entretiens effectués par l'auteur.

Qu'elle soit verbalisée comme une « pratique », une « culture » ou encore un « réflexe », cette conception de l'EPP appelle trois remarques. La première est que l'« évaluation » peut être assimilée à une certaine manière de penser et d'agir en tant que professionnel de l'administration régionale, c'est-à-dire à une « institution » au sens durkheimien du terme. L'EPP n'est ensuite pas qu'une simple « technique », ni même une étape supplémentaire de la division sociale du travail administratif. Puisqu'il s'agit d'après Bertrand de « travailler avec le souci permanent » de l'efficacité, la démarche évaluative peut être assimilée à un véritable principe d'organisation de la production de l'action publique régionale. Enfin, cette catégorisation de l'EPP comme une « hygiène de vie professionnelle » ou un « automatisme » en fait une activité dont la concrétisation paraît exclusivement ressortir de l'ordre de la pratique. Ce point constitue une explication à l'efficacité marginale de la formation.

La situation pédagogique qu'appelle la formation place les agents régionaux dans une position hautement éloignée de leur quotidien professionnel, puisqu'ils ont été artificiellement extraits de la structure des relations objectives dans laquelle ils sont insérés et au sein de laquelle ils agissent. En d'autres termes, la situation de formation embarque les agents administratifs dans une expérience sociale profondément artificielle. Dans ces conditions, comment transmettre par le discours ce qui relève de la pratique collective au sein d'une administration ? Il y a donc bien une contradiction dans l'inculcation purement théorique – à la manière d'un cours magistral – d'une « culture de l'évaluation », qui en tant que telle ne peut « fonctionner » qu'à l'état pratique. « En effet, le paradoxe de toute pédagogie institutionnalisée est qu'elle vise à instituer comme schèmes fonctionnant à l'état pratique des règles que le travail des grammairiens dégage de la pratique des professionnels de l'expression écrite (du passé) par un travail d'explicitation et de codification rétrospectives¹¹⁰³. » La dimension « théorique » de la formation est justement le reproche formulé par Jean-Louis :

¹¹⁰² Cf. Magali Bencivenga, « L'organisation de l'évaluation dans les collectivités locales », *Informations sociales*, n°150, 2008, p. 140-149, p. 145. 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*, n°148, 2013, p. 895-898, p. 897.

¹¹⁰³ Pierre Bourdieu, *Langage et pouvoir symbolique*, Points, Seuil, Paris, 2001, p. 93. Par analogie, ce qui a été dit des modalités de transmission du métier de sociologue correspond assez bien à une définition de l'EPP entendue comme « hygiène de vie professionnelle », « réflexe » ou encore « automatisme » : « Etant donné que ce qu'il s'agit de communiquer, c'est essentiellement un *modus operandi*, un mode de production scientifique qui suppose un mode de perception, un ensemble de principes de vision et de division, il n'y a pas d'autres manières de l'acquérir que de le voir opérer pratiquement ou d'observer comment, sans nécessairement s'explicitier sous forme de préceptes formels, cet *habitus scientifique*, puisqu'il faut bien l'appeler par son nom, "réagit" devant des choix pratiques – un type d'échantillonnage, un questionnaire, un problème de codage. L'enseignement d'un *métier* ou, pour parler comme Durkheim (...), d'un "art" entendu comme "pratique pure

« Thomas : Et je voulais savoir si vous avez assisté à la formation à l'EPP, organisée sous l'impulsion de la DIPPE...

Jean-Louis : ... Oui j'y étais...

Thomas : ... Vous vous rappelez, qu'est-ce que vous avez pensé de cette formation ? Moi j'ai trouvé ça intéressant mais...

Jean-Louis : ... Théorique. Et puis ça ne m'a pas apporté la réponse à "Pour quoi faire ?". Non non... (...)

Thomas : ... C'est vrai que j'ai regardé le contenu de la formation, alors au début on nous a parlé des différentes catégories d'indicateurs...

Jean-Louis : ... Oui, ça j'aurais pu le trouver sur internet hein ! Toute la première journée. Alors en plus l'introduction elle était faite par Guillaume, on était une dizaine dans le groupe, c'était déjà le grand discours, personne n'a rien compris ! [Il rigole] Mais peut-être qu'il a du mal lui-même à comprendre réellement ce qu'il doit faire et comment le faire, je sais pas trop. Le problème, c'est que quand quelqu'un explique aux autres ce qu'ils doivent faire et comment ils doivent le faire mais que le message passe pas... (...) Honnêtement ça nous a pas appris grand-chose...¹¹⁰⁴ »

Si des éléments statistiques montrent assez clairement que tant les moyens financiers alloués à l'EPP que la fréquence de la commande de travaux évaluatifs sont allés crescendo entre 2005 et 2015¹¹⁰⁵, le retour qu'on vient d'opérer sur la formation des agents régionaux à l'EPP laissent planer le doute sur l'effectivité de l'inculcation de cette « hygiène de vie professionnelle » dans leur quotidien administratif. Cela ne clôt pas pour autant l'analyse de l'efficacité de la formation, à condition toutefois de l'envisager en adoptant le point de vue du prestataire.

Encadré n°39) De l'efficacité pédagogique de la formation à l'intérêt économique du prestataire

Il faut autrement dit se pencher sur l'intérêt commercial du prestataire de la formation. Analysant les caractéristiques du « marché du conseil en évaluation », Nicolas Matyjasik signale une « extension du marché [de l'évaluation] sur le créneau des formations [qui] s'explique notamment par l'enjeu stratégique que représente cette prestation. En effet, elle permet, tout en élargissant les débouchés du marché, de développer des relations plus proches avec des potentiels demandeurs d'évaluation. En ce sens la formation alimente une prescription ultérieure d'évaluation. (...) À cet égard, un consultant rencontré lors de notre recherche estime que les nouveaux enjeux du marché de l'évaluation territoriale se situent précisément au niveau des formations qui permettent d'être directement en contact avec des personnes susceptibles de passer ultérieurement des contrats d'évaluation : "Je pense que la formation de fonctionnaires peut permettre de faciliter l'obtention de marché... Ils devraient se souvenir de nous lors de la sélection des offres les plus pertinentes"¹¹⁰⁶. » Cette analyse

sans théorie", appelle une pédagogie qui n'est pas du tout celle qui convient à l'enseignement de *savoirs*. » Pierre Bourdieu, Loïc Wacquant, *Invitation à la sociologie réflexive*, Liber/Seuil, Paris, 2014, p. 283, souligné dans le texte. Sur le même point, voir aussi Pierre Bourdieu, *Esquisse d'une théorie de la pratique. Précédé de trois études d'ethnologie kabyle*, op. cit., p. 303-304. Et Pierre Bourdieu, *Sociologie générale. Cours au Collège de France, volume 1, 1981-1983*, op. cit., p. 15 et 17-18.

¹¹⁰⁴ Entretien avec Jean-Louis, chef de projet, DFA. Plus haut dans l'interaction, Jean-Louis s'est exclamé au sujet de Guillaume : « C'est un théoricien ! »

¹¹⁰⁵ Voir les tableaux n°10 et 11 dans le chapitre V.

¹¹⁰⁶ Nicolas Matyjasik, *L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée. Institutions, marchés et professionnels*, op. cit., p. 215.

s'applique très bien au cas de la société *Planète Publique* : postérieurement à cette formation, ce cabinet a réalisé trois « évaluations » en 2012, 2013 et 2014¹¹⁰⁷. Sous cet angle, l'efficacité de la formation pour ce prestataire ne fait donc guère de doute.

B) La division sociale du travail administratif contre l'incorporation de la pratique évaluative

Pour Florence, Guillaume et Bertrand, l'« évaluation » est un principe d'organisation de la production de l'action publique régionale. Mais les agents administratifs la considèrent davantage comme une nouvelle séquence de la division sociale du travail administratif. On peut donner deux illustrations de cette vision différente et *de facto* concurrente.

Interrogée sur la fonction du tableau de bord évaluatif de son service qu'elle a participé à construire, Elisabeth nous a rapidement fait part de ses difficultés pour « être dans une démarche d'évaluation des politiques publiques » :

« Elisabeth : On s'est exécuté, bon ça n'a pas été très simple, parce que même si normalement c'est intégré à l'activité du chargé de mission d'être dans une démarche d'évaluation des politiques publiques...

Thomas : ... Normalement...

Elisabeth : ... Oui, ce qui est normal, enfin on comprend en soi, sauf qu'on n'a pas d'outils, très honnêtement ! Et puis c'est pas notre métier ! Et puis on est débordé par le quotidien, pour être tout à fait honnête. Donc ce que je veux dire c'est que c'est pas une démarche forcément naturelle. Donc on a travaillé là-dessus [le tableau de bord évaluatif], on a sué sang et eau quasiment ! [Rires] (...) Parce que c'est des démarches lourdes quand même au quotidien hein ! Donc si on nous dit pas "Dans quatre mois vous devez avoir sorti ça", c'est pas simple à rentrer dans le quotidien.

Thomas : Et puis c'est un travail itératif aussi, c'est-à-dire qu'on construit une version 1 du tableau de bord à un moment donné, on essaie de renseigner tel indicateur et puis on se rend compte que c'est pas la bonne source ou qu'il manque des données, donc il faut modifier l'indicateur...

Elisabeth : ... Oui et puis on a besoin d'être accompagné par des gens dont c'est le métier et qui peuvent dégager du temps¹¹⁰⁸ ! »

En deux occasions et avec une certaine force, Elisabeth affirme que l'intégration de l'EPP dans son activité administrative quotidienne est loin d'être une « démarche » « naturelle » : « c'est pas notre métier ! ». Puisque la pratique évaluative entretient un rapport d'extériorité vis-à-vis du contenu effectif du métier des chargés de mission comme Elisabeth, l'exercice de la compétence évaluative dans l'administration doit donc obéir à la loi de la division sociale du travail, c'est-à-dire être confié à « des gens dont c'est le métier ». C'est bien aussi ce qu'affirme Jean-Louis, qui conclut en ces termes notre questionnement sur la formation à l'EPP :

¹¹⁰⁷ Cf. l'annexe n°36 qui recense tous les travaux évaluatifs commandés entre 2008 et 2015. Il s'agit des prestations n°13, 18 et 27, celle-ci ayant été effectuée en association avec un autre cabinet.

¹¹⁰⁸ Entretien avec Elisabeth, chargée de mission enseignement supérieur, DIRES.

« Jean-Louis : Parce qu'en plus la collectivité elle a créée, elle a nommé une entité d'évaluation, il y a eu beaucoup de réactions dans le groupe [de la formation], du genre "Mais enfin, si on fait leur boulot". Il y a eu des réactions comme ça : "Dans ce cas-là c'est nous qui faisons tout"... Et on voit plus l'intérêt¹¹⁰⁹. »

Le fond du propos de Jean-Louis rejoint celui d'Elisabeth. A ses yeux en effet, puisqu'une « entité d'évaluation » existe et en a la charge, l'EPP n'est qu'une nouvelle étape de la division sociale du travail administratif, qui par conséquent n'aurait pas à être appropriée par tous les agents sous la forme d'un principe d'organisation général de leur activité professionnelle.

Alors que les entrepreneurs de la cause évaluative voyaient en elle une modalité pour penser et structurer (l'action de) la collectivité dans son ensemble, ce principe de vision a été comme « rabattu » ou « détourné » par l'ordre préétabli, à la fois réifié et incorporé. Ces deux extraits d'entretien montrent que les agents administratifs ont envisagé l'« évaluation » seulement comme une séquence supplémentaire de la division sociale du travail administratif régional, qu'ils n'ont donc pas à intégrer dans leur quotidien professionnel mais qui doit être déléguée à des agents compétents dans des services spécialisés. De façon plus générale, on peut même se demander si l'EPP pourrait effectivement être appropriée sur un mode pratique par les agents régionaux comme une « hygiène de vie professionnelle ». Peut-elle autrement dit être autre chose qu'une nouvelle étape de la division du travail administratif ?

D'autres éléments empiriques peuvent être analysés pour mieux cerner les difficultés rencontrées par les entrepreneurs de la cause évaluative, à partir des exemples de la direction de la formation et de l'apprentissage (DFA) et de celle de l'éducation (DE).

Le premier entretien avec Guillaume fut en grande partie consacré à retracer les circonstances de fabrication puis de dépérissement de la quantification évaluative. Prenant le cas de la DFA, ce qu'il nous a appris du devenir du tableau de bord évaluatif de ce service permet de saisir les logiques sociales qui tendent à « réduire » l'EPP au rang de simple séquence supplémentaire de la division sociale du travail administratif :

« Guillaume : Le problème, c'est toujours pareil, c'est qu'une fois qu'une compétence qui devrait être appropriée par tout le monde est prise en charge par une personne, les autres s'en déchargent. C'est ce qui se passe pour la DFA, ils ont mis en place un pôle ou un service, ils

¹¹⁰⁹ Entretien avec Jean-Louis, chef de projet, DFA. Un doute persiste sur ce à quoi et/ou à qui Jean-Louis fait référence en parlant d'« entité d'évaluation ». Puisque qu'il mentionne « la collectivité » juste avant, il désigne nécessairement une instance évaluative endogène à l'institution : il s'agit donc soit de la DIPPE (par la suite devenue DIPPADE), soit du CERI (« comité d'évaluation régional interne »).

sont trois en charge de la définition des indicateurs, des questionnaires, etc¹¹¹⁰. Mais c'est des gens qui n'ont jamais travaillé sur ces questions-là, enfin moi je fais de la formation-suivi-accompagnement... Et puis c'est totalement externalisé par rapport à la logique interne. C'est une structure indépendante des départements qui s'occupe de ça.

Thomas : Et en plus qui doit peut-être batailler pour s'intégrer dans le réseau de relations qui existe déjà...

Guillaume : ... Oui y'a ça et puis y'a un autre truc, c'est que quand je te disais que le tableau de bord n'a pas été approprié, 1) il a pas été repris, 2) il a pas été diffusé, c'est-à-dire que les gens avec qui je travaille maintenant avaient même pas entendu parler du tableau de bord... Bon, je pense qu'il y a d'autres problèmes, c'est une grosse machine la DFA, mais ça veut dire que le niveau managérial ne s'est pas saisi de cet outil-là... Avec une entrée très très technique... Et en donnant des injonctions de résultats en matière de récolte de données à travers des questionnaires, avant même de se poser la question "Qu'est-ce qu'on fait ?", "Quels sont les objectifs attendus et qu'est-ce qu'on va mesurer ?". C'est "Je commande un questionnaire et allez-y faites-nous un questionnaire" et hop¹¹¹¹. »

Malgré l'existence d'un département spécialisé au sein de la DFA, l'« évaluation » est restée « complètement externalisé[e] » par rapport au fonctionnement du service. Si le manque de maîtrise des outils évaluatifs par les membres de ce département doit également être pris en considération, ce facteur n'épuise pas l'analyse.

Une autre explication est à rechercher dans la perception de la fonction évaluative par le « niveau managérial » de la direction, dont a découlé la réduction de l'EPP à la seule production de questionnaires. Conçue comme un principe d'organisation de la production de l'action publique régionale, la préoccupation évaluative aurait une vertu d'explicitation voire de (re-)mise en question des politiques de la DFA : « qu'est-ce qu'on fait ? » « Quels sont les objectifs attendus et qu'est-ce qu'on va mesurer ? ». Mais du fait de l'« entrée très très technique » de l'« évaluation » dans le fonctionnement routinier du service, sa potentialité subversive a été en quelque sorte neutralisée par sa « réduction » à la simple fabrication de questionnaires.

La seconde illustration est celle de la direction de l'éducation (DE), au sein de laquelle a été créée une mission intitulée « traitement des données et aide au pilotage » suite à la « réorganisation » du service en 2012. Laissons Hélène décrire le rôle imparti à cette mission :

« Hélène : L'évaluation maintenant est une thématique que l'on veut voir abordée dans l'ensemble des missions. Pas uniquement au niveau de la nôtre. Elle doit être prise en compte par toutes les directions plus opérationnelles, les missions plus opérationnelles que la nôtre. On peut dire qu'on est une mission fonctionnelle au sein d'une direction opérationnelle. Donc

¹¹¹⁰ Le « pôle » ou « service » que mentionne Guillaume correspond au département « programmation ingénierie qualité », dont nos données attestent de l'existence dans la DFA depuis le début de l'année 2012. Il était alors composé de 13 agents, parmi lesquels figurait Viviane, unique chargée de mission « évaluation ». Signalons qu'un chargé de mission « analyse statistique » officiait dans le département « apprentissage ». Source : Répertoire des agents régionaux, données personnelles, janvier-février 2012. D'après l'organigramme de la DFA daté d'avril 2015, le département « programmation ingénierie qualité » existait toujours. De même qu'entre ces deux dates, l'intitulé et la localisation des postes de ces deux chargés de mission sont restés inchangés.

¹¹¹¹ Entretien n°1 avec Guillaume, chef de projet « évaluation des politiques régionales » DIPPE.

les autres missions qui sont plus opérationnelles et qui gèrent elles-mêmes des dispositifs auront elles aussi, et prioritairement, à évaluer leurs dispositifs. Notre travail étant plutôt de faire en sorte de rassembler les données qui sont déjà existantes, de mettre tout cela à leur disposition, de manière à ce qu'elles aient un certain recul vis-à-vis de leurs dispositifs. Et envisager elles-mêmes leur évaluation au fil de l'eau. Donc ça ce sont des choses qui se mettent en place.

Thomas : D'accord. Donc si je vous comprends bien, il s'agit maintenant que chaque agent, quel que soit son niveau hiérarchique, quelle que soit sa situation, se préoccupe de l'évaluation.

Hélène : Tout à fait. Ça doit devenir une thématique transversale. Parce qu'effectivement dans l'ancienne organisation on avait une personne¹¹¹² qui s'occupait de l'évaluation. On veut que l'évaluation soit prise en compte au quotidien en quelque sorte par chacun. C'est pas à un instant T qu'on viendra évaluer. C'est plutôt dire qu'au fur et à mesure, dans la gestion du dispositif, on doit pouvoir avoir un regard un peu rétrospectif et se dire "Voilà comment on a fonctionné. Est-ce que ça a été efficace ? Efficace ?", enfin voilà.

Thomas : D'accord. C'est-à-dire que chaque agent doit intégrer dans son travail et dans son esprit l'évaluation, c'est bien ça ?

Hélène : C'est ça. C'est l'un des objectifs qui nous a été aussi fixé¹¹¹³. »

« On peut dire qu'on est une mission fonctionnelle au sein d'une direction opérationnelle » : anecdotique au premier abord, cette affirmation doit toutefois retenir l'attention. Formellement, Hélène et sa collègue Mélanie ont un rôle similaire à celui d'une direction exclusivement fonctionnelle, comme la direction des finances ou celle des affaires juridiques. La mission « traitement des données et aide au pilotage » appartient à un groupement de trois autres « missions », toutes situées sur la droite de l'organigramme. Chacune d'elles est directement rattachée à l'équipe de direction de la DE. Des traits reliant les diverses subdivisions de la direction figurent les rapports théoriques qu'elles entretiennent les unes par rapport aux autres. Or, leur examen montre que la mission « traitement des données et aide au pilotage » est habilitée à interagir avec toutes les autres subdivisions opérationnelles, comme celle en charge des « aides à la scolarité et des TIC » par exemple.

Tout se passe donc *a priori* comme si la préoccupation évaluative était devenue un nouvel impératif catégorique transversal des politiques éducatives régionales. Non seulement elle a contribué à remodeler l'organisation formelle de la direction en charge de ce secteur,

¹¹¹² Il s'agit de Ludovic, chargé de mission « planification territorialisation », devenu responsable du département « planification territorialisation programmation ». On l'a vainement contacté pour un entretien à deux reprises au printemps et à l'automne 2012, parce qu'une source indiquait qu'il avait été l'unique interlocuteur de Guillaume pour l'élaboration du tableau de bord évaluatif de la DE. Après lui avoir exposé l'objet de notre sollicitation, il a finalement décliné, au motif qu'il n'était plus responsable de département mais l'un des deux « managers » rattaché à la direction bicéphale de la DE. C'est lui qui nous a « orienté » vers la mission « traitement des données et aide au pilotage ».

¹¹¹³ Discussion enregistrée avec Hélène, chargée de mission traitement des données et aide au pilotage, et Mélanie, assistante de mission traitement des données et aide au pilotage, DE. Malgré notre plaidoirie, Hélène nous a rapidement fait comprendre qu'elle ne pouvait se « prêter au jeu » d'un entretien. Elle nous a néanmoins permis d'enregistrer la discussion, qui a consisté d'une part en une négociation pour obtenir le « droit » d'effectuer un entretien digne de ce nom, d'autre part en une présentation des raisons d'être de la mission « traitement des données et aide au pilotage ». Daté de mars 2015, l'organigramme de la DE figure dans l'annexe n°41.

mais il est en outre question d'en faire une « hygiène de vie professionnelle » : « on veut que l'évaluation soit prise en compte au quotidien en quelque sorte par chacun. » De ce point de vue, il semblerait bien que le souci évaluatif soit performatif, au sens où il paraît effectivement être un principe d'organisation de la production de l'action publique régionale en matière d'éducation. Dans le cas de la DE, faire de l'EPP une « thématique transversale » passe donc par la création d'une mission fonctionnelle dans une direction opérationnelle, dont l'une des raisons d'être est d'y socialiser les agents. Une division du travail administratif temporaire a autrement dit été mise en place, dans laquelle une équipe restreinte d'agents est responsable de la pédagogie évaluative. Au risque toutefois que cette distribution temporaire des tâches nécessaire pour faire (a-)percevoir l'EPP autrement que comme une simple technique ne s'institue, c'est-à-dire que l'« évaluation » ne reste qu'une activité spécialisée et du ressort exclusif d'un nombre limité d'agents.

L'incorporation de l'« évaluation » dans la routine professionnelle des agents régionaux s'est donc heurtée à une sorte de loi d'airain, condensée par Guillaume : « Le problème, c'est toujours pareil, c'est qu'une fois qu'une compétence qui devrait être appropriée par tout le monde est prise en charge par une personne, les autres s'en déchargent. »

§ 2) La résistible conversion des élus

Restent à envisager les rapports des conseillers régionaux vis-à-vis de l'EPP. On commencera par objectiver la place de l'« évaluation » dans l'agenda mental des élus régionaux (A) puis on expliquera que leur conversion au souci évaluatif est improbable, du fait de la contradiction entre les exigences de la pratique évaluative et les impératifs du métier politique (B).

A) Une préoccupation extérieure à l'agenda mental des élus

L'exploitation statistique d'une petite partie du « compte administratif¹¹¹⁴ » permet d'objectiver la relation qu'entretiennent les 57 élus du territoire picard à l'égard de l'EPP. La consultation de ces sources de 2005 jusqu'à 2014 a permis de reconstituer la liste exhaustive des formations dispensées aux groupes politiques de l'assemblée, afin de localiser l'EPP dans l'agenda cognitif des élus régionaux sur presque 10 années.

¹¹¹⁴ L'article L. 4135-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que les « actions de formation » des élus financées par l'institution au 31 décembre de l'année n y figurent.

Tableau n°14 : L'EPP, un thème quasiment absent des formations dispensées aux élus (2005-2014¹¹¹⁵) :

Nombre de formations par année	Nombre de formations liées à l'EPP
2005 N = 23	N = 1 « La coopération décentralisée : évaluer les politiques locales - coordonner l'action des élus » (Verts-PRG)
2006 N = 27	
2007 N = 28	N = 2 « Aides publiques et contrôle des fonds publics » (PCP) « Evaluer le coût financier de vos projets » (VRC ¹¹¹⁶)
2008 N = 41	
2009 N = 30	N = 1 « Analyse et évaluation des politiques - E-démocratie / E-administration » (PS)
2010 N = 27	
2011 N = 31	N = 2 « Evaluation des politiques publiques » (« Communistes et progressistes unitaires », Europe Ecologie, PRG, PS) « L'audit des politiques régionales » (FN)
2012 N = 27	N = 1 « Formation au contrôle interne budgétaire du CRP » (UMP)
2013 N = 18	
2014 N = 12	N = 1 « L'impact des politiques régionales et européennes sur

¹¹¹⁵ Sources : CRP, Compte administratif 2005, archive interne. CRP, Compte administratif 2006, archive interne, p. 349. CRP, Compte administratif 2007, archive interne, p. 391. CRP, Compte administratif 2008, archive interne, p. 334. CRP, Compte administratif 2009, archive interne, p. 339-340. CRP, Compte administratif 2010, archive interne, p. 345. CRP, Compte administratif 2011, archive interne, p. 358-359. CRP, Compte administratif 2012, archive interne, p. 345. CRP, Compte administratif 2013, archive interne, p. 311. CRP, Compte administratif 2014, p. 337. Pour les années 2005 à 2010 incluse, certaines formations ont été dispensées en même temps à plusieurs groupes politiques. Le détail figure dans la liste exhaustive des formations reproduite dans l'annexe n°42.

¹¹¹⁶ Ces sigles sont ceux des groupes « Parti communiste progressiste » et « Verts, radicaux et communistes ».

	l'emploi » (FN)
T = 264 100%	T = 8 3%

Sur un total de 264 formations dispensées aux élus entre 2005 et 2014, 8 d'entre elles abordent l'EPP soit seulement 3%. Ce résultat mérite d'autant d'être signalé si l'on considère la longueur de la série historique. Il est difficile de voir dans ce résultat un effet de contexte, qui trouverait son origine dans la brièveté de la période d'observation. Deuxièmement, sur les 10 années étudiées, il y en a 4 pour lesquelles aucune formation (in-)directement relative à l'EPP n'a été recensée (2006, 2008, 2010 et 2013). Cela est d'autant plus notable que l'année 2008 est précisément celle qui compte le plus grand nombre de formations suivies (n = 41). Enfin, à la différence de l'investissement économique du CRP dans l'« évaluation¹¹¹⁷ », on est bien en peine de repérer une évolution dans le tableau n°14. Le désintérêt des groupes politiques pour la thématique évaluative paraît structurel, au sens où il reste constant pendant les deux mandatures, et universel, puisqu'il est partagé par les élus de toutes sensibilités. Il est donc justifié de parler de l'invisibilité de l'« évaluation » dans l'agenda mental des élus régionaux.

Les paroles de Florence, l'ancienne directrice générale des services entre 2007 et 2010, permettent d'appréhender comment les élus (dé-)considèrent l'EPP :

« Florence : Les politiques d'évaluation, elles sont encore plus complexes que les autres politiques à mettre en place, donc le budget ça emmerde les élus, le contrôle de gestion ils savent même pas que ça existe et l'évaluation ils ont envie de tuer. Parce que les politiques d'évaluation, c'est des politiques qui ramènent au sens, donc ça oblige les élus à dire ce qu'ils voulaient, alors ça c'est un peu compliqué, et après ça les oblige à avoir un regard critique et à avoir une vision et une réflexion sur les effets induits de leur politique, et alors ça ils détestent¹¹¹⁸ ! »

D'après Florence, le rapport entretenu par les conseillers régionaux vis-à-vis de la démarche évaluative va au-delà de la déconsidération : on pourrait même parler de détestation. Mais qu'est-ce qui est au principe de cette relation qui semble structurellement distanciée ?

¹¹¹⁷ Voir les tableaux n°10 et 11 dans le chapitre V : le premier montre une progression du budget régional affecté à l'EPP sur la période 2005-2015, le second traduit l'augmentation du nombre de prestations évaluatives commandées à des cabinets spécialisées entre 2008 et 2015.

¹¹¹⁸ Entretien avec Florence, ex-directrice générale des services (2007-2010).

B) *L'improbable conciliation de l'engagement politique avec la distanciation évaluative*

Il importe au préalable de revenir sur la manière dont Florence caractérise le déroulement du processus évaluatif :

« Florence : Alors moi ce que je pense, c'est qu'une évaluation rugueuse c'est un peu normal.

Thomas : Mais par rugueuse qu'est-ce que vous voulez dire ? Pendant toute la phase d'évaluation, de la définition de l'évaluation jusqu'à la restitution...

Florence : ... Ah oui oui, alors pour ça il faudrait demander à Emmanuel et Guillaume qui s'en souviendront plus que moi, mais tout le temps c'était compliqué avec l'écu. Ce que je veux dire, c'est qu'au début l'écu il pense que j'ai une idée préconçue. C'est-à-dire que comme les élus ils sont en permanence sur le résultat de l'action, ils peuvent même pas imaginer qu'on soit vraiment sincère sur le fait qu'on n'a pas la conclusion. Ils acceptent pas on va dire la démarche un peu scientifique de l'évaluateur, vous voyez ?

Thomas : Oui, et tous les problèmes très concrets qui peuvent se poser à lui, comme l'accès aux données...

Florence : ... Et donc ils font de la parano en permanence, ils font de la parano en permanence. C'est-à-dire qu'en fait, l'évaluation, c'est aussi un processus d'accouchement on va dire. Et les élus, ils veulent connaître le nouveau-né avant de commencer l'accouchement, donc c'est là où ça va pas. Et ça c'est difficile à faire comprendre. Donc c'est rugueux dans le sens où, en permanence, il faut les amener à comprendre qu'on manipule personne et qu'on cherche seulement à creuser et à tirer un fil. (...) Et qui fait qu'on accepte un processus, on accepte d'être modeste, on accepte de se dire que, en début de chemin, je sais pas où je vais. Alors j'ai une colonne vertébrale interne parce que j'ai une méthode mais j'ai pas un étayage externe. Et c'est pour ça que pour faire de l'évaluation, il faut être très fort intérieurement.

Thomas : ... Hum, je sais pas quel chemin je vais prendre...

Florence : ... Hum, mais je sais que j'ai une déontologie, que j'ai des valeurs, que j'ai le questionnement, etc. Je pense que ça serait intéressant qu'il y ait des psychanalystes qui se penchent là-dessus parce que y'a un truc de toute-puissance qui est terrible. On voit bien qu'il y a des agents quel que soit le niveau qui sont totalement terrifiés par cette idée de...

Thomas : ... De perdre la maîtrise...

Florence : ... Oui, oui. Il faut être sur le lâcher prise, il faut jouer !

Thomas : Oui, c'est pas forcément des dispositions qui sont universelles¹¹¹⁹. »

Encadré n°40) Les implications temporelles et psychologiques communes de l' « évaluation » et de la recherche

On peut relever une similarité entre le déroulement d'une étude évaluative d'après Florence et la logique de la recherche en sciences sociales. Si l'on admet en effet qu'il s'agit dans les deux cas d'un cheminement dont le terme pas plus que la direction ne peuvent être complètement prédéfinis parce qu'ils se découvrent au fil de l'avancée dans le processus, alors cette analogie n'est pas une vue de l'esprit. « Faire de la recherche, c'est tout à fait le contraire, ce n'est pas se parer (à tous les sens du terme), c'est s'exposer avec ses points faibles, ses faiblesses, une définition du progrès scientifique étant précisément qu'on baisse la garde, qu'on peut recevoir des coups. (...) Dans le travail de recherche tel que je le conçois, il faut souvent se sentir bête, incapable, incompetent, idiot. (...) De même, bien souvent, on ne peut formuler clairement les problèmes auxquels on a répondu qu'après avoir

¹¹¹⁹ Entretien avec Florence, ex-directrice générale des services (2007-2010).

trouvé la réponse : la réponse aide à reformuler la question de façon plus puissante et à relancer du coup la discussion¹¹²⁰. »

Cette sorte d'insécurité structurelle commune à la démarche évaluative et à la pratique de la recherche en sciences sociales est peut-être l'une des raisons expliquant d'une part les incompréhensions voire le rejet qu'elles peuvent susciter et d'autre part le coût psychologique qui leur est associé. Comme le résume Florence, « pour faire de l'évaluation, il faut être très fort intérieurement. » Dans la même veine, il n'est pas anodin qu'elle assimile la logique évaluative à un « processus d'accouchement ». Décrite comme étant « tout à fait adéquate », cette comparaison a été employée pour condenser un aspect du travail sociologique : « J'ai dit tout à l'heure que le sociologue peut se faire l'assistant en travail d'explicitation ou d'objectivation des sujets sociaux ; la métaphore socratique, la métaphore de l'accoucheur que j'ai employée est, je crois, pour une fois, fondée et tout à fait adéquate¹¹²¹. »

On s'est précédemment arrêté sur deux prestations évaluatives dont le déroulement a été « difficile », les VP Laurence Rossignol et Michèle Cahu ayant cherché à légitimer leur action¹¹²². Or, selon Florence, ce ne sont pas seulement ces deux EPP qui ont été « agitées » : une « évaluation rugueuse » avec l'élue ne serait pas l'exception mais bien au contraire la règle. Mais qu'est-ce qui génère cette rugosité ? Répondre à cette question nécessite d'axer l'analyse sur le point précis de la temporalité évaluative, comprenant deux enjeux distincts.

C'est premièrement la direction du processus évaluatif qui d'après Florence résulte pour l'essentiel d'une élaboration incrémentale. Une « évaluation » est en quelque sorte toujours « on going », un « work » constamment « in progress ». De sorte que et le sens, dans l'acceptation de direction, et le chemin d'une EPP ne peuvent en toute certitude être préétablis, précisément parce qu'ils ne se révèlent que chemin faisant. C'est pourquoi dans la conception de Florence, la procédure évaluative a partie liée avec un certain degré d'incertitude : « en début de chemin, je sais pas où je vais ». Puisque les élus peinent semble-t-il à croire « qu'on soit vraiment sincère sur le fait qu'on n'a pas la conclusion », c'est là l'une des principales origines du caractère nécessairement « rugueux » des relations avec les conseillers régionaux au cours des EPP. Deuxièmement, la démarche évaluative consiste partiellement en un voyage dans le temps. Faire effectivement en sorte de « réorienter » le présent et l'avenir d'une quelconque politique publique implique par définition de revenir sur son histoire et/ou ses « effets » passés.

Or, ces deux spécificités de la temporalité évaluative ne s'accordent que difficilement avec les conditions temporelles d'exercice d'un mandat électif à l'échelle territoriale.

D'abord parce que la relative indétermination du déroulement de la procédure évaluative se surajoute au rapport à l'avenir des élus qui est déjà en bonne partie caractérisé

¹¹²⁰ Pierre Bourdieu, *Sociologie générale. Cours au Collège de France, volume 1, 1981-1983, op. cit.*, p. 14 et 18.

¹¹²¹ *Ibid.*, p. 247-248.

¹¹²² Voir le chapitre VI.

par l'incertitude, comme nous l'apprennent les enquêtes sur le rapport au temps des élus territoriaux. « Si le cumul densifie le temps, il permet aussi, en construisant l'inamovibilité électorale (Marrel, 2011), de sécuriser le maintien dans le jeu politique et de conjurer un sentiment de précarité prégnant chez les élus. Les mandats sont à durée limitée mais l'engagement est appréhendé dans une forme d'irréversibilité. L'attachement aux mandats est à la mesure des coûts d'entrée dans le jeu politique et des sacrifices considérables consentis dans cette activité (d'abord en termes de temps). L'activité souvent frénétique des élus traduit fondamentalement un "rapport d'insécurité" (Marrel et Payre, 2006) au temps. L'enquête confirme le très fort investissement en temps que requiert le métier politique. (...) L' élu est sans cesse "la tête dans le guidon"¹¹²³. » Partagée par les détenteurs d'un mandat électoral, cette incertitude structurelle est encore plus forte pour les conseillers régionaux car le « mandat régional concentre en effet un ensemble de risques et d'incertitudes, en partie liés au mode de scrutin de liste auquel il est adossé, auquel échappe pour une large part le scrutin uninominal majoritaire. (...) Ces mécanismes [de sélection des candidats sur les listes régionales] constituent autant de sources d'incertitudes pour les aspirants, qui doivent traverser une série de filtres indexés sur des négociations complexes et satisfaire à des critères de sélection instables¹¹²⁴. »

La temporalité évaluative entre ensuite en contradiction avec celle du métier politique dans le sens où les conseillers régionaux entretiennent un rapport au temps qui est pour l'essentiel voire exclusivement orienté vers le futur, mais beaucoup moins rétrospectif. « [L'agenda] se trouve à l'intersection des entreprises de spécialisation, de technicisation et de professionnalisation de la politique, l' élu cherchant à maximiser l'usage de son temps, en répondant le plus efficacement possible à une multiplicité de sollicitations, et en articulant gestion du présent et préparation de l'avenir¹¹²⁵. » Cette seconde dimension de l'opposition

¹¹²³ Rémi Lefebvre, « Les élus comme entrepreneurs de temps. Les agendas des cumulants », in Didier Demazière, Patrick Le Lidec (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, op. cit., p. 53-70, citation p. 55-56.

¹¹²⁴ Didier Demazière, Patrick Le Lidec, « Variété du travail politique et rapports à la carrière. Le cas des vice-présidents régionaux », in Didier Demazière, Patrick Le Lidec (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, op. cit., p. 225-244, citation p. 229-230.

¹¹²⁵ Laurent Godmer, Guillaume Marrel, « La production de l'agenda. Comment se fabrique l'emploi du temps d'une vice-présidente de conseil régional », in Didier Demazière, Patrick Le Lidec (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, op. cit., p. 37-52, p. 37. Pour un autre indice de ce rapport au temps fondamentalement prospectif, voir Aisling Healy, « Durer pour agir ou agir pour durer ? Le rapport au temps de deux élus lyonnais investis dans la définition de l'action économique intercommunale », *Pôle Sud*, n°25, 2006, p. 55-70, p. 63 : « Le rapport au temps des élus fait ainsi partie intégrante de la définition du rôle socialement légitime d'un élu intercommunal : non seulement il aurait, mais il se devrait d'avoir un rapport au temps spécifique. Il se trouve en compétition avec ses collègues pour apparaître comme celui qui "regardera le plus loin". » De façon imaginaire, on pourrait opposer l' élu qui « regardera le plus loin » à celui qui se retournerait vers le passé au moyen de l'EPP, pour espérer être en mesure de voir mieux ou encore plus loin, à défaut pour considérer le présent avec une plus grande acuité. Mais même à supposer que les élus du CRP entretiennent un rapport au temps moins étranger à la temporalité évaluative, il serait encore peu probable qu'ils disposent du loisir requis pour prendre effectivement connaissance du contenu de l'une des 28 prestations évaluatives menées entre 2008 et 2015. « Beaucoup d'élus évoquent l'impossibilité de réfléchir, de prendre du recul, de lire, même

entre la temporalité évaluative et les conditions temporelles d'exercice de l'activité politique se révèle assez bien dans le récit que fait Guillaume du déroulement d'une EPP¹¹²⁶. Conduite en 2012, elle a été affectée par des « gros soucis » selon ses propres termes, qui résultent de la conjonction de plusieurs facteurs :

« Guillaume : Le prestataire était plus dans la co-construction que dans l'expertise, il le disait lui-même. (...) Alors ça c'est le défaut du côté prestataire mais y'en a eu aussi de notre côté. C'est ma collègue Petra qui suivait ça mais c'était sa première évaluation, elle a pas forcément eu la capacité pour gérer la relation avec le prestataire. (...) Côté DFA ils ont un peu bugué parce qu'ils devaient transmettre au prestataire les bases de données d'enquêtes faites par BVA depuis 2006 jusqu'à 2009, comme par hasard ces bases de données avaient disparu. Le prestataire a eu beaucoup de mal à récupérer les infos. (...) Au moment où on allait sortir des éléments, y'a eu une demande de l'opposition de récupérer les travaux. Du coup, relance de la part du cabinet [du président] pour nous dire de surtout rien sortir. (...) C'est une affaire qui s'est bouclée comme ça, c'est-à-dire que ça arrangeait le prestataire de pas trop avoir à bosser parce qu'ils étaient pas en capacité de le faire, ça arrangeait la DFA de pas trop sortir des choses parce que comme ça on leur foutait la paix et ça arrangeait aussi le cabinet parce que comme ça ça faisait pas de vagues côté opposition¹¹²⁷. »

L'un des deux axes¹¹²⁸ du cahier des charges consistait en l'objectivation statistique des « effets » de la « territorialisation » de la formation professionnelle sur les bénéficiaires, chose qui par définition impliquait de considérer le passé de cette intervention. Or, c'est justement la contradiction entre la dimension partiellement rétrospective de cette EPP et le rapport au temps fondamentalement orienté vers le futur des membres du cabinet du président qui a constitué l'une des pierres d'achoppement majeures :

« Thomas : Mais à la limite le déroulement de l'interaction échappe à tout le monde, le fait que cette évaluation soit de mauvaise qualité, personne ne l'a voulu au départ mais personne ne maîtrise non plus le processus collectif en fait...

Guillaume : ... Oui, sauf que normalement on arrive à corriger si y'a un accord, un consensus autour du cahier des charges, mais là c'était pas le cas. Dès le départ le cabinet a dit "Ça sert à rien", on faisait une évaluation rétrospective mais ils comprenaient pas à quoi ça servait. Je sais pas si c'est une histoire de compétence ou si c'est parce que eux ils sont dans l'avenir tu vois... Enfin ils savent pas ce que c'est que l'évaluation, parce qu'évaluer c'est aussi se servir de ce qui a été fait pour voir l'avenir, voilà.

Thomas : Je mets un pied en arrière...

Guillaume : ... Sauf qu'on faisait du rétrospectif sur 5 ans et ils comprenaient vraiment pas du tout à quoi ça pouvait servir.

Thomas : Oui, l'évaluation implique aussi un rapport au temps spécifique qui n'est pas forcément celui d'un élu, d'un membre du cabinet, du président...

Guillaume : ... Hum hum hum !

Thomas : ... Je pense pas que ça soit un problème de capacité à comprendre...

le journal (les élus lisent le plus souvent les revues de presse). » Rémi Lefebvre, « Les élus comme entrepreneurs de temps. Les agendas des cumulants », *art. cité*, p. 57.

¹¹²⁶ Ayant impliqué la direction de la formation et de l'apprentissage (DFA), cette « évaluation de la territorialisation des politiques de formation professionnelle continue » a été effectuée par le cabinet *Geste*.

¹¹²⁷ Entretien n°2 avec Guillaume, chef de projet « évaluation des politiques régionales », DIPPE.

¹¹²⁸ Le second portait sur la mise en œuvre de la politique, « c'est-à-dire qu'est-ce qui se passe en termes de systèmes d'acteurs, d'opérateurs » comme nous l'a appris Guillaume (*ibid.*).

Guillaume : ... Non non...
Thomas : ... C'est anthropologique...
Guillaume : ... Oui, c'est une posture¹¹²⁹. »

Cette contradiction peut être condensée comme une incompatibilité de l'engagement politique des élus avec la nécessaire distanciation qu'appelle la pratique évaluative. On peut faire l'hypothèse que celle-ci était (a-)perçue par les élus régionaux comme un loisir scolaire¹¹³⁰, parce que la conception des promoteurs de l'EPP comme Florence supposait de la part des élus une mise en suspens symbolique et cognitive des urgences (de la) pratique(s), liées à l'exercice de leur mandat et à l'occupation d'une position dans l'espace politique territorial. Hypothèse dont le bien-fondé peut être illustré par cet extrait d'entretien avec Emmanuel :

« Thomas : Vous avez expliqué la dernière fois que c'était compliqué de conduire des évaluations, parce qu'il y a à la fois des logiques organisationnelles, des données pas toujours disponibles ou de mauvaise qualité. Et aussi au niveau politique, avec les VP, parce qu'il y a des enjeux budgétaires, pour exister. Vous pourriez revenir là-dessus ?

Emmanuel : Ben je pense que c'est plus complexe que ça... C'est... [Il reste silencieux quelques instants pour préparer sa réponse] On peut pas demander à un vice-président de s'impliquer, de s'investir sur un sujet et puis après de prendre de la distance, même si il faudrait, mais c'est forcément une question qui est complexe euh... Ils mettent en place par délégation du président une politique publique, l'administration la met en œuvre, on l'évalue, y'a des effets positifs, y'a des effets négatifs visibles, etc., voilà, je pense qu'ils peuvent avoir une tendance naturelle à défendre leur travail. Un élu par définition, ça s'investit pour je sais pas quoi, pour son territoire ou ce qu'il défend...

Thomas : ... Ses convictions...

Emmanuel : ... Ses convictions, donc c'est des gens qui ont des convictions, faut avoir ça aussi en tête, donc forcément faut y aller par petites touches, dans une logique un peu positive, je crois que c'est ce qu'on a essayé de faire, en disant "C'est un processus d'amélioration", on juge pas¹¹³¹... »

Au principe de la déconsidération voire répulsion des élus à l'égard de l'EPP, il y a l'impossibilité de concilier leur engagement politique avec la distanciation évaluative.

¹¹²⁹ *Ibid.*

¹¹³⁰ Si l'appropriation de l'EPP par les élus implique de leur part une sorte de révolution symbolique dans leurs manières de penser et d'agir, certains entrepreneurs académiques de la cause évaluative plaident pour un « changement de posture individuelle » des professionnels des sciences sociales. Cherchant des pistes pour accroître « l'utilité gouvernementale réelle des EPP », Vincent Spenlehauer a écrit en ce sens qu'une « solution pourrait résider dans l'assouplissement de la stricte séparation du savant et du politique dans la pratique de l'EPP et de son développement. Car l'expérience montre qu'en matière d'EPP, il n'est guère possible de produire des travaux scientifiques à portée politique réelle sans faire (un peu) de politique. » Cf. Vincent Spenlehauer, « La (f)utilité gouvernementale de l'évaluation des politiques publiques, quelques leçons américaines et françaises », *LIEPP working paper*, mars 2016, n°49, p. 15.

¹¹³¹ Entretien n°2 avec Emmanuel, directeur de la DIPPE. Lors du premier entretien, alors qu'il évoquait certaines raisons rendant de façon générale l'EPP « vraiment compliqué[e] » pour les acteurs administratifs comme politiques, Emmanuel avait affirmé au sujet de ces derniers : « Et puis après y'a les VP aussi, c'est pas forcément super simple, les politiques sont portées par des vice-présidents, y'a des enjeux budgétaires derrière, pour exister... ». Entretien n°1 avec Emmanuel, directeur de la DIPPE.

Conclusion du chapitre VII : Implantation n'est pas performativité, le découplage entre l'enracinement des dispositifs et leur efficacité

« Quelles sont les conditions de l'(in-)efficacité des instruments gestionnaires et évaluatifs ? », interrogions-nous en introduction de ce chapitre. Parvenu à son terme, on peut finalement répondre à cette question, tout en cernant plus précisément la plus-value du recours au concept de performativité en sociologie de la statistique.

Bien qu'il ait finalement prévalu sur la quantification évaluative, on vu dans la section 1 que la mise en marche du contrôle de gestion est bien loin d'avoir été exempte de difficultés (§ 1). Et la définition pratique du contenu de l'activité professionnelle des agents administratifs comme son économie temporelle n'ont guère été reconfigurées par cette forme statistique (§ 2 et 3). La conclusion majeure est donc que certains des facteurs qui ont participé à l'enracinement au CRP des statistiques gestionnaires ont paradoxalement agi comme autant d'entraves à leur intégration dans les pratiques administratives ordinaires (§ 4). Ces facteurs ont autrement dit bridé leur performativité.

La brusque aggravation des contraintes budgétaires a en quelque sorte appelé le contrôle de gestion, en faisant (a-)percevoir son utilité supérieure à celle de la quantification évaluative. Mais parallèlement, elle a d'abord capté une plus grande part du temps de travail des agents administratifs sur les seules tâches de gestion des fonds régionaux, évolution qui les a donc empêcher d'incorporer l'activité de quantification au rang des choses à faire dans leur agenda professionnel. Et elle a ensuite également fait (a-)percevoir les statistiques gestionnaires comme ayant principalement voire exclusivement pour fin de modérer le niveau des dépenses des services, c'est-à-dire comme un dispositif allant à l'encontre de leur intérêt professionnel consistant en partie à mobiliser les ressources budgétaires régionales sans (trop) se préoccuper de rendre (des) compte(s) de leur usage. Dans la même logique, si le travail de production des données est resté au bas de l'échelle de prestige symbolique des tâches qui comptent aux yeux des chargés de mission, c'est bien aussi en vertu de la conception productiviste de leur activité professionnelle.

S'agissant de l'EPP, on a montré dans le chapitre V que l'investissement économique du CRP en la matière est allé crescendo au cours des deux mandatures. Mais on ne saurait pour autant confondre la routinisation du recours à l'EPP et son appropriation effective, entendue comme intégration du souci évaluatif dans les pratiques professionnelles quotidiennes des agents administratifs et dans l'agenda mental des élus, c'est-à-dire déduire de cette utilisation plus fréquente une réinvention des façons de penser et d'agir des agents et élus.

Chez les agents régionaux tout d'abord, le fait que l'EPP ait notamment été la concrétisation d'une « politique d'économisation¹¹³² » l'a déconsidéré à leurs yeux. Ils n'avaient dès lors n'avaient plus guère intérêt à l'incorporer dans leur activité, mais plutôt à y résister plus ou moins activement¹¹³³. Comme on l'a explicité en revenant sur la formation dispensée aux agents administratifs, l'« évaluation » n'est pas devenue un principe d'organisation de la production de l'action publique régionale mais en est restée une simple étape supplémentaire, faute d'avoir pu subvertir la division sociale préétablie du travail administratif réifiée dans l'organisation des services et incorporée dans des manières de penser et d'agir (section 2 § 1). Dans le cas des conseillers régionaux enfin, on a expliqué que leur conversion à la pratique évaluative n'était qu'improbable, du fait d'une contradiction entre les implications de la démarche et les conditions temporelles d'exercice du mandat régional (section 2 § 2).

On peut résumer ces observations convergentes en parlant de *découplage* entre la capacité d'un dispositif à s'implanter durablement dans un environnement institutionnel donné et sa capacité à reconfigurer la structure des relations sociales et l'économie symbolique qui y préexistent. Bien que le contrôle de gestion et l'EPP soient bien acclimatés au CRP, leur mise en œuvre est fut loin d'avoir complètement ou sensiblement recrée la configuration des relations sociales propres à cet environnement institutionnel ainsi que l'économie symbolique qui lui est associée, conformément à la théorie dont ils porteurs et/ou aux intentions de ceux qui en maîtrisent l'usage. C'est donc dire que « la pérennité des [instruments d'action publique] n'implique pas nécessairement d'effets sur les populations concernées (un instrument qui dure n'est pas synonyme de transformation durable et profonde des populations concernées). Sans nier les effets propres des technologies sur les populations, il est possible que les instruments produisent des effets ou qu'ils n'en produisent pas. Il est également possible que leur pérennité soit indépendante de leur capacité à produire les effets voulus sur les catégories ciblées¹¹³⁴. » La performativité d'une forme statistique quelconque comme celle de l'instrumentation évaluative reste déterminée par un ensemble de conditions, comme c'est le cas pour la règle juridique¹¹³⁵.

¹¹³² Dominique Linhardt, Fabian Muniesa, « Tenir lieu de politique. Le paradoxe des "politiques d'économisation" », *art. cité*.

¹¹³³ De ce point de vue, les non appropriations du contrôle de gestion et de l'« évaluation » par les agents administratifs obéissent à une logique similaire.

¹¹³⁴ Pierre-Yves Baudot, « Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique », in Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets*, Presses de Sciences Po, Paris, 2014, p. 193-236, citation p. 194. Voir aussi p. 195.

¹¹³⁵ Les sociologies de la quantification et du droit peuvent partager des conclusions et interrogations communes car « l'enquête sociologique peut aussi mesurer combien une norme juridique peut ne pas être suivie, c'est-à-dire qu'elle est en partie inefficace, sans pour autant non plus être considérée comme invalide. (...) Il ne s'agit pas de considérer que le droit n'est jamais efficace, bien au contraire, mais de s'interroger, grâce à la sociologie, sur un

écart : pourquoi dans certains cas, le droit est-il efficace, pourquoi dans d'autres, ne l'est-il pas ? » Cf. Arnaud Esquerre, « Comment la sociologie peut déplier le droit », *art. cité*, p. 27 et 28.

CONCLUSION GENERALE

Quels sont les rapports entre le droit et la statistique ? Qu'est-ce qui est au principe de l'action performative des appareils de quantification ? Qu'est-ce qui différencie la « nouvelle quantification publique » de chaînes statistiques préexistantes ? Enfin quels sont les chiffres et les acteurs légitimes pour « évaluer » l'action publique régionale ? Au terme de cette recherche, il est temps de faire le bilan des analyses contenues dans les chapitres pour répondre à ces questions.

1) Prendre en compte l'inscription juridique de la quantification

On a démontré dans la partie I que le droit est d'abord une *condition de possibilité* (ou d'existence) de la quantification. L'« évaluation » des « résultats » émane en effet des règlements juridiques encadrant la mise en œuvre et la gestion du Fonds Social Européen (FSE). Dans ce cas précis, c'est donc du droit que la « nouvelle quantification publique » (NQP) tire une partie de sa force sociale. Ce résultat n'est pas spécifique au FSE : il a aussi été signalé dans une enquête documentant le processus de financiarisation d'une banque mutualiste. Les auteurs montrent que la dimension cognitive et instrumentale de la théorie financière dominante a trouvé dans la loi « un véhicule formidable pour déployer son pouvoir performatif¹¹³⁶ ».

Mais c'est aussi partiellement du fait du droit que la mise en chiffres est restée anecdotique dans le quotidien professionnel des gestionnaires du FSE. L'absence de liaison juridiquement instituée entre gestion budgétaire et quantification, par exemple sous forme de sanctions financières, a puissamment nui à son incorporation dans leurs pratiques professionnelles. C'est la force sociale propre au véhicule juridique qui a manqué à l'objectivation statistique, de sorte qu'elle n'a guère dépassé le stade d'une activité accessoire pour les gestionnaires. L'absence de fondement juridique est donc en même temps une *condition d'inefficacité* de la quantification du FSE.

De façon analogue, la partie II a mis en lumière l'action ambivalente du droit sur l'outillage statistique du Conseil régional de Picardie (CRP) et ses conditions de fonctionnement. On a d'abord expliqué que *le droit contraint à quantifier*. Le cadre juridique

¹¹³⁶ Céline Baud, Eve Chiapello, « Comment les firmes se financiarisent : le rôle de la réglementation et des instruments de gestion. Le cas du crédit bancaire », *Revue française de sociologie*, vol. 56 (3), 2015, p. 439-468, citation p. 445.

de la décentralisation oblige l'institution régionale à mettre en chiffres et à le faire d'une certaine manière, en privilégiant ses compétences légales. Le droit contribue donc à faire exister la lumière statistique régionale et son orientation.

Mais puisque l'actualisation de la règle juridique n'exclut jamais complètement une certaine marge de manœuvre, le droit offre aux acteurs obligés de compter autant d'opportunités pour aménager cette contrainte : *quantifier permet d'assouplir le droit*. Ils se jouent en partie de l'obligation juridique en jouant avec les chiffres, pour préserver leurs intérêts. Cette dialectique de la contrainte et de son aménagement a été illustrée par le financement des lycées publics et privés de Picardie.

Droit et quantification ne s'opposent donc pas : la seconde procède du premier et c'est du premier qu'elle tire une partie de sa force sociale¹¹³⁷. Dans le cas du FSE, la question des relations entre droit et statistique et celle de la performativité de la NQP n'en forment qu'une. Puisque celle-ci dépend étroitement de l'application de sanctions financières inscrites dans la lettre du droit, à même de faire de l'« évaluation » par les indicateurs une prescription que les acteurs ont intérêt à suivre. Les deux parties de cette thèse invitent à une sociologie décloisonnée du droit et de la statistique¹¹³⁸, prenant en considération l'inscription juridique de la quantification.

2) Sociologiser la (notion de) « performativité » des formes statistiques

« Quels sont les effets de l'introduction d'indicateurs de performance sur les manières de travailler, sur les façons de se coordonner, sur les identités professionnelles également ? Comment, dans les situations concrètes de travail, les acteurs sont-ils incités ou sommés d'ajuster leurs pratiques¹¹³⁹ ? » Dans le sillage des travaux de Pierre-Yves Baudot¹¹⁴⁰, les cas du FSE et du CRP ont révélé un *découplage* entre l'implantation d'un dispositif de rationalisation de l'action publique et son efficacité, entendue comme pouvoir de reconfiguration de la structure sociale et symbolique de son environnement d'introduction. Autrement dit, « l'élaboration d'indicateurs de pilotage et la détermination de cibles

¹¹³⁷ On se distingue sur ce point précis d'Isabelle Bruno et Emmanuel Didier, pour qui « l'enrôlement de chacun dans un effort coordonné de compétitivité ne procède idéalement d'aucune contrainte – ni physique, ni légale. Il se nourrit de la *bonne volonté* des participants. Leur mobilisation n'est pas extorquée par la force, mais obtenue par leur *libre assentiment*. » Cf. *Benchmarking. L'Etat sous pression statistique*, *op. cit.*, p. 11-12, souligné dans le texte.

¹¹³⁸ En ce sens, cf. Olivier Leclerc, « Statistiques et normes : jalons pour une rencontre interdisciplinaire », *Cahiers Droit, Sciences & Technologies*, [En ligne], Vol. 4, 2014, [<http://cdst.revues.org/298>]. Robert Salais, « Réplique – Chiffre et objectivité : il y a convention et convention », *Cahiers Droit, Sciences & Technologies*, [En ligne], Vol. 4, 2014, [<http://cdst.revues.org/309>].

¹¹³⁹ Didier Demazière, Claude Lessard, Joëlle Morrissette, « Introduction. Les effets de la Nouvelle Gestion Publique sur le travail des professionnels : transpositions, variations, ambivalences », *Education et sociétés*, n°32, 2013, p. 5-20, citation p. 6.

¹¹⁴⁰ Cf. « Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique », *art. cité*, p. 194.

quantifiées ne signifient pas que ceux-ci vont effectivement contraindre l'action et avoir les effets disciplinaires si souvent dénoncés¹¹⁴¹. »

Ce résultat vient confirmer des « travaux centrés sur les réformes NPM [qui] permettent de mettre en exergue une multiplicité de stratégies et de réactions des professionnels, variant par exemple entre la "colonisation" des nouveaux instruments gestionnaires, le "découplage" consistant en leur adoption formelle sans impact sur le travail effectif, ou la "reconfiguration" qui combine les deux précédentes¹¹⁴² ».

Réencastrant les appareils statistiques et évaluatifs dans leur écosystème institutionnel et symbolique, cette « approche relationnelle¹¹⁴³ » prend acte de deux critiques adressées à l'usage de la « théorie de la performativité » par la sociologie de l'innovation de Michel Callon et Bruno Latour.

La première signale que cet usage fait « disparaître les métiers, les acteurs sociaux, les gens. Parce qu'on suit des opérations, des dispositifs, on s'intéresse plus aux dispositifs qu'aux gens qui sont dedans. Or, ces gens ont des caractéristiques permanentes, certains sont ingénieurs, techniciens, d'autres sont commerciaux¹¹⁴⁴. » On a ensuite veillé à ne pas omettre de l'analyse l'histoire et les institutions, au sens durkheimien du terme. « En effet, l'utilisation par les acteurs sociaux d'un dispositif est contingente d'un environnement déjà là et constitué à la fois de conventions de légitimation et de règles de savoir-faire. (...) À considérer qu'une technologie va obligatoirement avec un ensemble conventionnel, encore faut-il que ce dernier soit compatible avec les conventions constitutives du monde social¹¹⁴⁵. » On a en résumé rappelé « que la mise en place d'un dispositif technique nécessite au préalable qu'il soit compatible avec un ensemble de conventions sociales, voire de normes juridiques¹¹⁴⁶. »

¹¹⁴¹ Philippe Bezès, Ève Chiapello, Pierre Desmarez, « Introduction : la tension savoirs-pouvoirs à l'épreuve du gouvernement par les indicateurs de performance », *Sociologie du Travail*, vol. 58, 2016 (4), dossier-débat : « Le gouvernement par les indicateurs », p. 347-369, citation p. 361.

¹¹⁴² Philippe Bezès, Didier Demazière, Thomas Le Bianic, Catherine Paradeise, Romuald Normand, Daniel Benamouzig, Frédéric Pierru, Julia Evetts, « *New Public Management* et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du Travail*, vol. 53 (3), 2011, p. 293-348, citation p. 302. Voir aussi p. 310.

¹¹⁴³ Pierre-Yves Baudot, « Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique », *art. cité*, p. 214.

¹¹⁴⁴ Alain Desrosières, « Quelques commentaires au prisme d'une carrière dans la statistique publique », p. 287-303, in François Vatin (dir.), *Evaluer et valoriser. Une sociologie économique de la mesure, op. cit.*, p. 293. En p. 297, Alain Desrosières évoque la « performativité des théories, élaborée autour de Callon » comme une « idée très discutée et discutée ».

¹¹⁴⁵ Nicolas Brisset, « Performer par le dispositif ? Un retour critique sur la théorie de la performativité », *art. cité*, p. 238.

¹¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 241.

L'importation du concept de « performativité » pour des applications empiriques en sociologie de la quantification nécessite de s'interroger sur les conditions de félicité de cette importation¹¹⁴⁷.

3) Une connaissance rectifiée de la « nouvelle quantification publique »

On a expliqué plus haut que l'expression « nouvelle quantification publique » (NQP) signale une évolution indéniable de la division sociale de la production statistique et des fonctions dévolues aux outils de quantification¹¹⁴⁸. Sans préjudice de son caractère effectivement novateur sur ces deux aspects, la NQP est aussi dotée de traits qui ne la distinguent guère d'autres formes statistiques.

Il en va ainsi de ses registres de légitimation que sont la science et la démocratie (chapitre I), également mobilisés à la naissance de l'industrie sondagière et à l'heure actuelle par les promoteurs des « big » et « open data ». De même que les conflits de nomenclatures ne sont pas une spécificité de la NQP mais de la production territorialisée de chiffres (chapitre II), la dévalorisation sociale et symbolique du codage et de l'inscription informatique des données (chapitre III) paraît être une loi sociologique universelle. En revanche, le rôle déterminant de consultants privés dans l'opérationnalisation du dispositif du FSE est une singularité de la NQP (chapitre I).

Le bien-fondé de l'expression « nouvelle quantification publique » ne résiste donc que partiellement à l'examen de ses modalités de mise en œuvre. Une façon de corriger cette inadéquation pourrait être de privilégier les formules d'« évaluation chiffrée de la performance¹¹⁴⁹ » ou de « pilotage par les indicateurs¹¹⁵⁰ ».

4) La lutte pour la vérité de « l'évaluation »¹¹⁵¹

Les analyses des usages de l'« évaluation des politiques publiques » (EPP) au sein du Conseil régional de Picardie (CRP) peuvent être généralisées autour de deux propositions.

¹¹⁴⁷ Bruno Ambroise, « Performativité de l'économie ou pouvoir symbolique ? », *art. cité*, p. 21. Et peut-être d'autant plus que ce concept issu de la philosophie du langage d'Austin fut abandonné « très rapidement » par son créateur (*Ibid.*, p. 20).

¹¹⁴⁸ Dans la première partie de l'introduction générale, voir les § 3 dans les sections 1 et 2.

¹¹⁴⁹ Robert Salais, « La donnée n'est pas un donné. Pour une analyse critique de l'évaluation chiffrée de la performance », *art. cité*, p. 497.

¹¹⁵⁰ Annie Fouquet, « L'usage des statistiques : de l'aide à la décision à l'évaluation des politiques publiques », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°1-2, 2010, p. 309-322, citation p. 316.

¹¹⁵¹ Pierre Bourdieu, *Méditations pascaliennes*, *op. cit.*, p. 170 : « s'il y a une vérité, c'est que la vérité est un enjeu de luttes. » Voir aussi *Choses dites*, *op. cit.*, p. 112-116 et *Sociologie générale. Cours au Collège de France, volume 1, 1981-1983*, *op. cit.*, p. 188.

La première consiste à considérer l'EPP comme un instrument que des groupes d'acteurs et/ou administrations peuvent mobiliser dans le cadre de luttes intra- et/ou interinstitutionnelles, et qui vient compléter une panoplie d'outils déjà à leur disposition, parmi lesquels figure le droit. Il s'agit plus précisément de garder constamment à l'esprit la réversibilité de l'EPP dans le cadre de ces rivalités. De *ressource* qui habilite ou autorise à dire et/ou faire certaines choses, l'EPP peut à la fois être analysée comme *une contrainte*, empêchant de dire et/ou faire certaines choses, du moins comme elles étaient dites et/ou faites suivant un certain usage. Un temps employé comme une ressource de légitimation politique par certains vice-présidents, l'instrument évaluatif a par la suite été en quelque sorte retourné par le couple président-cabinet contre ces derniers, dans une optique là aussi temporelle de réaffirmation de son pouvoir à leur endroit.

Comme ressource et contrainte dans le cadre de rivalités intra- et/ou interinstitutionnelles, l'EPP peut ensuite être analysée comme l'enjeu même de ces conflits. A l'issue d'une enquête consacrée à l'introduction et l'institutionnalisation de méthodes expérimentales d'« évaluation » des politiques d'emploi en France, Etienne Pénissat conclut que « la transformation des outils statistiques mais aussi de leurs usages analytiques ne découle pas uniquement des progrès scientifiques et à l'opposé des seules configurations politiques ou encore, dans ce cas, de chocs externes comme une crise économique et sociale (Didier, 2009), mais des luttes entre des fractions de l'élite administrative et scientifique, elles-mêmes porteuses d'intérêts et de savoirs concurrentiels¹¹⁵². » Dans le cas du CRP, on constate de même que les frictions sur ce en quoi doit consister la pratique évaluative sont indissociables de sa concrétisation. Quels sont les acteurs compétents techniquement et/ou statutairement pour « évaluer » les politiques régionales ? A quelles méthodes doivent-ils recourir ? Le rapport doit-il ou non être rendu public ? Et si oui sous quelle forme et à qui ? Et quels sont les enseignements opérationnels à tirer d'une étude évaluative particulière ? Toutes ces questions mènent en fait à celle-ci : en quoi consiste l'« évaluation des politiques publiques » ?

Puisque les « rapports de sens » relatifs à ces interrogations « n'ont pas à être disjoints » des « rapports de force » objectifs entre les divers acteurs impliqués dans la procédure évaluative¹¹⁵³, les « réponses » à ces questions ne sont jamais que la retraduction de divergences concernant des enjeux sociaux autres que relatifs à l'EPP *stricto sensu*, comme la distribution du pouvoir entre le président et les VP ou la conception des fins à poursuivre par les politiques régionales. Le « déroulement » effectif d'une EPP quelconque étant le produit

¹¹⁵² Etienne Pénissat, « Quantifier l'effet "pur" de l'action publique : entre luttes scientifiques et redéfinition des politiques d'emploi en France », *Sociologie et sociétés*, vol. 43 (2), 2011, p. 223-247, citation p. 243.

¹¹⁵³ Cf. Vincent Gayon, « Ecrire, prescrire, proscrire. Notes pour une sociogénétique de l'écrit bureaucratique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°213, 2016, p. 84-103, citation p. 97.

de ces rivalités, la compréhension rectifiée de ce « déroulement » implique de mettre en relation les dissensions entre les divers acteurs impliqués dans le processus évaluatif avec les rapports sociaux objectifs qu'ils entretiennent les uns par rapport aux autres. C'est ainsi que peut être reconstituée la configuration particulière à chaque EPP des luttes sociales et symboliques entre les divers acteurs investis dans la procédure. L'attention aux usages sociaux concrets de l'EPP conduit ainsi à les réencastrer dans leur environnement institutionnel d'appartenance, cette opération constituant dès lors une voie d'accès pour l'analyse de celui-ci.

La combinaison de ces deux propositions permet *in fine* de prendre acte de la disparité des pratiques évaluatives¹¹⁵⁴, tout en disposant d'un cadre analytique suffisamment général pour tenter de comprendre ce en quoi consiste « l'évaluation » par-delà cette hétérogénéité.

Certains des résultats établis dans cette thèse nous amènent à suggérer trois directions de recherche complémentaires.

Poursuivre l'enquête sur le FSE 2014-2020 serait tout d'abord une occasion d'éprouver la solidité de la conclusion selon laquelle la performativité de la « nouvelle quantification publique » est sensiblement conditionnée par l'existence d'un lien juridique avec des « dispositifs d'allocation de ressources¹¹⁵⁵ ».

En effet, l'une des nouveautés majeures du programme 2014-2020 est l'établissement par les textes juridiques régissant sa mise en œuvre d'un « cadre de performance pour lequel chaque autorité de gestion s'engage sur des réalisations, dont l'atteinte des cibles conditionne l'attribution d'une réserve de performance ou le risque de suspension des remboursements¹¹⁵⁶ ». Aux trois axes prioritaires du FSE 2014-2020 sont associés un nombre réduit d'indicateurs financiers et de « réalisation », tous dotés de cibles à atteindre au 31 décembre 2018. A cette date, si tous les indicateurs d'un axe parviennent à « au moins 85 % de la valeur de la cible¹¹⁵⁷ », alors la dotation initiale de l'axe est abondée de 6 %. Du point de vue des autorités de gestion nationale comme territoriales, « l'enjeu est en premier lieu

¹¹⁵⁴ Qui résulte notamment de l'hétérogénéité des environnements institutionnels au sein desquels « l'évaluation » est introduite et de la spécificité des luttes temporelles et spirituelles qui en sont constitutives.

¹¹⁵⁵ Philippe Bezès, Ève Chiapello, Pierre Desmarez, « Introduction : la tension savoirs-pouvoirs à l'épreuve du gouvernement par les indicateurs de performance », *art. cité*, p. 358.

¹¹⁵⁶ Source : [<http://www.fse.gouv.fr/decryptages/cadre-revue-performance-pon-fse-2014-2020>], page consultée le 20 avril 2018.

¹¹⁵⁷ *Ibid.*

d'éviter des sanctions financières et, si possible, de bénéficier effectivement des crédits de la réserve de performance dans un contexte de raréfaction des moyens¹¹⁵⁸. »

Puisqu'elle contribue à déterminer une partie des moyens financiers à leur disposition, on peut faire l'hypothèse que les gestionnaires du FSE aux échelons national et territorial ont effectivement incorporé la quantification dans leurs pratiques professionnelles.

La Région des Hauts-de-France (HDF) pourrait ensuite être un terrain propice à la vérification d'analyses produites sur le cas picard. On peut en effet raisonnablement supposer que la Région Nord-Pas-de-Calais était dotée d'outils statistiques qui lui étaient propres, à l'image des tableaux de bord évaluatifs en Picardie. Mais la « fusion » en cours nécessite l'élaboration d'instruments spécifiques à la nouvelle institution régionale.

Or, la crise des finances régionales est encore plus sensible qu'à l'époque de notre enquête¹¹⁵⁹. Sont en cause la baisse continue des dotations de l'Etat et la situation financière de la Région Nord-Pas-de-Calais avant la « fusion¹¹⁶⁰ ». Enquêter au sein des HDF serait donc une opportunité pour éprouver le rôle de la contrainte budgétaire sur les formes statistiques en cours d'implantation au sein de l'institution.

Il s'agirait d'abord de confirmer que la crise financière légitime des dispositifs ayant pour fin d'économiser les fonds régionaux, non de quantifier l'efficacité ou la pertinence des politiques mises en œuvre afin de les améliorer. Et puisque « l'attention portée à la genèse et à la mutation des instruments statistiques, économétriques ou comptables constitue une voie d'entrée privilégiée dans l'étude de la mise en forme de l'ordre économique¹¹⁶¹ », on pourrait également s'interroger sur la contribution d'appareils statistiques comme le contrôle de gestion à l'institution d'une perception strictement comptable de l'action publique régionale.

Au croisement des sociologies de l'action publique territoriale et de la quantification, on pourrait enfin interroger l'économie politique de la décentralisation, en l'étudiant à partir de sa mise en forme statistique.

Les spécialistes des politiques d'aménagement du territoire ont montré qu'elles se caractérisent par une tension entre une « conception solidaire et équilibrée du développement territorial », poursuivant « un objectif de compensation des handicaps et des inégalités territoriales », et un « impératif de compétitivité », synonyme d'une logique concurrentielle

¹¹⁵⁸ *Ibid.*

¹¹⁵⁹ Pour une synthèse récente, voir Rémy Le Saout, « La construction politique du cadre budgétaire contraint des collectivités territoriales », *Revue Française d'Administration Publique*, n°164, 2017, p. 747-764.

¹¹⁶⁰ Au 31 décembre 2015, sa dette était d'environ 2,2 milliards d'€, contre 650 millions pour la Région Picardie. Source : DGCL, *Les finances des régions en 2015*, décembre 2016, p. 18.

¹¹⁶¹ Vincent Gayon, Benjamin Lemoine, « Maintenir l'ordre économique. Politiques de désencastrement et de réencastrement de l'économie », *art. cité*, p. 11.

entre collectivités¹¹⁶². Mais selon certains, cette « mise en concurrence des territoires s'est amplifiée ces dernières années » et a pour conséquence « le creusement des inégalités de croissance au profit des régions les plus riches¹¹⁶³ ». Au point que le « paradigme de l'attractivité territoriale semble donc avoir définitivement supplanté celui de l'aménagement¹¹⁶⁴. »

Quel est le rôle de l'Etat dans chacune de ces deux conceptions de la décentralisation ? Peut-on associer une forme statistique spécifique à ces deux approches ? Pour répondre à ces questions, la typification historique d'Alain Desrosières des rapports entre des types d'Etat, des façons de penser la société et l'économie, des politiques publiques et enfin des formes statistiques pourrait être féconde¹¹⁶⁵. Mobiliser le rendement analytique de cet outil d'analyse sur le cas de l'action publique territoriale permettrait d'appréhender les affinités respectives de ces deux paradigmes de la décentralisation avec des modes d'intervention¹¹⁶⁶ et instruments statistiques particuliers¹¹⁶⁷.

¹¹⁶² Vincent Simoulin, « Les politiques régionales comme esquisses et miroirs de l'action publique », p. 287-298, citation p. 297, in Sylvain Barone (dir.), *Les politiques régionales en France*, op. cit.

¹¹⁶³ Romain Pasquier, « Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 23 (3), 2016, p. 327-353, citation p. 330.

¹¹⁶⁴ Romain Pasquier, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, op. cit., p. 326.

¹¹⁶⁵ Alain Desrosières, « Historiciser l'action publique : l'Etat, le marché et les statistiques », art. cité, p. 56.

¹¹⁶⁶ Comme par exemple « l'appel à projets » : voir Eléonor Breton, « Répondre à l'appel (à projets). Récits d'un apprentissage silencieux des normes de l'action publique patrimoniale », *Politix*, n°105, 2014, p. 213-232.

¹¹⁶⁷ On pourrait s'inspirer d'Agnès Labrousse, qui a récemment proposé « de reprendre les cinq idéal-types mis en évidence par A. Desrosières pour identifier les correspondances entre formes de l'État (ingénieur, libéral, providence, keynésien, néolibéral), de l'économie et de la statistique en Afrique. Il s'agirait de faire travailler des catégories qui ont été forgées pour d'autres pays afin de réinsérer l'Afrique dans une réflexion plus large, tout en se donnant les moyens de mieux saisir les spécificités africaines – par la mise en évidence de ce qui résiste à ces catégorisations. » Cf. Agnès Labrousse, « *Poor Numbers*. Chaînes statistiques et économie politique du chiffre », *Annales HSS*, vol. 71 (4), 2016, p. 845-878, citation p. 866.

ANNEXES

Annexes de l'introduction générale

Annexe n°1) De l'INSEE à l' « évaluation », la trajectoire d'Annie Fouquet :

1) Un *cursus honorum* de professionnelle de la statistique (années 70-90)

Diplômée en sciences économiques d'une université parisienne, elle devient administrateur de l'INSEE où elle officie comme chargée d'étude de 1969 à 1981, « notamment sur la prospective des conditions de vie des ménages et les indicateurs sociaux¹¹⁶⁸. » Elle conseille Jean-Pierre Chevènement lors de son passage au Ministère de l'Éducation de 1984 à 1986¹¹⁶⁹. De 1970¹¹⁷⁰ à 1994¹¹⁷¹, elle (co-)signe une vingtaine de publications dans divers périodiques de l'INSEE dont un article avec Alain Desrosières et Gilbert Rotbart¹¹⁷². Elle dirige à trois reprises les *Données sociales de l'INSEE* (en 1984, 1987 et 1991) et signe avec Annie Vinokur un manuel de démographie socio-économique en 1989.

Agée de 40 ans en 1986, elle prend la tête de la division « Études sociales » à l'INSEE jusqu'en 1990, année où elle rejoint le service des Études et des Statistiques au Ministère du Travail (1990-1993), avant de devenir directrice du Centre d'Études de l'Emploi (1993-2000). Elle occupe en parallèle divers postes et fonctions dans diverses institutions (membre du Comité National du CNRS de 1990 à 1995, présidente du Comité scientifique de l'IRESO de 1993 à 1998 et membre du Conseil d'Analyse Économique de 1999 à 2005). Elle fait son retour en 2000 au service statistique du ministère du travail en étant directrice de la DARES pendant 5 ans. Elle devient inspectrice générale des affaires sociales en 2005 jusqu'en 2011.

2) La bifurcation vers « l'évaluation des politiques publiques » (de la fin des années 90 à nos jours)

Membre fondatrice de la Société Française de l'Évaluation (SFE) en 1998¹¹⁷³, elle accueille matériellement la jeune association au Centre d'Études de l'Emploi (CEE) de 2000 à 2002. Elle est à la fois vice-présidente et administratrice de la SFE de 2005 à 2008 puis est élue présidente cette année-là, fonction qu'elle exerce jusqu'en 2011. Elle conserve depuis cette date le titre de « présidente d'honneur ». Elle occupe plusieurs responsabilités dans diverses instances mi-administratives mi-scientifiques au cours des années 2000 et au-delà. C'est en 2008 qu'elle devient présidente du Conseil scientifique de l'évaluation (CSE) du fonds social européen (FSE) pour la période 2007-2013¹¹⁷⁴. En parallèle, elle prend en juillet 2011 la tête du conseil scientifique de l'ONZUS¹¹⁷⁵ et préside à partir de 2012 le conseil scientifique de l'ANESM¹¹⁷⁶. Son investissement dans « l'évaluation des politiques publiques » l'a amené à publier des ouvrages et articles sur ce thème¹¹⁷⁷.

¹¹⁶⁸ « Portrait » dans *La gazette des communes*, 22 mars 2010.

¹¹⁶⁹ Source : [<http://www.acteurspublics.com/2012/04/05/annie-fouquet-preside-le-conseil-scientifique-de-l-agence-qui-evalue-les-etablissements-et-services-sociaux-et-medico-sociaux>], page consultée le 18 août 2014.

¹¹⁷⁰ « La demande de produits agricoles et alimentaires est prévisible », *Economie et statistique*, n°13, juin 1970. « La demande de viande s'accroît inégalement », *Economie et statistique*, n°18, décembre 1970.

¹¹⁷¹ « Le CEE, Centre d'Études de l'Emploi », *Courrier des statistiques*, n°70, juin 1994.

¹¹⁷² « Données sociales : le paysage de la crise », *Economie et Statistique*, n°165, avril 1984. Source [http://insee.bibli.fr/opac/index.php?lvl=author_see&id=21758], page consultée le 18 août 2014.

¹¹⁷³ Voir Nicolas Matyjasik, *L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée. Institutions, marchés et professionnels*, Thèse pour le doctorat de science politique, sous la direction d'Andy Smith, IEP de Bordeaux, 2010, p. 311 et 316. Sur l'histoire et les activités de la SFE, cf. *Ibid.*, p. 303-350.

¹¹⁷⁴ Source : « Entre les lignes. La lettre du Fonds Social Européen en France », n°7, janvier 2012, p. 8.

¹¹⁷⁵ Observatoire national des zones urbaines sensibles.

¹¹⁷⁶ Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Source : [<http://www.acteurspublics.com/2012/04/05/annie-fouquet-preside-le-conseil-scientifique-de-l-agence-qui-evalue-les-etablissements-et-services-sociaux-et-medico-sociaux>], page consultée le 18 août 2014.

¹¹⁷⁷ Cf. par exemple Annie Fouquet, « L'évaluation des politiques publiques : état(s) de l'art et controverses », *Revue Française d'Administration Publique*, n°148, 2013, p. 835-847.

Annexe n°2) Tableau récapitulatif des entretiens¹¹⁷⁸ :

Institutions	N°	Prénom	DGA, service, département	Poste occupé	Date	Enregistrement	Durée	Collecte d'archives
CRP	1	François	DGA 2 développement territorial	DGA du pôle 2	26/07/11	Oui	1h19	Oui (non demandé)
CRP	2	Guillaume	DGA 2, direction de la prospective, de la programmation et de l'évaluation (DIPPE), département analyse stratégique et évaluation	Chef de projet évaluation des politiques régionales	28/07/11	Oui	1h32	Oui (demandé)
CRP	3	Bertrand	DGA 2, DIPPE, département analyse stratégique et évaluation	Chargé de mission évaluation des aides aux entreprises	06/12/11	Oui	2h05	Non (non demandé)
CRP	4	Petra	DGA 2, DIPPE, département analyse stratégique et évaluation	Chargée d'études statistiques	09/12/11	Oui	59m	Non (non demandé)
CRP	5	Nicolas	cabinet du président	Directeur-adjoint	19/12/11	Oui	2h53	Non (pas demandé)
CRP	6	Adil	DGA 2, DIPPE, département analyse stratégique et évaluation	Chargé de mission analyse stratégique et prospective	10/01/12	Oui	1h09	Non (pas demandé)
CRP	7	Emmanuel	DGA 2, DIPPE	Directeur	11/01/12	Oui	55m	Non (pas demandé)
CRP	8	Emmanuel	DGA 2, DIPPE	Directeur	25/01/12	Oui	34m	Oui (demandé)

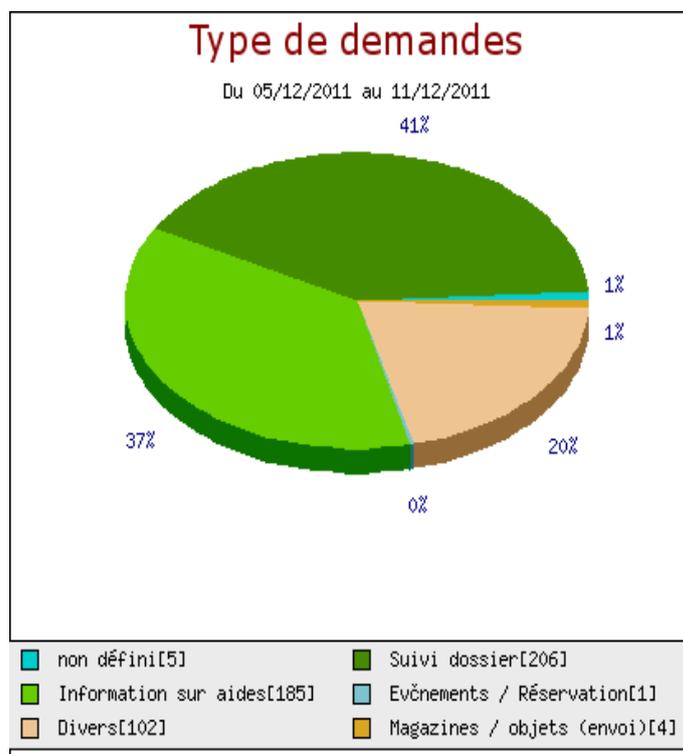
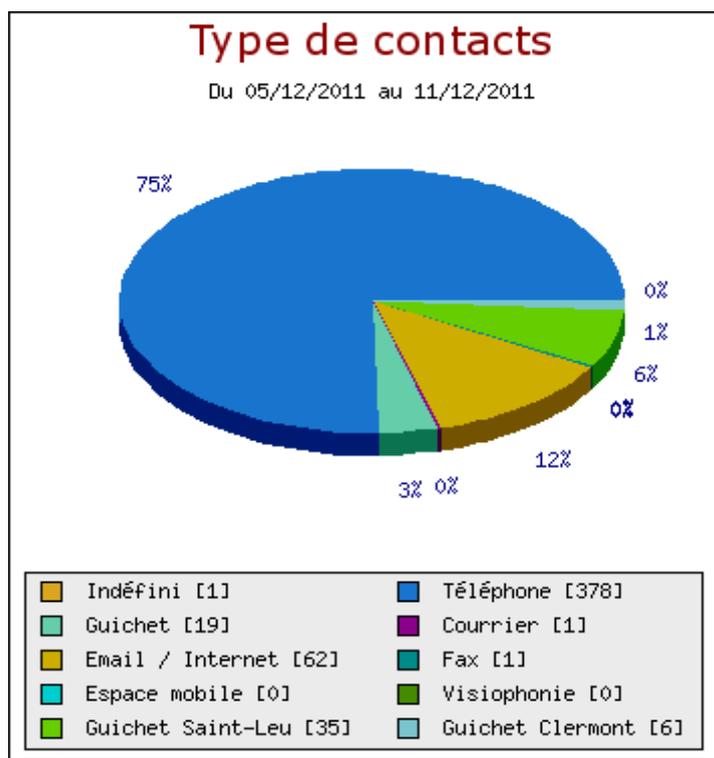
¹¹⁷⁸ Les informations des troisième et quatrième colonnes indiquent la position et le statut des enquêtés à la date de l'entretien. Les cellules vides désignent les agents rencontrés lors d'entretiens menés avec l'enquêté précédent dans le tableau.

CRP	9	Bertrand	DGA 2, DIPPE, département analyse stratégique et évaluation	Chargé de mission évaluation des aides aux entreprises	10/02/12	Oui	1h23	Oui (demandé)
CRP	10	Marc	Direction générale des services, service de la qualité et du contrôle de gestion (SQCG)	Contrôleur de gestion	24/02/12	Oui	1h51	Oui (demandé)
CRP	11	Marc	Direction générale des services, SQCG	Contrôleur de gestion	21/03/12	Oui	2h39	Non (pas demandé)
CRP	12	Bernadette	DGA 1 développement économique, recherche et innovation, direction de l'industrie, de la recherche et de l'enseignement supérieur (DIRES)	Coordinatrice administrative	10/04/12	Oui	1h06	Non (pas demandé)
CRP	13	Sébastien	DGA 1, DIRES	Ex-directeur de la direction de l'économie et membre de l'équipe de direction de la DGA 1	11/04/12	Oui	1h48	Oui (demandé)
CRP	14	Elisabeth	DGA 1, DIRES, service enseignement supérieur	Chargée de mission enseignement supérieur	19/04/12	Oui	1h10	Oui (demandé)
CRP	15	Stéphane	DGA 1, Direction de l'agriculture et du développement rural (DADR)	Chargé de mission installation et dynamique foncière	02/05/12	Oui	2h23	Non (pas demandé)
CRP	15	Cécile	DGA 1, DADR	Directrice				

CRP	16	Xavier	DGA 1, DIRES	Directeur-adjoint	03/05/12	Oui	1h16	Non (pas demandé)
CRP	17	Séverine	DGA 4 services à la population, direction de la culture et du patrimoine (DCP)	Chargée de mission mémoire vivante	10/05/12	Oui	2h09	Oui (demandé)
CRP	18	Pierre	DGA 2, direction de l'environnement	Chargé de mission coordination administrative et évaluation	11/05/12	Oui	1h41	Non (pas demandé)
CRP	18	Nicole	DGA 2, direction de l'environnement	Directrice-adjointe et responsable FREME				
CRP	19	Stéphane	DGA 1, DADR	Chargé de mission installation et dynamique foncière	27/06/12	Oui	2h28	Non (pas demandé)
CRP	19	Cécile	DGA 1, DADR	Directrice				
CRP	20	Antoine	DGA 3 formation tout au long de la vie, direction du patrimoine immobilier (DPI), département	Responsable du département programmation financière, coordination et gestion administrative et juridique	03/07/12	Oui	1h32	Oui (demandé)
CRP	20	Yves	DGA 3, DPI	Directeur				

CRP	21	Marie	DGA 1, direction de l'enseignement supérieur et de la recherche (DESR)	Ex-directrice de la DESR puis de la DESRI	08/01/13	Oui	2h17	Non (pas demandé)
CRP	22	Guillaume	DGA 2, DIPPADE, département analyse stratégique et évaluation	Chef de projet évaluation des politiques régionales	12/02/13	Oui	1h09	Non (pas demandé)
CRP	23	Cédric	DGA 2, direction de l'environnement, département énergie déchets	Chargé de mission énergie, syndicaliste SUD	15/02/13	Oui	1h54	Non (pas demandé)
CRP	24	Viviane	DGA 3, direction de la Formation et de l'Apprentissage (DFA), département programmation ingénierie qualité	Chargée de mission évaluation	05/03/13	Oui	1h08	Non (demandé)
CRP	24	Bénédicte	DGA 3, DFA, département	Responsable du département programmation ingénierie qualité				
CRP	25	Jean-Louis	DGA 3, DFA	Chef de projet	06/03/13	Oui	2h27	Oui (demandé)
CRP	26	Florence	DGS, directrice générale des services	Ex-DGS (2007-2010)	03/04/13	Oui	1h17	Non (pas demandé)
FSE	27	Sarah	Rectorat de l'académie d'Amiens, GIP Forinval	Secrétaire général du GIP	09/10/14	Oui	1h02	Oui (pas demandé)
FSE	28	Patrick	CRP, direction générale des services, DAE (Direction des affaires européennes)	Coordonnateur FSE	18/11/14	Oui	1h37	Non (pas demandé)
FSE	29	Abdel	DIRECCTE, service des politiques européennes	Chef du service	30/01/15	Oui	50m	Non (pas demandé)

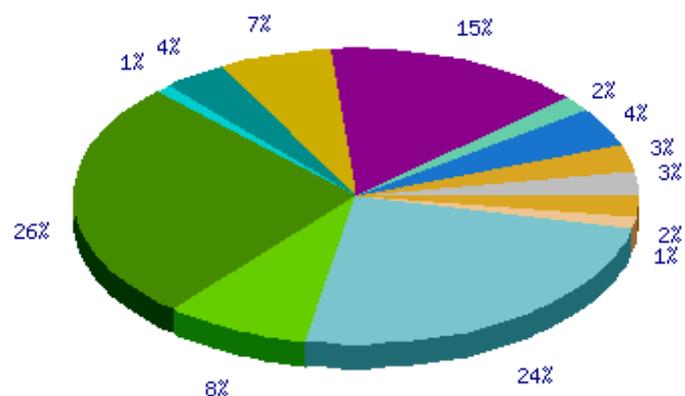
Annexe n°3) Le contenu d'un tableau de bord GRC¹¹⁷⁹ :



¹¹⁷⁹ On ne fait figurer que trois graphiques de l'exemplaire de la semaine du 5 au 11 décembre 2011 sans les commentaires les accompagnant. Ne sont de même pas inclus les propos des usagers que les chargés d'information consignaient dans le logiciel et qui figuraient au terme des tableaux de bord.

Type de publics

Du 05/12/2011 au 11/12/2011



non défini [13]	Apprentis [15]
Associations [22]	Collectivités territoriales [8]
Demandeurs d'emplois [75]	Entreprises et indépendants [33]
Etablissements d'enseignement [18]	Etablissements publics [5]
Etudiants [132]	Famille / Grand Public [42]
Lycéens [122]	Salariés [7]
Interne [11]	

Annexe n°4) Capture d'écran de la partie du site officiel du FSE réservée aux membres du comité national de suivi¹¹⁸⁰ :

Espace réservé - FSE - Fonds Social Européen en France - Mozilla Firefox

Espace réservé - FSE - Fonds Social Eu... x Consultation_ecrire_du_CNS2.pdf x +

www.fse.gouv.fr/_general/espace-reserve/#374

Les plus visités Débuter avec Firefox À la une

ESPACE RÉSERVÉ

★ **Comité national de suivi 2**
Bienvenue dans l'espace réservé aux membres du CNS du programme opérationnel national FSE "Compétitivité régionale et Emploi".

[Programmation 2014-2020](#)

Position des services de la Commission sur le développement d'un Accord de Partenariat et de programmes en France

Comité national de suivi du 30 janvier 2014
Invitation au CNS du 30 janvier 2014
Ordre du jour du CNS du 30 janvier 2014
Compte rendu du CNS du 26 juin 2013
Projet du PO pour la mise en oeuvre de l'IEJ (2014-2020)
Projet de rapport final de l'Evaluation ex-ante (2014-2020)
Maquette financière régionale
Rapport d'évaluation annuel 2013
Clôture de la consultation écrite engagée le 18 décembre 2013

DOCUMENTS DE REFERENCE DU CNS DU 26 JUIN 2013
Invitation au CNS du 26 juin 2013
Ordre du jour du CNS du 26 juin 2013
Compte rendu du CNS du 20 février 2013
Plan d'accès à l'Auditorium Le Monde
Mesures de transferts entre axes et par région
Rapport final de l'étude sur la sécurisation des transitions professionnels (Consortium Amnyos-Edater)
Rapport annuel d'exécution 2012
25 projets FSE en 2012

DOCUMENTS DE REFERENCE DU CNS DU 20 FEVRIER 2013
[Invitation au CNS du 20 février 2013](#)
Ordre du jour du CNS du 20 février 2013
Compte rendu du CNS du 27 juin 2012
Maquette financière régionale
Rapport d'évaluation annuel 2012 et Synthèse

Powerpoints présentés lors du CNS du 20 février 2012
Préparation de l'accord de partenariat 2014-2020 (Commission européenne)
Avancement du programme
Programmation dynamique
Présentation des principales conclusions et recommandations du REA 2012
Présentation de l'actualité de la communication

¹¹⁸⁰ Page consultée le 2 avril 2014.

Annexe n°5) Programme des séminaires « Benchmarking » et « Politique des statistiques » (2008-2013¹¹⁸¹) :

Séminaire Benchmarking 2008-2009

« 03/02/09 : Indicateurs statistiques : Michel Armatte, Alain Desrosières (intervenants), Mireille Elbaum (discutante) : "Qu'est-ce que quantifier ? Qu'est-ce qu'un indicateur ?", MSH Paris.

10/03/09 : Transparence et publicité : Frédéric Pierru (intervenants), Julie Bouchard, Patrick Lehingue, Romuald Normand (discutants) : "La fabrique des palmarès & leur réception : à qui sont-ils destinés ? A quelles fins ? Avec quels effets ?", MSH Paris.

14/04/09 : Indicateurs "alternatifs" : Florence Jany-Catrice (intervenante), Fabrice Bardet, Frédéric Lebaron, Pénombre (discutants) : "Résistances à la quantification ou autres indicateurs ? Exemples BIP 40 et ISS", MSH Paris.

05/05/09 : Indicateurs "alternatifs" : Jean Gadrey (intervenants), Alain Desrosières (discutant) : "Forum pour d'Autres Indicateurs de Richesse (FAIR) et Commission Stiglitz", MSH Paris.

02/06/09 : Dispositifs recourant aux indicateurs de performance : Dominique Linhardt, Fabian Muniesa (intervenants), Albert Ogien, Jay Rowell (discutants) : "Épreuves d'explicitation dans la description de l'État : le cas de la LOLF", MSH Paris.

30/06/09 : Dispositifs recourant aux indicateurs de performance : Emmanuel Didier, (intervenants), Isabelle Bruno, Christian Mouhanna (discutants) : "CompStat : benchmarking et police", MSH Paris.

22/09/09 : Mesure et comparaison dans le secteur éducatif : Romuald Normand (intervenants), Roser Cusso, Florence Jany-Catrice (discutants) : "Nouveau management public de l'éducation", MESHS Lille.

13/10/09 : Mesure et comparaison dans le secteur éducatif : Frédéric Lebaron (intervenants), Frédéric Pierru, Annie Vinokur (discutants) : "Faire entrer la "culture de la performance" à l'université ? Enjeux et luttes sur le terrain d'une université de province", MESHS Lille.

03/11/09 : Effets sur les pratiques "en bout de chaîne" : Alexis Spire (intervenants), Nicolas Belorgey, Emmanuel Didier (discutants) : "Les usages du chiffre dans la gestion des illégalismes. Le cas de l'immigration et du contrôle fiscal", MESHS Lille.

Séminaire Benchmarking 2009-2010

12/01/10 : Nicolas Belorgey (Centre Maurice Halbwachs), "Les usages sociaux du benchmarking : l'application aux services d'urgence des hôpitaux".

09/02/10 : Boris Samuel (CERI-SciencesPo), "L'adoption des pratiques de gestion axées sur les résultats dans les pays en développement".

09/03/10 : Fabrice Bardet (École nationale des travaux publics de l'État), "La politique des palmarès urbains".

13/04/10 : Béatrice Hibou (CERI-SciencesPo), "L'économie politique comparée de la domination ; modernité et technocratisation".

11/05/10 : Corine Eyraud (Université de Provence), "Les enjeux de quantification dans la LOLF : le cas de l'enseignement supérieur".

08/06/10 : Magali Nonjon et Guillaume Marrel (Université d'Avignon), "Conversion managériale, adaptations professionnelles ou survie institutionnelle ? Les enjeux de la mise en place d'un nouveau logiciel de gestion et suivi des parcours des adhérents d'un PLIE".

¹¹⁸¹ La reconstitution du programme s'est faite à partir de deux sites internet. Pour les séances du séminaire « Benchmarking » 2008/2009, on a recopié les informations à partir du site de la MESH de Lille, [<https://www.meshs.fr/page/benchmark>]. A partir de l'année 2009/2010, les informations figurent sur le site de l'EHESS, qui a accueilli toutes les séances à partir de janvier 2010 : [<http://enseignements-2009.ehess.fr/2009/ue/1102/>], [<http://enseignements-2010.ehess.fr/2010/ue/379/>], [<http://enseignements-2011.ehess.fr/2011/ue/367/>], [<http://enseignements-2012.ehess.fr/2012/ue/23/>]. Pages consultées le 29 décembre 2015.

Séminaire Politique des statistiques 2010-2011

02/11/10 : annulé.

07/12/10 : annulé.

04/01/11 : **Gaël de Peretti** (INSEE), "Observer et mesurer : la statistique publique en ligne de mire".

22/02/11 : **Étienne Péniassat** (CERAPS, Lille-II), "Controverse sur le taux de chômage".

01/03/11 : **Benjamin Lemoine** (CSI, ENSMP), "Statistiques et dette publique".

05/04/11 : **Gabrielle Bouleau** (CEMAGREF, Montpellier), "Dénombrer la biodiversité".

10/05/11 : **Laurent Thévenot** (GSPM-EHESS et LASQ-CREST), « Le "gouvernement par objectif" : métamorphose des évaluations autorisées".

31/05/11 : **Agnès Labrousse** (CRIISEA Amiens), "Expérimentation randomisée et évaluation des politiques publiques".

Séminaire Politique des Statistiques 2011-2012

08/11/11 : **Alain Desrosières** (Centre Koyré, EHESS et INSEE), "Est-il bon, est-il méchant ? Le rôle du nombre dans le gouvernement de la cité néolibérale".

29/11/11 : **Roser Cusso** (Université Paris-VIII) "Vers une comparabilité plus normative des statistiques internationales de l'éducation : de l'éducation de masse aux compétences".

10/01/12 : **Antoinette Rouvroy** (CRIDS -Université de Namur), "Le gouvernement algorithmique : mise en nombre et gouvernementalités contemporaines".

07/02/12 : **Denis Bayart** (CRG- Ecole Polytechnique et CNRS), "La statistique dans les fabrications industrielles (1920-1930) : comment contrôler la variabilité des produits".

06/03/12 : **Bernard Sujobert** (INSEE), "La société peut-elle intervenir sur le programme de la statistique publique ? Le CNIS en tant que lieu et outil d'élaboration et de confrontation des attentes sociales et des projets de la statistique publique".

03/04/12 : "Campagne électorale et controverse(s) statistique(s)".

15/05/12 : **Isabelle Bruno** (CERAPS-Lille 2), **Emmanuel Didier** (GSPM-EHESS), **Julien Prévieux**, "Benchmarking".

5 juin 2012 :

Séminaire Politique des Statistiques 2012-2013

06/11/12 : **Géraldine Thiry**, Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire (IGEAT - ULB), sur le PIB et les nouveaux indicateurs de prospérité.

04/12/12 : **Boris Samuel**, SciencesPo CERI, sur la "P'ofitation".

08/01/13 : **Yann Le Lann**, IDHE-ENS Cachan, sur le traitement du salaire et des prestations sociales dans la Comptabilité Nationale.

05/02/13 : **Vincent Tiano**, directeur du travail en charge du Pôle Travail de la DIRECCTE PACA, présentera son texte intitulé "Une politique du chiffre au ministère du Travail ?".

05/03/13 : **Isabelle Bruno** et **Emmanuel Didier**, nous discuterons notre livre *Benchmarking. L'État sous pression statistique* (dont le manuscrit a été rendu à La Découverte en septembre).

02/04/13 : **Thomas Angeletti**, GSPM-EHESS, sur l'histoire du plan en France.

14/05/13 : **Thomas Amossé**, CEE, **Cécile Brousse**, INSEE, sur les enquêtes emploi du temps.

04/06/13 : programme à déterminer ».

Principales sources de la partie I

Annexe n°6) Réunions du Comité national de suivi (CNS) :

- Compte-rendu du Comité national de suivi du 21 septembre 2007, 19 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/COMPTE_RENDU_DU_CNS_DU_21_SEPTEMBRE_2007.pdf]. Téléchargé le 7 mars 2011.
- Compte-rendu du Comité national de suivi du 18 décembre 2007, 18 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/COMPTE_RENDU_DU_CNS_DU_18_DECEMBRE_2007.pdf]. Téléchargé le 7 mars 2011.
- Compte-rendu du Comité national de suivi du 7 octobre 2008, 21 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/COMPTE_RENDU_DU_CNS_DU_7_OCTOBRE_2008_2.pdf]. Téléchargé le 7 mars 2011.
- Compte-rendu du Comité national de suivi du 16 décembre 2008, 17 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/COMPTE_RENDU_-_CNS_DU_16_DECEMBRE_2008_3.pdf]. Téléchargé le 7 mars 2011.
- Compte-rendu du Comité national de suivi du 23 mars 2009, 20 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/COMPTE_RENDU_DU_CNS_DU_23_MARS_2009.pdf]. Téléchargé le 7 mars 2011.
- Compte-rendu du Comité national de suivi du 24 juin 2009, 21 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/Compte_rendu_du_CNS_du_24_juin_2009.pdf]. Téléchargé le 7 mars 2011.
- Compte-rendu du Comité national de suivi du 27 janvier 2010, 19 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/Compte_rendu_du_CNS_du_27_janvier_2010.pdf]. Téléchargé le 7 mars 2011.
- Compte-rendu du Comité national de suivi du 30 juin 2010, 17 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/Compte-Rendu_du_CNS_du_30_juin_2010.pdf]. Téléchargé le 7 mars 2011.
- Compte-rendu du Comité national de suivi du 10 février 2011, 15 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/COMPTE_RENDU_DU_CNS_DU_10_FEVRIER_2011.pdf]. Téléchargé le 7 mars 2011.
- Compte-rendu du Comité national de suivi du 30 juin 2011, 15 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/compte_rendu_CNS_FSE_30_juin_2011.pdf]. Téléchargé le 23 janvier 2012.
- Compte-rendu du Comité national de suivi du 8 février 2012, 14 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/DGEFP_CNS_08_02_2012_-_compte_rendu_version_finale_2_.pdf]. Téléchargé le 8 juin 2012.
- Compte-rendu du Comité national de suivi du 27 juin 2012, 16 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/Compte_rendu_du_CNS_du_27_juin_2012.pdf]. Téléchargé le 25 février 2013.
- Compte-rendu du Comité national de suivi du 20 février 2013, 11 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/Microsoft_Word_-_Compte_rendu_du_CNS_du_20_fevrier_2013.pdf]. Téléchargé le 18 juin 2013.
- Compte-rendu du Comité national de suivi du 26 juin 2013, 12 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/Microsoft_Word_-_CR_CNS_du_26_juin_2013.pdf]. Téléchargé le 30 janvier 2014.
- Compte-rendu du Comité national de suivi du 30 janvier 2014, 12 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/Microsoft_Word_-_Compte_rendu_du_CNS_du_30_janvier_2014.pdf]. Téléchargé le 15 octobre 2014.

- Compte-rendu du Comité national de suivi du 26 septembre 2014, 12 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/Microsoft_Word_-_Compte_rendu_du_CNS_du_26_septembre_2014.pdf]. Téléchargé le 1^{er} février 2015.

Annexe n°7) Rapports annuels d'exécution (RAE) :

- Rapport annuel d'exécution 2008 relatif à la mise en œuvre du programme opérationnel, janvier 2010, 60 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/RAE_2008-2.pdf]. Téléchargé le 3 novembre 2010.
- Rapport annuel d'exécution 2009 relatif à la mise en œuvre du programme opérationnel, juin 2010, 118 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/rae_2009_BAT_PDF-2.pdf]. Téléchargé le 3 novembre 2010.
- Rapport annuel d'exécution 2010 relatif à la mise en œuvre du programme opérationnel, juin 2011, 116 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/RAE_2010.pdf]. Téléchargé le 13 juin 2011.
- Rapport annuel d'exécution 2011 relatif à la mise en œuvre du programme opérationnel, juin 2012, 114 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_annuel_d_execution_2011.pdf]. Téléchargé le 8 juin 2012.
- Rapport annuel d'exécution 2012 relatif à la mise en œuvre du programme opérationnel, juin 2013, 148 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/Microsoft_Word_-_RAE_2012_final_30_05_2013.pdf]. Téléchargé le 18 juin 2013.
- Rapport annuel d'exécution 2013 relatif à la mise en œuvre du programme opérationnel, juin 2014, 95 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/FSE_RAE_2013.pdf]. Téléchargé le 15 octobre 2014.

Annexe n°8) Rapports d'évaluation annuels (REA) :

- Rapport annuel d'évaluation 2009, janvier 2010, 106 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_d_evaluation_annuel_FSE_20_janvier_2010-2.pdf]. Téléchargé le 21 décembre 2010.
- Rapport d'évaluation annuel 2010, janvier 2011, 171 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_annuel_d_evaluation_2010.pdf]. Téléchargé le 28 janvier 2011.
- Rapport d'évaluation annuel 2011, janvier 2012, 110 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_d_evaluation_annuel_2011_FSE_AMNYOS-EDATER_25_01_12_VF_2_.pdf]. Téléchargé le 2 février 2012.
- Rapport d'évaluation annuel 2012, janvier 2013, 127 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/REA_2012_Version_finale_apres_CSE_31_janvier_2013.pdf]. Téléchargé le 13 février 2013.
- Rapport d'évaluation annuel 2013, janvier 2014, 95 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/REA_2013_23_01_14_VF.pdf]. Téléchargé le 30 janvier 2014.

Annexe n°9) Rapports d'évaluation :

- Évaluation ex ante du Programme Opérationnel « Compétitivité régionale et emploi », 2007-2013 France, Programme Opérationnel national FSE », février 2007, 114 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/valuation_ex_ante_du_PO_FSE_version_definitive.pdf]. Téléchargé le 1^{er} février 2011.
- DGEFP – Amnyos/Edater, Evaluation de la communication du FSE, décembre 2009, 66 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/Vol1_Rapport_com_FSE_dec_2009_V_finale-2-3.pdf]. Téléchargé le 3 avril 2014.

- DGEFP – Amnyos/Edater, Le FSE et l’offre d’insertion dans les territoires, octobre 2010, 34 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/FSE_insertion_rapport_21_octobre_2010_10_.pdf]. Téléchargé le 8 mai 2014.
- DGEFP – Amnyos/Edater, Le FSE et l’égalité entre les hommes et les femmes, décembre 2010, 56 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_final_F-H_decembre_2010_VFdoc_2_.pdf], téléchargé le 8 mai 2014.
- DGEFP – Amnyos/Edater, Evaluation des effets du cofinancement FSE sur les participants aux actions de formation professionnelle continue, avril 2012, 118 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/DGEFP_Rapport_final_annexe-2.pdf], téléchargé le 8 juin 2012.
- DGEFP – Amnyos/Edater, Evaluation de la mise en place du dispositif de suivi évaluatif du PO FSE 2007-2013, juin 2012, 148 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/Eval_DSE_FSE_Rapport_final_-_19-06-2012_AMNYOS-EDATER_4_.pdf]. Téléchargé le 31 juillet 2012.
- DGEFP – Amnyos/Edater, Etude d’évaluation sur la contribution du FSE à la sécurisation des transitions professionnelles, juin 2013, 125 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/FSE_Transitions_rapport_final_v0306opt.pdf]. Téléchargé le 6 mai 2014.
- DGEFP – Amnyos/Edater, Evaluation ex-ante pour le Fonds Social Européen pour la période 2014-2020, Projet de rapport final, janvier 2014, 153 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_evaluation_ex_ante_PON__FSE_Projet_au_20_janvier_2014.pdf]. Téléchargé le 30 janvier 2014.
- DGEFP – Amnyos/Edater, Etude d’évaluation sur le suivi des recommandations des évaluations menées au titre de la programmation 2007-2013, janvier 2014, 110 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/DGCS_suivrecoos_rapportfinal2701.pdf]. Téléchargé le 6 mai 2014.
- DGEFP – Amnyos/Edater, Evaluation ex-ante pour le FSE pour la période 2014-2020 (projet de rapport final), janvier 2014, 153 p., [http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_evaluation_ex_ante_PON__FSE_Projet_au_20_janvier_2014.pdf]. Téléchargé le 30 janvier 2014.

Annexes de l'introduction de la partie I

Annexe n°10) Maquette financière du FSE 2007-2013¹¹⁸² :

Répartition de l'enveloppe du Programme national FSE

Régions	2007-2013 euros courants
Alsace	125 434 869
Aquitaine	188 790 792
Auvergne	96 102 529
Basse Normandie	101 950 228
Bourgogne	102 220 750
Bretagne	183 055 990
Centre	133 397 898
Champagne Ardenne	83 317 989
Corse	20 398 445
Franche Comté	82 317 657
Haute Normandie	152 716 431
Ile de France	525 183 007
Languedoc Roussillon	154 698 376
Limousin	51 012 951
Lorraine	127 406 686
Midi Pyrénées	191 004 005
Nord Pas de Calais	377 882 024
Pays de la Loire	199 599 595
Picardie	123 276 275
Poitou Charentes	127 885 066
Provence Alpes Côte d'Azur	277 903 600
Rhône Alpes	359 699 752
Volet régional	3 785 254 914
Volet national	709 309 062
TOTAL PO	4 494 563 975

¹¹⁸² Source : Programme opérationnel national du FSE, juin 2011, p. 119.

Annexe n°11) La « fiche-participant » destinée à la collecte des données par les bénéficiaires¹¹⁸³ :

Cette fiche présente les informations que les bénéficiaires du FSE ont la responsabilité de collecter auprès des participants, concernant des propriétés « physiques », relatives à l'état civil et socio-professionnelles.

Caractéristiques des participants (fiche anonyme)

Modèle de collecte proposé

Merci de renseigner votre profil (cocher les cases utiles pour toutes les catégories)

<p>Ligne 1 – Genre</p> <ul style="list-style-type: none"> • Homme <input type="checkbox"/> • Femme <input type="checkbox"/> <p>Ligne 2 - Statut sur le marché de l'emploi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actif non indépendant (salarié) <input type="checkbox"/> • Actif indépendant (artisan, commerçant, entrepreneur, artiste, ...) <input type="checkbox"/> • Chômeur (hors longue durée) <input type="checkbox"/> • Chômeur de longue durée (> 12 mois) <input type="checkbox"/> • Inactif (hors "en formation") scolaire, retraité <input type="checkbox"/> • Inactif en formation <input type="checkbox"/> <p>Ligne 3 - Tranche d'âge</p> <ul style="list-style-type: none"> • moins de 15 ans <input type="checkbox"/> • 15 à 24 ans <input type="checkbox"/> • de 25 à 44 ans <input type="checkbox"/> • 45 à 54 ans <input type="checkbox"/> • 55 à 64 ans <input type="checkbox"/> • 65 ans et plus <input type="checkbox"/> <p>Ligne 4 – Appartenance à un groupe vulnérable (facultatif)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Migrant (né de nationalité non-française à l'étranger, résidant en France) <input type="checkbox"/> • minorité ex : enfant de migrant <input type="checkbox"/> • Personne handicapée* <input type="checkbox"/> • Autre personne défavorisée <input type="checkbox"/> 	<p>Ligne 5 - Niveau d'instruction</p> <ul style="list-style-type: none"> • Niveau VI (6^e-4^e ou form. préprofession. de 1 an) <input type="checkbox"/> • Niveau Vbis (3^e ou 4^e-3^e techno. ou < terminale de 2nds cycles courts pro.) <input type="checkbox"/> • Niveau V (abandon avant terminale, terminale de 2nds cycles courts pro.) <input type="checkbox"/> • Niveau IV (cl. term, abandon post bac niv. Bac) <input type="checkbox"/> • Niveau III (diplôme bac +2) <input type="checkbox"/> • Niveaux II et I (diplôme supérieur au bac + 2) <input type="checkbox"/> <p>Ligne 6 - Profession et catégorie socioprofessionnelle</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agriculteur exploitant <input type="checkbox"/> • Artisan - Commerçant - Chef d'entreprise <input type="checkbox"/> • Cadre et prof. intellectuelle supérieure <input type="checkbox"/> • Profession intermédiaire <input type="checkbox"/> • Employé <input type="checkbox"/> • Ouvrier <input type="checkbox"/> • Retraité <input type="checkbox"/> • Autre personne sans activité professionnelle <input type="checkbox"/> <p>Ligne 7 - Autres caractéristiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bénéficiaire minima sociaux <input type="checkbox"/> • Bénéficiaire d'un contrat aidé <input type="checkbox"/> • Jeune de 16 à 25 ans révolus <input type="checkbox"/> • Jeune de 16 à 25 ans révolus - résidant en ZUS <input type="checkbox"/> • Jeune de 16 à 25 ans révolus - handicapé <input type="checkbox"/>
---	--

* Telle que relevant de l'article L5212-13 du code du travail recodifié, bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés

Cette fiche s'inspire du travail réalisé par le cabinet ATEO.

¹¹⁸³ Source : DGEFP, « Bien renseigner les indicateurs de votre projet FSE. Bénéficiaires », 2010, p. 12.

Annexe n°12) Le tableau « D1 prévisionnel¹¹⁸⁴ » :

	nombre de participants attendu - Année N		nombre de participants attendu - Année N + 1		nombre de participants attendu - Année N + 2		nombre de participants attendu - total	
	Total	dont femmes	Total	dont femmes	Total	dont femmes	Total	dont femmes
Total participants	0	0	0	0	0	0	0	0
dont Hommes							0	0
Femmes							0	0
Statut sur le marché de l'emploi	0	0	0	0	0	0	0	0
dont Actifs non indépendants (salariés)							0	0
Actifs indépendants (artisans, commerçants, entrepreneurs, artistes ...)							0	0
Chômeurs (hors longue durée)							0	0
Chômeurs de longue durée (inscrits depuis plus de 12 mois)							0	0
Inactifs (hors "en formation") scolaires, retraités							0	0
Inactifs en formation							0	0
Tranche d'âge	0	0	0	0	0	0	0	0
dont Participants de moins de 15 ans							0	0
Participants de 15 à 24 ans							0	0
Participants de 25 à 44 ans							0	0
Participants de 45 à 54 ans							0	0
Participants de 55 à 64 ans							0	0
Participants de 65 ans et plus							0	0
Groupes vulnérables	0	0	0	0	0	0	0	0
dont Migrants (nés de nationalité non-française à l'étranger, résidant en France)							0	0

¹¹⁸⁴ DGEFP, « Guide de renseignement des indicateurs de l'évaluation. Gestionnaires », novembre 2009, p. 34-35. Il a pour fonction de décrire les caractéristiques prévisionnelles des participants à leur entrée dans l'opération et de fixer des objectifs de participation de publics-cibles. Le tableau « D1 réalisé » est identique, à la différence près qu'il objective les propriétés « réelles » des individus ayant effectivement participé à l'opération cofinancée.

Annexe n°13) Le tableau « D2 prévisionnel¹¹⁸⁵ » :

Ce tableau porte sur la « situation attendue des participants à l'issue de l'opération (sorties) ». Le tableau « D2 réalisé » est identique : à l'instar des tableaux D1, le « D2 réalisé » porte non plus sur la situation « attendue » des participants à l'issue de l'opération, mais sur leur situation « effective » une fois l'action arrivée à son terme.

	Prévisionnel			
	Nombre de sorties	En %	dont femmes	En %
Création d'activité		#DIV/0!		#DIV/0!
Accès à un emploi temporaire ou saisonnier (< ou = à 6 mois)		#DIV/0!		#DIV/0!
Accès à un contrat aidé		#DIV/0!		#DIV/0!
Accès à un emploi durable (plus de 6 mois)		#DIV/0!		#DIV/0!
Accès à une formation qualifiante		#DIV/0!		#DIV/0!
Formation certifiée		#DIV/0!		#DIV/0!
Accès à une procédure de VAE		#DIV/0!		#DIV/0!
Retour en formation scolaire (après une rupture)		#DIV/0!		#DIV/0!
Autres types de sorties positives (de nature non précisée)		#DIV/0!		#DIV/0!
Total des sorties " positives "	0	#DIV/0!	#REF!	#REF!
Ruptures / abandons		#DIV/0!		#DIV/0!
Autres sorties (de nature indéterminée)		#DIV/0!		#DIV/0!
Total toutes sorties	0		#REF!	

¹¹⁸⁵ DGEFP, « Guide de renseignement des indicateurs de l'évaluation. Gestionnaires », novembre 2009, p. 37.

Annexe n°14) Les indicateurs « de résultats » au niveau des axes¹¹⁸⁶ :

« Leur nombre est volontairement limité (25) par rapport aux programmations précédentes. Ils correspondent aux volets les plus caractéristiques en termes stratégiques ou financiers du programme. Ils sont liés aux objectifs quantifiés par axe¹¹⁸⁷. »

- « 1) Au moins 20 projets territoriaux d'anticipation et de gestion des restructurations (soit l'équivalent d'environ un projet par région et par an)
- 2) Part des participants seniors dans la politique contractuelle
- 3) Part des participants de premier niveau de qualification (Il s'agit du niveau à l'entrée : V, V bis et VI) [dans les actions de la politique contractuelle pour faciliter leur maintien dans l'emploi]
- 4) Taux de reclassement [des salariés licenciés à l'issue de l'opération, accompagnés via un dispositif individuel ou collectif de reclassement]
- 5) Taux de rupture [des contrats d'apprentissage]
- 6) Part des jeunes handicapés dans l'apprentissage
- 7) Nombre d'actions actuelles [d'accompagnement à la création et à la reprise d'entreprise] augmenté de 5%, à enveloppe constante
- 8) Taux de survie à trois ans des entreprises créées grâce au dispositif d'accompagnement
- 9) Part des femmes dans l'accompagnement vers la création [d'entreprise]
- 10) Nombre d'actions actuelles [destinées à développer l'accès à la VAE] augmenté de 10%, à enveloppe constante
- 11) Taux de sortie durable de la liste des DE supérieur à 6 mois/18 mois après inscription
- 12) Taux d'accès à l'emploi des jeunes de niveau V et infra reçus par les missions locales et PAIO [Permanences d'accueil, d'information et d'orientation] dans le cadre d'un accompagnement renforcé
- 13) Taux d'accès à la formation pour les jeunes de niveau V et infra, reçus par les missions locales et PAIO dans le cadre d'un accompagnement renforcé
- 14) Part des jeunes en ZUS dans le CIVIS [Contrat d'insertion dans la vie sociale]
- 15) Part des plus de 45 ans en formation
- 16) Part des publics de bas niveau de qualification dans les actions de formation
- 17) Pourcentage de participants ayant bénéficié d'une mesure de prise en charge accompagnement social renforcé ayant accédé au cours de l'année n à un emploi ou une formation
- 18) Taux de certification (validation d'un titre de formation) pour les stagiaires ayant achevé un parcours d'accès à la qualification
- 19) L'insertion se caractérise par un emploi en entreprise ou une entrée dans un autre dispositif de formation à la sortie des centres de formation "Défense deuxième chance"
- 20) Taux d'abandon des volontaires au cours des deux premiers contrats [passés entre les volontaires et l'Epide, établissement public d'insertion de la défense]
- 21) Taux d'insertion dans un emploi durable après la sortie d'une structure d'insertion
- 22) Taux d'accès à l'emploi à l'issue du parcours [dans un PLIE]
- 23) Taux d'accès à une solution qualifiante à l'issue du parcours [dans un PLIE]
- 24) Indicateur non défini dans le PO 2007
- 25) Taux de retour en formation à l'issue d'une action de lutte contre l'abandon du système scolaire »

¹¹⁸⁶ Source : Programme opérationnel national du FSE, juin 2007, p. 129-132. Le cas échéant, on a rajouté des précisions aux définitions des indicateurs, précisions reprises des définitions des objectifs chiffrés auxquels ces indicateurs sont associés.

¹¹⁸⁷ REA 2009, janvier 2010, p. 12.

I : Les rapports d'évaluation annuels (REA)

1) REA 2009, janvier 2010 :

« - Analyser la pertinence, cohérence, l'efficacité et l'efficience du programme et des actions conduites ;

- Analyser le système d'évaluation, les réalisations et les résultats, l'utilité du FSE face à la crise ;
- Formuler des recommandations quant au pilotage, aux priorités transversales, à la position du FSE au regard du contexte socio-économique, à la communication du programme et par rapport au niveau régional. »

2) REA 2010, janvier 2011 :

« - Analyser le système évaluatif par rapport à l'objectif d'évaluation de la performance du FSE

- Analyser l'efficacité du PO
- Analyser la valeur ajoutée du FSE
- Analyser la cohérence et la pertinence
- Proposer des améliorations pour le PO 2007-2013 »

3) REA 2011, janvier 2012 :

« - Analyser l'efficacité du PO

- Analyser la valeur ajoutée qu'ont apportées les réunions régionales au niveau de l'évaluation et de son appropriation
- Proposer des améliorations pratiques pour la programmation 2007-2013 et, sur cette base pour la programmation 2014-2020. »

4) REA 2012, janvier 2013 :

« - Analyser l'efficacité du PO

- Analyser l'efficacité et la pertinence de la sous-mesure d'appui à la création et à la reprise d'entreprises
- Mettre en avant les conclusions et enseignements à tirer de l'évaluation sur le dispositif de suivi évaluatif, notamment pour la programmation 2014-2020 »

5) REA 2013, janvier 2014 :

II : Les rapports d'évaluation thématiques

1) Evaluation ex ante du PO national FSE "Compétitivité régionale et emploi" 2007-2013, février 2007 :

2) Evaluation de la communication du FSE, décembre 2009 :

« Réaliser un bilan des actions de communication du FSE au niveau national et régional, afin d'identifier des bonnes pratiques, facteurs de succès et difficultés rencontrées, afin d'améliorer la qualité et la mise en œuvre des plans de communication de la deuxième phase 2010-2013 »

¹¹⁸⁸ Source : Etude d'évaluation sur le suivi des recommandations des évaluations menées au titre de la programmation 2007-2013, janvier 2014, p. 7-8. Toutes les citations dans l'encadré sont issues de ce document. Les contenus du REA 2013 et des rapports d'évaluation thématiques n°1 et 8 ne figuraient pas dans la source.

3) Le FSE et l'offre d'insertion dans les territoires, octobre 2010¹¹⁸⁹ :

« Contribuer à la réflexion sur la prochaine programmation 2014-2020, dans un esprit d'anticipation des échéances et de recherche des valeurs ajoutées les plus fortes pour le FSE

- Analyser les effets du FSE sur le pilotage de l'offre d'insertion
- Analyser les effets sur la gouvernance de l'offre d'insertion »

4) Le FSE et l'égalité entre les hommes et les femmes, décembre 2010 :

« - Objectiver la part, la place et les résultats respectifs des femmes et des hommes dans tous les axes et mesures du programme

- Analyser la prise en compte de cette thématique dans la stratégie et toutes les étapes de la mise en œuvre du programme, en y incluant les partenariats mis en place
- Analyser la réponse apportée par le FSE en comparaison avec le droit commun »

5) Evaluation des effets du cofinancement FSE sur les participants aux actions de formation professionnelle continue, avril 2012 :

« - Mesurer les effets du cofinancement du FSE sur les trajectoires professionnelles des participants aux actions de formation professionnelle continue »

6) Evaluation de la mise en place du dispositif de suivi évaluatif du PO FSE 2007-2013, juin 2012 :

« - Réaliser le bilan du dispositif de suivi évaluatif et des résultats obtenus

- Tirer parti de ces enseignements pour la programmation 2014-2020, en intégrant les nouvelles orientations en matière de suivi et d'évaluation (renforcement de la concentration de l'intervention et de l'approche par les résultats, incitation à la conduite d'évaluations d'impact). »

7) Etude d'évaluation sur la contribution du FSE à la sécurisation des transitions professionnelles, juin 2013 :

« - Caractériser l'éventail des modalités et des leviers par lesquels les actions cofinancées contribuent à la sécurisation des transitions professionnelles

- Identifier les conditions d'une mobilisation efficace du FSE pour concevoir des ingénieries (de parcours, de formation, d'intermédiation) et des mécanismes innovants qui contribuent à sécuriser les transitions professionnelles
- Préparer les éventuelles évolutions dans l'intervention du FSE concernant les parcours et les transitions professionnelles »

8) Etude d'évaluation sur le suivi des recommandations des évaluations menées au titre de la programmation 2007 – 2013, janvier 2014 :

¹¹⁸⁹ Ce rapport était accompagné de quatre « rapports d'étude régionale » de 40 à 50 pages chacun, portant respectivement sur les régions Picardie, Haute-Normandie, Poitou-Charentes et Languedoc-Roussillon, et de « 10 études de cas » (entre 70 et 80 pages), portant sur des départements, des communes urbaines et une région (Bourgogne).

Annexes du chapitre I

Annexe n°16) Le fondement juridique de l' « évaluation » quantifiée du FSE, l'exemple des indicateurs de « réalisation¹¹⁹⁰ » :

Annexe XXIII:

Données sur les participants aux opérations du FSE par priorité

NOMBRE DE PARTICIPANTS PAR AN

(Entrants, sortants, reports d'une année à l'autre)

RÉPARTITION DES PARTICIPANTS SELON LE SEXE

RÉPARTITION DES PARTICIPANTS SELON LEUR STATUT SUR LE MARCHÉ DE L'EMPLOI

- Actifs (total des participants actifs, comprenant les indépendants)
- Indépendants
- Chômeurs (total des chômeurs, comprenant les chômeurs de longue durée)
- Chômeurs de longue durée
- Inactifs (total des inactifs, comprenant les personnes en formation, les retraités, les personnes en cessation d'activité, les personnes souffrant d'un handicap permanent, les personnes au foyer ou autres);
- Inactifs en formation

RÉPARTITION DES PARTICIPANTS SELON L'ÂGE

- Jeunes (15 à 24 ans)
- Travailleurs âgés (55 à 64 ans)

RÉPARTITION DES PARTICIPANTS PAR GROUPES VULNÉRABLES, CONFORMÉMENT AUX RÈGLES NATIONALES

- Minorités
- Migrants
- Handicapés
- Autres personnes défavorisées.

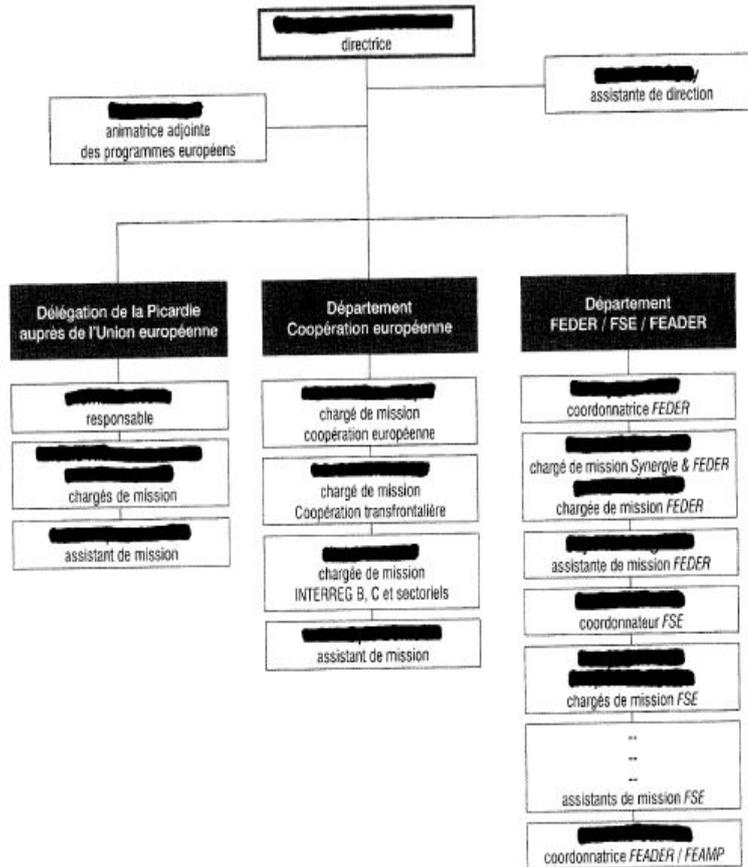
RÉPARTITION DES PARTICIPANTS PAR NIVEAU D'INSTRUCTION

- Enseignement primaire ou enseignement secondaire inférieur (niveaux CITE 1 et 2)
- Enseignement secondaire supérieur (niveau CITE 3)
- Enseignement post-secondaire (hors enseignement supérieur) (niveau CITE 4)
- Enseignement supérieur (niveaux CITE 5 et 6)

¹¹⁹⁰ Source : Règlement (CE) n°1828/2006 de la Commission du 8 décembre 2006 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et du règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional, p. 101.

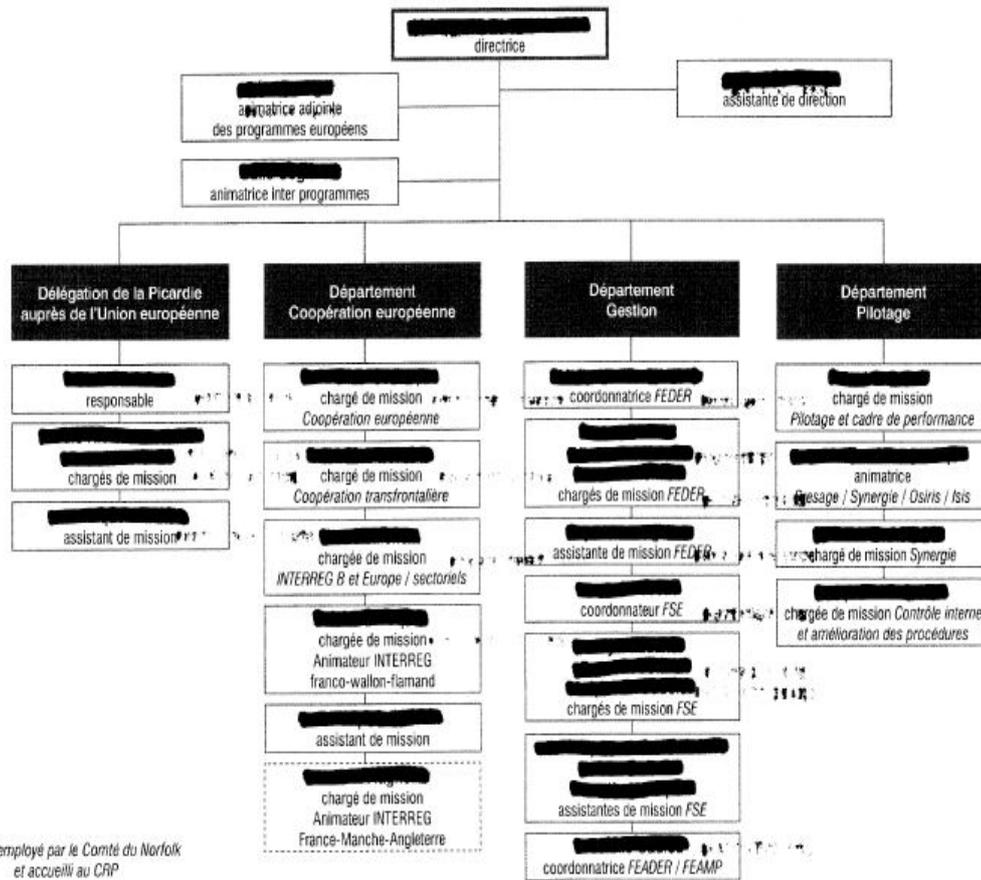
Annexes du chapitre III

Annexe n°17) Organigramme de la DAE (mars 2015)¹¹⁹¹ :



¹¹⁹¹ Source : intranet du Conseil régional de Picardie.

Annexe n°18) Organigramme de la DAE (septembre 2015)¹¹⁹² :



¹¹⁹² Source : intranet du Conseil régional de Picardie.

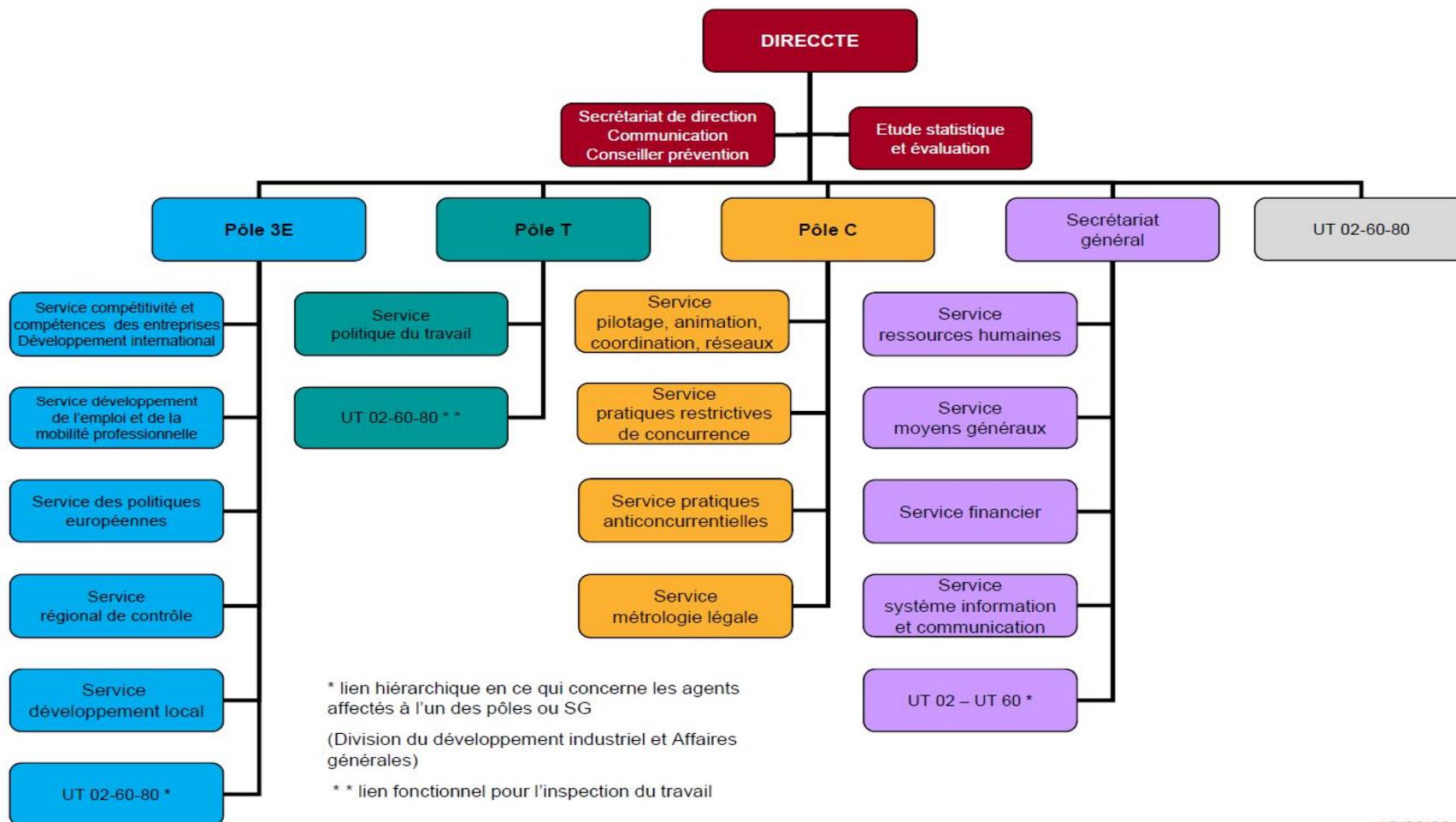
Annexe n°19) Organigramme du « Service des politiques européennes » en charge du FSE au sein de la DIRECCTE Picardie (septembre 2015¹¹⁹³):

SERVICE SPEu

Nom	Prénom	Société	Téléphone professionnel	Téléphone personnel	Adresse de messagerie	Fonction
[REDACTED]	[REDACTED]	DIRECCTE PICARDIE - SPEu	03.22 [REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]@directe.gouv.fr	Responsable du service
[REDACTED]	[REDACTED]	DIRECCTE PICARDIE - SPEu	03.22 [REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]@directe.gouv.fr	Assistante Contrôle 1er niveau - Référente métier "Pueb" et "Ma démarche FSE"
[REDACTED]	[REDACTED]	DIRECCTE PICARDIE - SPEu	03.22 [REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]@directe.gouv.fr	Chargée de mission
[REDACTED]	[REDACTED]	DIRECCTE - PICARDIE - SPEu	03.22 [REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]@directe.gouv.fr	Chargée de Mission en intérim
[REDACTED]	[REDACTED]	DIRECCTE PICARDIE - SPEu	03.22 [REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]@directe.gouv.fr	Chargé de mission
[REDACTED]	[REDACTED]	DIRECCTE - PICARDIE - SPEu	03.22 [REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]@directe.gouv.fr	Chargée de Mission
[REDACTED]	[REDACTED]	DIRECCTE - PICARDIE - SPEu	03.22 [REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]@directe.gouv.fr	Assistante de Programmation
[REDACTED]	[REDACTED]	DIRECCTE - PICARDIE - SPEu	03.22 [REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]@directe.gouv.fr	Assistante de Gestion
[REDACTED]	[REDACTED]	DIRECCTE - SPEu	03.22 [REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]@directe.gouv.fr	Chargé de mission

¹¹⁹³ Je remercie Marie Duhayon, chargée d'études au sein du service « Etude statistique et évaluation », de m'avoir transmis cet organigramme et la composition du SPEu.

Macro organigramme de la Direccte de Picardie



13/03/2015

Annexe n°21) Reproduction de l'offre d'emploi « chargé de mission instructeur fonds européens » à pourvoir au sein de la DAE¹¹⁹⁴ :

« Chargé de mission "instructeur fonds européens" H/F

Mission :

Au sein de la direction des affaires européennes, le chargé de mission « instructeur fonds européens » est chargé de :

Participer à la mise en œuvre des programmes européens 2014/2020 :

- Information/animation auprès des porteurs de projets potentiels (en cohérence avec le plan de communication Europe et les plans de communication sectoriels),
- Assistance technique aux porteurs de projets potentiels et à l'interne pour le dépôt des dossiers européens,
- Aide à l'élaboration d'appels à projets mis en œuvre au sein de la direction,
- Instruction, programmation, gestion administrative et financière des dossiers FSE,
- Contrôle de service fait des dossiers programmés,
- Réalisation des visites sur place,
- Recueil et renseignement des indicateurs,
- Préparation des réponses aux rapports de contrôles (contrôles qualité gestion, contrôles d'opérations, contrôles qualité certification, instances européennes,...).

Apporter l'appui métier pour l'utilisation du FSE :

- Apporter l'assistance "métier" nécessaire : conditions de mobilisation du fonds, montage du projet et du dossier,
- Diffuser les informations relatives à ces programmes et identifier les opportunités de financement,
- Coordonner la rédaction et suivre les actes administratifs et financiers découlant de la mobilisation du FSE,
- Contribuer à la préparation budgétaire et à l'élaboration de tableaux de bord,
- Veiller à la bonne exécution des actions programmées (conformité de l'opération, respect du calendrier et remontées de justificatifs).

Préparer et suivre les différents comités et groupes de travail :

- Préparation et participation aux comités de programmation,
- Préparation et participation aux réunions techniques et groupes de travail.

Participer à la clôture du programme 2007/2013 :

Profil :

De formation supérieure bac +4/5, vous possédez une expérience similaire confirmée.

Vous possédez :

- une bonne connaissance du Programme Opérationnel et des conditions de sa mise en œuvre (gouvernance, critères de sélection, etc.)
- une bonne connaissance des modalités d'intervention du FSE.

Vous connaissez les règles nationales applicables aux collectivités territoriales (CGCT, Code des marchés publics, régime d'aide d'Etat, finances publiques locales, ...)

Date limite de dépôt des candidatures : 22/02/2015 »

¹¹⁹⁴ Source : site internet du Conseil régional de Picardie (« bourse de l'emploi »), consulté le 6 février 2015. A des fins de lisibilité, les tâches en rapport explicite avec le travail de quantification sont soulignées.

Principales sources de la partie II

Annexe n°22) Bulletins officiels et organigrammes :

Bulletins officiels	Organigrammes
n°131, avril 2004	<i>Organigrammes généraux</i>
n°134, juillet 2004	1 ^{er} février 2007
n°138, janvier 2005	9 juillet 2007
n°144, septembre 2005	1 ^{er} avril 2008
n°148, janvier 2006	14 avril 2008
n°149, février 2006	1 ^{er} septembre 2008
n°150, mars 2006	1 ^{er} avril 2009
n°151, avril 2006	1 ^{er} mai 2009
n°155, septembre 2006	1 ^{er} septembre 2009
n°157, novembre 2006	1 ^{er} janvier 2010
n°158, décembre 2006	1 ^{er} juillet 2010
n°160, février 2007	1 ^{er} octobre 2010
n°161, mars 2007	1 ^{er} novembre 2010
n°162, avril-mai 2007	17 janvier 2011
n°165, août-septembre 2007	20 septembre 2011
n°174, juin 2008	20 janvier 2012
n°190 mars-avril 2010	juillet 2012
n°191 mai 2010	septembre 2012
n°193, juillet-août 2010	novembre 2012
n°194, septembre 2010	1 ^{er} mars 2013
n°203, août-septembre 2011	août 2013
n°212, juin-juillet 2012	octobre 2013
n°217, janvier-février 2013	février 2014
n°221, juillet-août 2013	mai 2014
n°224, novembre 2013.	février 2015
n°225, décembre 2013	<i>Organigrammes de services</i>
n°228, avril 2014.	direction de l'éducation, janvier 2011
n°229, mai 2014	cabinet, septembre 2013
n°230, juin 2014	DGA ¹¹⁹⁵ 1, mai 2014
	direction des finances, septembre 2014
	direction des transports, décembre 2014
	DIPPADE ¹¹⁹⁶ , février 2015
	direction des affaires européennes, mars 2015
	direction de l'information et de l'orientation, mars 2015
	direction de l'éducation, mars 2015
	direction de la formation et de l'apprentissage, avril 2015
	direction des relations humaines, avril 2015
	DIPPADE, mai 2015
	direction de l'information et de l'orientation, juillet 2015
	direction des affaires européennes, septembre 2015
	direction générale des services, septembre 2015

¹¹⁹⁵ Direction générale adjointe développement économique, recherche et innovation.

¹¹⁹⁶ Direction de la prospective, de la programmation, de l'aménagement durable et de l'évaluation.

Annexe n°23) Comptes-rendus des comités de direction¹¹⁹⁷ :

2011
18 janvier
8 novembre
6 décembre
2012
10 janvier
7 février
13 mars
3 avril
2013
15 janvier
2 avril
14 mai
10 septembre
2014
8 avril
20 mai
8 juillet
9 septembre
14 octobre
18 novembre
16 décembre
2015
13 janvier
10 février
19 mai

Annexe n°24) Comptes-rendus des réunions de l'équipe de direction de la DGA 1 :

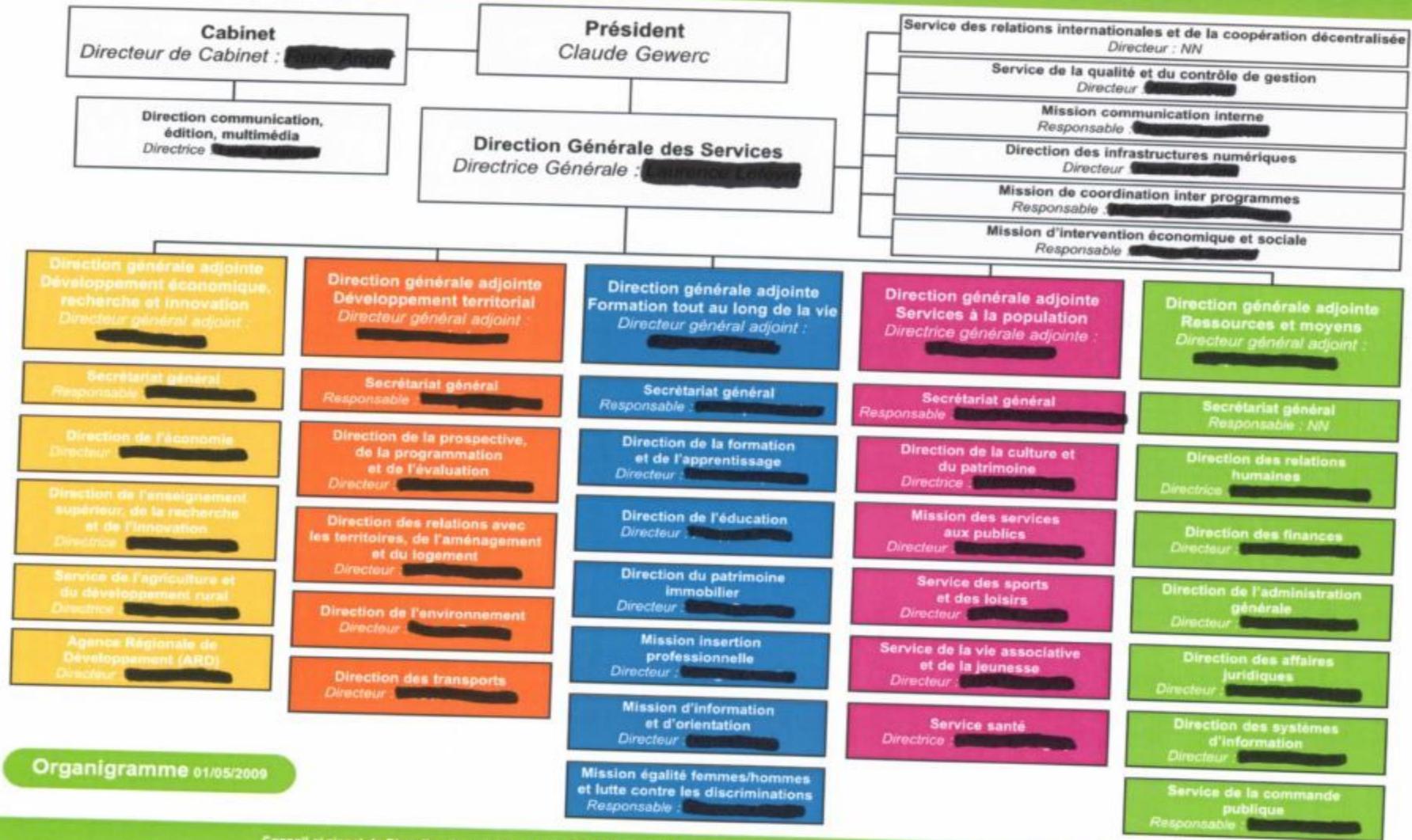
2010	26 mars
5 juillet	16 avril
20 septembre	14 mai
27 septembre	4 juin
11 octobre	18 juin
18 octobre	2 juillet
8 novembre	3 septembre
22 novembre	17 septembre
29 novembre	1 ^{er} octobre
6 décembre	15 octobre
2011	29 octobre
10 janvier	12 novembre
17 janvier	26 novembre
31 janvier	10 décembre
7 février	2013
14 février	21 janvier
7 mars	4 février
14 mars	18 février
28 mars	4 mars

¹¹⁹⁷ Seuls les comptes-rendus mobilisés dans la démonstration sont indiqués.

4 avril	18 mars
11 avril	6 mai
2 mai	13 mai
9 mai	27 mai
16 mai	10 juin
6 juin	24 juin
20 juin	2 septembre
27 juin	16 septembre
12 septembre	30 septembre
26 septembre	14 octobre
10 octobre	4 novembre
24 octobre	18 novembre
14 novembre	2 décembre
5 décembre	2014
2012	6 janvier
9 janvier	20 janvier
23 janvier	3 février
6 février	17 février
20 février	10 mars
12 mars	24 mars
	7 avril
	5 mai
	19 mai
	16 juin
	30 juin
	8 septembre
	22 septembre
	6 octobre
	3 novembre
	17 novembre
	1 ^{er} décembre

Annexes de l'introduction de la partie II

Annexe n°25) Organigramme général du Conseil régional de Picardie (1^{er} mai 2009) :



Annexe n°26) Les identités politiques et les délégations des vice-présidents (2004-2015¹¹⁹⁸) :

	2004-2010	Délégations	2010-2015	Délégations
1^{er} VP	Daniel Beurdeley PCF	Transports	Nicolas Dumont PS	Aménagement et développement durable du territoire, grands projets, planification
2^{ème} VP	Arnaud Caron Les Verts	Finances et planification	Christophe Porquier EELV	Eco-développement, énergie-climat
3^{ème} VP	Michèle Fuselier PS	Aménagement du territoire, développement durable, TIC	Béatrice Lejeune PS	Territorialisation et développement intégré des territoires, logement, précarité énergétique, tourisme
4^{ème} VP	Didier Cardon PS	Emploi et formation tout au long de la vie	Anne Ferreira PS	Développement économique, agriculture, recherche, innovation, enseignement supérieur, Europe, co-développement
5^{ème} VP	Laurence Rossignol PS	Vivre ensemble, jeunesse, vie associative, économie sociale et solidaire, « emplois solidaires »	Daniel Beurdeley PCF (MUP)	Transports
6^{ème} VP	Michèle Cahu PCF	Coopération décentralisée et Europe	Philippe Massein PS	Finances, décentralisation
7^{ème} VP	Olivier Chapuis-Roux PCF	Sports, loisirs et traditions populaires	Laurence Rossignol PS	Egalité des chances, vie associative, jeunesse
8^{ème} VP	Pascal Dacheux Les Verts	Agriculture et environnement	François Veillerette EELV	Environnement, alimentation, santé
9^{ème} VP	Anne Ferreira PS	Recherche et transfert	Didier Cardon PS	Emploi, démocratie économique,

¹¹⁹⁸ Six postes de « conseillers régionaux délégués » ont été créés lors de la mandature 2010-2015 : Mohamed Boulafrad, groupe « socialiste, républicain et citoyen » (PS), conseiller régional délégué à la mise en œuvre du schéma régional des loisirs et des sports de nature ; Michèle Cahu, groupe « Europe-Ecologie » (EELV), conseillère régionale déléguée à la coopération décentralisée (Bénin, Niger, Madagascar) ; Annie-Claude Leuliette, groupe « socialiste, républicain et citoyen » (PS), conseillère régionale déléguée à la côte picarde ; Françoise Van-Hecke, groupe « communistes et progressistes unitaires » (PCF-MUP), conseillère régionale déléguée aux jardins et au tourisme ; Michel Vignal, groupe « socialiste, républicain et citoyen » (PS), conseiller régional délégué à la vie étudiante ; Thibaud Viguiier, groupe « socialiste, républicain et citoyen » (PS), conseiller régional délégué aux lycées et au réseau éducation sans frontières.

		technologique		entreprises en difficulté, commerce, artisanat, formation professionnelle
10^{ème} VP	Frédéric Fillion PS	Lycées	Sylvie Hubert PRG	Apprentissage
11^{ème} VP	Béatrice Lejeune PS	Logement	Valérie Kumm PS	Lycées
12^{ème} VP	Annie-Claude Leuliette PS	Insertion et lutte contre les discriminations	Alain Reuter PS	Culture
13^{ème} VP	Colette Michaux PS	Santé	Marie-Christine Guillemin EELV	Economie sociale et solidaire, commerce équitable et circuits courts
14^{ème} VP	Alain Reuter PS	Culture	Olivier Chapuis- Roux PCF (MUP)	Sports et traditions populaires
15^{ème} VP	Françoise Van Hecke PCF	Tourisme	Mireille Tiquet, PS	Handicap, retraite active, santé territoire

Annexe n°27) Les indicateurs de « réalisation » des politiques environnementales¹¹⁹⁹ :

	A	B	C	D	E	F	G	H
1		Intervention	Lib intervention	CA 2010	indicateur	valeur 2011	valeur cible 2011	valeur cible 2013
2	ENV	71XX010101	Communication - 71XX01	119 368				
3	ENV	71XX010201	SRE-Projets	109 752	Nb de participants aux manifestations	25000	25000	30000
4	ENV	71XX010301	Cheque environnement	55 339	Nb enfants sensibilisés	5633	8000	9000
5	ENV	71XX010401	Autres interventions de sensibilisation et education	437 655	Nb actions soutenus			
6	ENV	71XX010501	PREC - FREME DD	752 034				
7	ENV	71XX010502	PREC - Hors FREME DD	34 094				
8	ENV	71XX010503	PREE - FREME DD	143 497				
9	ENV	71XX010504	PREE - Hors FREME DD	18 550				
10	ENV	71XX010601	CIR Aisne	574 833	Taux de réalisation (engagement)			
11	ENV	71XX010602	CIR Somme		Taux de réalisation (engagement)			
12	ENV	72XX010101	PREDD		Taux de réalisation des 14 actions du PREDD	14%	21%	29%
13	ENV	72XX010201	Gestion et valorisation des decchets - FREME	731 660				
14	ENV	72XX010202	Gestion et valorisation des decchets - Hors FREME	0				
15	ENV	73XX010101	Schema Regional Climat Air Energie - module Air	24 407	Nb actions accompagnées	3	3	4
16	ENV	73XX010102	Amelioration de la qualite de l air - FREME	372 288				
17	ENV	73XX010103	Amelioration de la qualite de l air - Hors FREME	22 904				
18	ENV	74XX010101	Partage de la connaissance sur le patrimoine "Eau"	53 342	Nb chartes espaces publics	16	18	20
19	ENV	74XX010201	Solidarites et demarches collectives	184 087	Taux collectivités intercommunales engagées (/93)	15%	16%	17%
20	ENV	74XX010301	Protection et valorisation du patrimoine aquatique re	152 156	Nb Kms linéaires de cours d'eau en projet de restauration	465	715	965
21	ENV	75XX010101	PREC - FREME	2 904 528				
22	ENV	75XX010102	PREC - Hors FREME	661 432				
23	ENV	75XX010103	PREE - FREME	347 612				
24	ENV	75XX010104	PREE - Hors FREME					
25	ENV	75XX010201	Solaire thermique	278 895	Surface de capteur financées	530	650	750
26	ENV	76XX020101	Richesse patrimoniale de la Region	374 841	Nb données bancarisées (faune/flore)			
27	ENV	76XX020201	Constitution d un reseau d espaces naturels	1 090 325	Nb espèces menacées présente aus sein du réseau			
28	ENV	76XX020301	Invasions biologiques	14 664	Nb opérations de contrôle			
29	ENV	78XX010101	Somme	460 638	Nb sites aménagés	4	5	6

¹¹⁹⁹ Source : Batterie d'indicateurs du contrôle de gestion, 2012, archive interne.

Annexe n°28) Huit indicateurs de « résultats » de la direction de la culture et du patrimoine (DCP) :

Objectifs spécifiques	Indicateurs résultat	NUM_R	Définition Indicateur	Quantification	Recueil : - interne - externe (indiquer la source) - à construire	Faisabilité - série historique disponible	Commentaires DCP	Ligne budgétaire	Code intervention	Libellé intervention
Soutenir la création de projets artistiques et culturels	Nombre de projets de théâtre soutenus	DCP_R_1			Interne - DCP - Spectacle vivant - A construire nb de représentations	O	A construire un tableau à partir de 2010 pour obtenir le nombre de représentations (LL)	312X07	312X07102- 312X07103- 312X07104	Théâtre, danse, arts de la rue et cirque
	Nombre d'artistes soutenus (musique)	DCP_R_2			Interne - DCP - Musique - A construire nb de représentations	O	A construire un tableau à partir de 2010 pour obtenir le nombre de représentations (LL)		312X070101	Aide aux artistes régionaux
	Nombre de films soutenus (courts et longs métrages)	DCP_R_3			interne - DCP-Cinéma	O			312X070105	Création et production cinématographique et audiovisuelle
Soutenir la diffusion de projets artistiques et culturels	Nombre de projets diffusés à l'extérieur de la Picardie	DCP_R_4			Interne-DCP	O		312X08	312X080105	
	Nombre d'artistes ou de projets soutenus	DCP_R_5			Interne-DCP	O		312X08	312X080106	
Développer l'accès aux arts plastiques	Opération invitation d'artistes : nombre de participants	DCP_R_6			Interne-DCP	O				
Aider les établissements culturels	Nombre de spectacles (soènes conventionnés et lieux intermédiaires)	DCP_R_7	Nb de spectacles/Nombre de spectateurs (soènes conventionnés et lieux intermédiaires)		Interne-DCP	O				
	Nombre de concerts de l'Orchestre de Picardie	DCP_R_8			Externe -DCP	O				

Annexe n°29) Cinq indicateurs d' « impact » de la direction de la culture et du patrimoine (DCP) :

Direction	Objectifs stratégiques	Indicateurs impact	NUM_I	Définition indicateur	Quantification	Recueil : - interne - externe (indiquer la source) - à construire	Indicateurs disponibles pour le		Faisabilité - Série historique disponible	Commentaires
							Oui	Non		
	Développer l'offre culturelle de qualité dans les territoires	Nombre d'intermittents	DCP_I_1			Externe-AFDAS/Données Régionales/Délégation Nord	X		2006-	
		Nombre de spectateurs dans les salles de cinéma	DCP_I_2			Externe -ACAP-CNC-Données Brutes	X		2004-	
		Nombre de projections	DCP_I_3			Externe-CNC-Données Globales	X		2004-	
		Nombre d'artistes professionnels	DCP_I_4			Externe -Maison des artistes-Service administratif Sécurité sociale	X		2004-	
		Nombre de spectateurs dans les lieux conventionnés	DCP_I_5			Interne-DCP-Lieux et Territoires	X		2004-	

Annexe n°30) Une synthèse chiffrée de la « production » de la DFA¹²⁰⁰ :

Récapitulatif formation continue (PPA, PVE, PAL, PSQ, QUA, DPM, PAS)

Suivi physico financier

	Montant	%
<i>Voté</i>	27 230 000,00	
<i>Affecté</i>	26 516 265,27	97,38%
<i>Engagé</i>	17 856 820,49	67,34%
<i>Mandaté</i>	17 093 640,99	95,73%

Caractéristiques du public

	2012	%	2011
Jeunes (- de 26 ans)	2 815	54,58%	3 520
Plus de 45 ans	482	9,34%	700
Femmes	2 182	42,30%	2 939
Personnes handicapées	342	6,63%	376

Répartition / Domaine

Domaines	Effectifs	%
1 - Agriculture Environnement	177	3,43%
2 - Bâtiment et travaux publics	612	11,87%
3 - Secrétariat - Comptabilité	127	2,46%
4 - Commerce - Distribution	297	5,76%
5 - Transport	196	3,80%
6 - Logistique	201	3,90%
7 - Metallurgie et transformation des métaux	165	3,20%
8 - Mécanique (hors industrie)	19	0,37%
9 - Industrie	342	6,63%
10 - Informatique	80	1,55%
11 - Santé action sociale	442	8,57%
12 - Activités récréatives, culturelles et sportives	77	1,49%
13 - Hôtellerie Restauration - Métiers de bouche - Tourisme	299	5,80%
14 - Services aux entreprises (sécurité, Gardiennage, Entretien)	200	3,88%
15 - Formation - Métiers de conseil - Organisation - Qualité - RH	43	0,83%
18 - Dynamique de Choix Professionnel	0	0,00%
19 - Passeports (PAS)	209	4,05%
20 - Objectif Création d'Entreprise (OCE)	0	0,00%
22 - Compter Lire Ecrire	0	0,00%
23 - Espace de Formation Individualisée	0	0,00%
Sieg PAL	1 672	32,42%
Total	5 158	

Répartition / Pays d'habitation des stagiaires

Pays de Picardie	Effectifs	%
Chaunois	210	4,07%
Grand Laonnois	365	7,08%
Sud de l'Aisne	224	4,34%
Soissonnais	241	4,67%
Saint-Quentinois	471	9,13%
Thiérache	279	5,41%
Grand Beauvaisis	402	7,79%
Clermontois Plateau Picard	186	3,61%
Sources et Vallées	204	3,96%
Compiègnais	279	5,41%
Grand Creillois	354	6,86%
Sud de l'Oise	228	4,42%
Thelle Vexin-Sablons	125	2,42%
Grand Amiénois	819	15,88%
Trois Vallées	341	6,61%
Santerre Haute-Somme	164	3,18%
Trait Vert	182	3,53%
Vallées Bresles et Yeres	80	1,55%
Hors Région	4	0,08%
Non renseigné		
Total	5 158	

¹²⁰⁰ Source : DFA, Tableau de bord 2012, p. 4, archive interne. La liste de sigles entre parenthèses correspond aux diverses actions de formation continue.

Annexes du chapitre IV

Annexe n°31) La « fiche métier » de « chargé d'études » au CRP¹²⁰¹ :

Fonction principale :	
Pilote et/ou réalise des études dans les différents champs d'intervention de la collectivité pour aider à la définition de ses orientations stratégiques. Par la collecte et l'analyse d'informations, contribue à développer des fonctions d'observation et de prospective intégrées et partagées.	
Activités	
ANALYSE/INSTRUCTION	Collecter, traiter (organisation, hiérarchisation) et analyser les informations.
ANALYSE/INSTRUCTION	Identifier et problématiser les besoins d'étude et d'observation
AUDIT/CONTRÔLE	Contrôler, fiabiliser, gérer et sécuriser les données.
CONCEPTION	Formaliser des études et des rapports d'aide à la décision en proposant des recommandations.
PILOTAGE/SUIVI	Développer et animer ou participer à des réseaux professionnels afin de garantir le partage et la mise en cohérence de référentiels d'analyse et d'études.
PILOTAGE/SUIVI	Réaliser et piloter des études.
REPORTING	Restituer, diffuser et promouvoir les résultats d'étude.
VEILLE TECHNIQUE	Mener une veille documentaire et réglementaire sur les champs et les problématiques étudiés.
Compétences/Niveau Attendu - (1 : débutant, 2 : professionnel, 3 : confirmé)	
TECHNIQUES	<u>Bureautique</u>
	Connaissance des logiciels bureautiques (pack office, internet, intranet) et de la prise de note. 3
TECHNIQUES	<u>Connaissances institutionnelles</u>
	Connaissance de l'environnement territorial (Région, Département, EPCI, Commune, ...) La Région : Connaissance du fonctionnement des différents services, de l'exécutif et de la déclinaison opérationnelle des politiques publiques décidées. 2
TECHNIQUES	<u>Connaissances méthodologiques et d'extraction</u>
	Connaissance des méthodes et techniques d'analyse qualitatives et quantitatives (statistiques, sciences sociales, économie ...). Construire des requêtes informatiques dans le système d'information. 2
TECHNIQUES	<u>Expression écrite et orale</u>
	Connaissance de l'orthographe et la syntaxe nécessaire à l'écriture et l'expression orale. 3
PROFESSIONNELLES	<u>Conduite de réunions</u>
	Capacité à conduire une réunion dont la finalité l'information (ascendante et descendante), la valorisation et la mutualisation des expériences, la coordination opérationnelle et l'aide à la décision. 2
PROFESSIONNELLES	<u>Esprit d'analyse et de synthèse</u>
	Capacité à dégager les éléments d'une situation et/ou d'un problème et à les réunir en un tout cohérent. 3
PROFESSIONNELLES	<u>Gestion de l'information (recueil, traitement)</u>
	Capacité à disposer de toutes les informations nécessaires à la réalisation de l'activité. Assurer une bonne transmission et circulation ascendante, descendante et transversale - de l'information au sein de son service voire de la collectivité. 3
PROFESSIONNELLES	<u>Organisation et autonomie</u>
	Capacité à travailler avec ordre et méthode, à planifier seul des tâches et à établir des priorités parmi plusieurs tâches. 2
PROFESSIONNELLES	<u>Ouverture sur l'environnement (curiosité)</u>
	Capacité à se montrer ouvert aux apports internes et/ou externes en vue de favoriser l'innovation 2
PROFESSIONNELLES	<u>Pédagogie</u>
	Capacité à enseigner un savoir ou une expérience par des méthodes adaptées à un individu ou un groupe d'individus. 3
PROFESSIONNELLES	<u>Travail en réseau</u>
	Capacité à mettre en place une organisation permanente de relations entre deux ou plusieurs services pour la mise en oeuvre d'une politique. 2

¹²⁰¹ Source : CRP, fiche métier chargé d'études, p. 1.

Annexe n°32) La trajectoire universitaire et professionnelle d'Hélène, « chargée d'études » à la DIPPADE¹²⁰² :

Diplômes

Septembre 2009 – Juillet 2011 : Institut d'Urbanisme de Lyon, Master 2 Urbanisme et Aménagement urbain (cohabilité ENTPE). Travaux significatifs :

- Mémoire : Les limites et potentialités des Schémas de Cohérence Territoriale en matière d'implantation d'entreprises
- Atelier de conception des espaces publics, commande du Grand Lyon : Requalification d'un espace public, place des Martyrs de la Résistance, Lyon 3^{ème}.

Septembre 2008 – Juillet 2009 : Institut d'Urbanisme de Lyon, Licence Géographie et aménagement, Aménagement et études urbaines.

Septembre 2007 – Juillet 2008 : Pisa Università Degli Studi Di PISA, Licence 3 Histoire de l'art et archéologie.

Septembre 2005 – Juillet 2007 : Université de Rennes II, Licence 2 Histoire de l'art et archéologie.

Septembre 2004 – Juillet 2005 : Rennes, Ecole Pivaut, mise à niveau en arts appliqués.

Postes occupés

Septembre 2013 – aujourd'hui : CRP, DIPPADE, département prospective, planification, études et animation du développement durable, chargée d'études.

Décembre 2011 – Février 2013 : Comité pour la Transalpine et MEDEF Rhône-Alpes, chargée de mission projet européen InterAlpes.

- Gérer et coordonner ce projet visant à développer l'intermodalité du transport de marchandises dans les Alpes franco-italiennes.
- Suivre l'avancement technique avec les bureaux d'études prestataires.
- Reporting administratif et financier (FEDER).
- Mettre en cohérence les actions entre les 5 partenaires franco-italiens.
- Elaborer les dossiers de consultation et analyser les offres.
- Piloter la production des éléments de communication: site internet, affiche, etc.
- Contribuer à l'organisation des événements clés: colloque, voyage de presse, etc.

Octobre 2011 – Décembre 2011 : DREAL Rhône-Alpes, chargée de mission, actualisation de l'Observatoire Régional Aménagement Habitat.

- Actualiser cet outil d'analyse du territoire rhônalpin.
- Localiser les territoires où s'est développé le phénomène urbain en Rhône-Alpes ces dix dernières années et corrélés avec les politiques publiques.
- Analyser les données sociales, démographiques, économiques.
- Utiliser les bases de données telles FILOCOM, SITADEL, etc.

Juin 2011 – Septembre 2011 : Epures, Agence d'urbanisme de la région stéphanoise, chargée d'études, insertion de la Trame Verte et Bleue dans les zones d'activités économiques.

- Identifier des enjeux des TVB dans ces espaces dédiés à l'économie.
- Benchmark de démarches visant l'intégration des enjeux environnementaux.
- Définir les orientations d'aménagement pour améliorer la bonne fonctionnalité de 3 corridors

¹²⁰² Sources : Répertoire des agents régionaux, données personnelles. [<http://www.viadeo.com/p/0021xwrd2gai1f0?consultationType=29>], consulté le 4 novembre 2013 et le 18 août 2016.

écologiques présents en ZAE : aquatique et humide, boisé, milieux ouverts.

Mars 2011 – Juin 2011 : DDT 69, Egis France et Institut d'Urbanisme de Lyon, chargée d'études mutation des zones d'activités économiques.

- Déterminer les dysfonctionnements, faiblesses et atouts de 3 ZAE de la région lyonnaise.
- Réaliser les diagnostics territoriaux et propositions de scénarii d'évolution.
- Elaborer une boîte à outils opérationnelle pour la mise en œuvre des scénarii.
- Concevoir un guide méthodologique pour requalifier les ZAE.
- Animer et piloter l'étude.

Février 2010 – Juin 2010 : CETE de Lyon, chargée d'études analyse de la place de l'économie dans les Schémas de Cohérence Territoriale.

- Analyser et synthétiser la stratégie économique territoriale de 6 SCoT aux profils variés.
- Utiliser l'outil de décryptage des SCoT.
- Enquêter auprès des acteurs institutionnels et économiques pour comprendre comment améliorer la prise en compte de l'économie dans les SCoT.

Annexe n°33) Le parcours universitaire et professionnel de Bertrand, « chargé de mission évaluation des aides aux entreprises » à la DIPPADÉ¹²⁰³ :

Diplômes

2008-2011 : Inscription en thèse d'économie à l'UPJV.

2003-2005 : Université de Picardie, faculté d'économie et de gestion, Amiens.

2004-2005 : DESS « entrepreneuriat et redéploiement industriel ».

- Création d'entreprises (business plan, dispositifs d'aides).
- Analyses économiques (veille, statistiques).
- Economie industrielle et économie d'entreprise (gestion, droit, stratégie, management).

2003-2004 : maîtrise « management des organisations ».

- Gestion d'entreprise (management, marketing, finance, stratégie, droit).
- Economie d'entreprise et économie générale, finance.

2000-2003 : Ecole supérieure de gestion ESIG Marketing, Amiens.

2002-2003 : diplôme européen d'études supérieures en marketing.

- Marketing.
- Culture politique et économique européenne.
- Gestion.

2000-2002 : BTS action commerciale.

- Marketing, commerce, communication, gestion, comptabilité, actions commerciales.

Postes occupés

Juin 2015 – aujourd'hui : Communauté de communes du Doullennais, directeur général des services.

Octobre 2011 – Mai 2015 : CRP, DIPPADÉ, chargé de mission économie et territoires.

- Mise en œuvre et conduite d'études économiques.

2008 – Septembre 2011 : CRP, DIPPE, chargé de mission évaluation des aides aux entreprises.

- Mise en œuvre et conduite d'évaluations de programmes économiques.
- Etudes et analyses stratégiques.
- Mise en œuvre d'outils de pilotage.
- Animation et conduite de projets.

2007 – 2008 : Conseil général de la Somme, chargé de mission développement des entreprises.

- Montage de projets de développement économique auprès d'entreprises.
- Ingénierie financière et montage de dossiers d'aide.
- Veille économique.
- Relations publiques élus / entrepreneurs.

2006 – 2007 : SFD Entreprise, ingénieur commercial.

- Commercialisation de solutions de télécommunication.
- Prospection et fidélisation de marchés.

2005 – 2006 : Sagem communication, ingénieur commercial.

¹²⁰³ Sources : Entretien n°1 avec Bertrand, chargé de mission « évaluation des aides aux entreprises », DIPPE. Répertoire des agents régionaux, données personnelles. [<http://www.viadeo.com/p/0021nss0cvjio6np?consultationType=29>], consulté le 18 août 2016.

Annexe n°34) Des « enquêtes effectifs » dans les CFA au « tableau de bord apprentissage » de la DFA¹²⁰⁴ :

 Département Apprentissage			
Eléments quantitatifs 2012			
Effectifs au 31/12/2012			
Effectif total	13 224	Nouveaux contrats	6 911
Apprentis	12 539	Pré-Apprentis	685
Places disponibles potentiellement	18 733	Places disponibles potentiellement	803
Pourcentage de filles	25,7 %	Pourcentage de R.Q.T.H.	0,8 %
Pourcentage de contrats relevant du secteur public	4,2 %		
Répartition des effectifs par niveau			
Code ROME	Effectif total	Poids	
I	1052	7,96 %	
II	415	3,14 %	
III	2119	16,02 %	
IV	3396	25,68 %	
V	5557	42,02 %	
VI	685	5,18 %	
Code ROME	Répartition en nombre	Pourcentage	
Effectifs au 31/12/2012 hors pré-apprentis			
Secteur	31/12/2012	Poids du secteur	
Les métiers de bouche	1130	9,01 %	
Les métiers de l'agriculture	1445	11,52 %	
Les métiers de l'automobile	642	5,12 %	
Les métiers de l'hôtellerie et de la restauration	684	5,45 %	
Les métiers de l'industrie	1941	15,48 %	
Les métiers du bâtiment et des travaux publics	2746	21,90 %	
Les métiers du commerce de la vente et de l'animation	1626	12,97 %	
Les services aux entreprises et aux collectivités	1068	8,52 %	
Les services aux personnes et aux particuliers	1257	10,02 %	

¹²⁰⁴ Source : DFA, Tableau de bord apprentissage 2012 (document powerpoint), juillet 2013, p. 1, archive interne.

Annexe n°35) La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités en 2009¹²⁰⁵ :

	Régions	Départements	Secteur communal	Etat
Formation professionnelle, apprentissage	Définition de la politique régionale et mise en œuvre			Définition de la politique nationale et mise en œuvre pour certains publics
Enseignement	Lycées (bâtiments, TOS)	Collèges (bâtiments, TOS)	Ecoles (bâtiments)	Universités (bâtiments, personnel) Politique éducative
Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives) Sport (subventions) Tourisme	Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives) Sport (équipements et subventions) Tourisme	Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives) Enfance (crèches, centres de loisirs) Sport (équipements et subventions) Tourisme	Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives) Sport (formation, subventions) Tourisme
Action sociale et médico-sociale		Organisation (PMI, ASE) et prestations (RMI-RMA, APA)	Action sociale facultative (CCAS)	Organisation et prestations (AAH, CHRS)
Urbanisme			PLU, SCOT, permis de construire, ZAC ¹⁹	PIG, OIN, DTA ²⁰
Aménagement du territoire	Schéma régional (élaboration) CPER	Schéma régional (avis, approbation)	Schéma régional (avis, approbation)	Politique d'ATR CPER
Environnement	Espaces naturels Parcs régionaux Eau (participation au SDAGE)	Espaces naturels Déchets (plan départemental) Eau (participation au SDAGE)	Espaces naturels Déchets (collecte, traitement) Eau (distribution, assainissement) Energie (distribution)	Espaces naturels Parcs nationaux Eau (police, SDAGE) Energie
Grands équipements	Ports fluviaux Aérodromes	Ports maritimes, de commerce et de pêche Aérodromes	Ports de plaisance Aérodromes	Ports autonomes et d'intérêt national Voies navigables Aérodromes
Voirie	Schéma régional	Voies départementales	Voies communales	Voies nationales
Transports	Transports ferroviaires régionaux	Transports routiers et scolaires hors milieu urbain	Transports urbains et scolaires	Réglementation
Communication	Gestion des réseaux	Gestion des réseaux	Gestion des réseaux	Réglementation
Logement et habitat	Financement	Financement, parc et aides (FSL), plan et office de l'habitat	Financement, parc et aides, PLH ²¹	Politique nationale du logement
Développement économique	Aides directes et indirectes	Aides indirectes	Aides indirectes	Politique économique
Sécurité		Circulation Prévention de la délinquance Incendie et secours	Police municipale Circulation et stationnement Prévention de la délinquance	Police générale et polices spéciales

¹²⁰⁵ Comité pour la réforme des collectivités locales, Rapport au Président de la République, mars 2009, p. 31.

Annexes du chapitre V

Annexe n°36) Les caractéristiques des « évaluations » commanditées entre 2008 et 2015¹²⁰⁶ :

Situés après les DGA et services concernés, les points d'interrogations signalent qu'on ne peut certifier cette information pour les « évaluations » n°16 à 19, 22 et 26 à 27. L'ignorance des DGA et services concernés par les n°23 et 24 est symbolisée par un point d'interrogation.

Numéro	Objet	Année	DGA et services concernés	Prestataire	Coût
1	Evaluation du dispositif régional ARC (aide au recrutement de cadres)	2008	DGA 1, DIRES	Edater	Indisponible
2	Evaluation du programme régional d'aide à la vie associative par la création d'emplois solidaires	2009	DGA 4, service de la vie associative et de la jeunesse	Opus 3	Indisponible
3	Evaluation de l'espace numérique de travail (ENT)	2009	DGA 3, direction de l'éducation	ICE Consulting	Indisponible
4	Evaluation du programme JEP (J'entreprends en Picardie)	2010	DGA 2, mission création, commerce, tourisme, artisanat et ESS	ID-ACT	89 819, 60 €
5	Evaluation du Picardie Pass'Etudes	2010	DGA 2, direction des transports	Equation Management	Indisponible
6	Evaluation des ressources éducatives en lignes (REL)	2010	DGA 3, direction de l'éducation	ICE Consulting	Indisponible
7	Evaluation de la convention entre la Région Picardie et l'URCPIE Picardie	2011	DGA 2, direction de l'environnement	Euréval	Indisponible
8	Evaluation de trois programmes de coopération	2011	DGS, SRICD	Inter-Mondes	Indisponible

¹²⁰⁶ Plusieurs sources ont été mobilisées pour la conception de ce tableau. Il y a d'abord un document interne, intitulé « Recensement évaluations ». Daté du 31 mai 2012, il recense les « évaluations réalisées et en cours à partir de 2008 » et a été élaboré par Guillaume en vue d'une présentation au CERI. On en a pris connaissance une fois le contrat CIFRE terminé, par le biais d'un chargé de mission à qui on a demandé de nous communiquer des documents relatifs à la quantification et l'évaluation. Quatre autres archives ont ensuite été consultées : les « listes des marchés » publics de services conclus pour les années 2012, 2013, 2014 et 2015, téléchargées via le site internet du CRP. Ces documents ne sont restés que temporairement disponibles, ayant été supprimés lors de la mise en ligne de l'édition de l'année suivante.

	décentralisée (Bénin, Niger, Madagascar)				
9	Evaluation de la contribution du PO FEDER et du CPER à la mise en œuvre du système régional de recherche et d'innovation en Picardie	2012	DGA 1, DIRES	Edater	Indisponible
10	Evaluation de la stratégie de développement territorial mise en œuvre dans le cadre du PO FEDER et du CPER	2012	DGA 2, DIRTAL	Edater	Indisponible
11	Evaluation de la territorialisation des politiques de formation professionnelle continue	2012	DGA 3, DFA	Geste	Indisponible
12	Evaluation de la mise en œuvre des actions éducatives dans le cadre de la démarche « Réussite Educative »	2012	Transversal	Itinere Conseil	62 005 €
13	Evaluation du dispositif « Passeport culturel » dans le cadre de la démarche « Réussite Educative »	2012	Transversal	Planète Publique	56 100 €
14	Etude évaluative et prospective sur l'intervention de la Région Picardie pour un développement forestier durable	2012	DGA 1, DADR	Blezat Consulting	62 125 €
15	Evaluation des politiques et des actions de communication (Baromètre quantitatif)	2013	Direction de la communication	CSA	28 300 €
16	AMO pour la réalisation de l'évaluation environnementale du schéma régional de cohérence	2013	DGA 2, direction de l'environnement ?	Adage	41 800 €

	écologique				
17	Evaluation finale des mesures de développement numérique dans le cadre du PO FEDER 2007-2013	2013	DGA 4, DSP ?	INNO TSD / I Solutio	49 175 €
18	Evaluation de la politique régionale en faveur du développement de l'usage du vélo	2013	DGA 2, direction des transports ?	Planète Publique	49 825 €
19	Evaluation du service public régional de l'orientation tout au long de la vie en Picardie dans le cadre du CPRDFP	2013	DGA 3, DFA ?	Céreq	58 295, 68 €
20	Evaluation intermédiaire du projet de développement local et d'accompagnement au processus de décentralisation dans les dix-huit communes des départements de l'Alibori (Bénin), Konni et Madaoua (Niger)	2013	DGS, SRICD	Initiatives Conseil international Ouagadougou Burkina-Faso	60 000 €
21	Evaluation des politiques et des actions de communication (Etudes qualitatives)	2013	Direction de la communication	Médiatrack	90 000 € (marché à bons de commandes de 3 ans)
22	Préparation des programmes 2014-2020 : évaluation ex-ante et évaluation stratégique environnementale du PO FEDER, FSE et FEADER 2014-2020	2013	DGA 2, DIPPADE ?	Ernst and Young	185 813 €
23	Evaluation du SRFSS (Schéma régional des formations sanitaires et sociales)	2014	?	Amnyos consultants	49 800 €
24	Evaluation des fabriques à initiatives (FAI)	2014	?	Extra cité	49 850 €

	dans le cadre du plan régional de développement de l'économie sociale et solidaire (PRDESS)				
25	Evaluations finales des programmes 1- Picardie (France) - Alibori (Bénin) pour la phase 2009-2013 / 2- Multi-pays Alibori (Bénin) - Konni-Madaoua (Niger) pour la phase 2010-2014	2014	DGS, SRICD	Inter-Mondes	56 348 €
26	Evaluation des outils et dispositifs régionaux dédiés à l'éducation à l'environnement pour un développement durable (EEDD) des jeunes en Région Picardie	2014	DGA 2, direction de l'environnement ?	Groupement conjoint Itinere Conseil / Multicité extramuros	59 500 €
27	Evaluation de la politique de mise en accessibilité du service régional de voyageurs	2014	DGA 2, direction des transports ?	Groupement Setec / Planète Publique	80 137, 12 €
28	Evaluation de la contribution régionale à l'ingénierie territoriale	2015	DGA 2, DIRTAL	RCT	65 050 €
Coût total (n = 18)	1 193 943, 40 €				

Annexe n°37) L'activité professionnelle d'un(e) chargé(e) de mission « évaluation » au CRP :

« Chargé(e) de mission "évaluation des politiques régionales" H/F

Mission :

Au sein de la Direction de la prospective, de la programmation, de l'aménagement durable et de l'Europe du Conseil Régional de Picardie, vous aurez pour missions :

1) de piloter des évaluations thématiques en lien avec les directions opérationnelles. Plus précisément, vous assurerez :

- l'ensemble des tâches administratives (liées au suivi de marchés publics) et techniques relatives au pilotage de prestations externes d'évaluation, et ce de l'amont à l'aval du processus ;
- la rédaction des cahiers des charges ;
- la sélection du prestataire tout en assurant une relation régulière avec celui-ci ;
- l'organisation des réunions techniques de suivi et de pilotage ;
- la coordination des relations entre le prestataire, le(s) service(s) concerné(s) ainsi que les partenaires externes.

De plus, vous informez et sollicitez le Comité de pilotage autant que de besoin. Vous veillez également au bon déroulement de la mission, à la qualité technique de toutes les productions, et devez vous assurer de la finalisation et de la validation des rapports en bonne et due forme.

2) d'assurer un accompagnement méthodologique auprès de ces directions ;

3) d'assurer une fonction de veille sur l'évolution des évaluations conduites au niveau national et européen et participer aux travaux conduits par des organismes suprarégionaux (ARF, SFE...) ;

4) de concevoir un plan d'évaluation annuel, organiser et alimenter le comité d'évaluation régional interne (CERI) ;

5) de concevoir et suivre le plan régional d'évaluation des PO et CPER.

Profil :

De formation supérieure (bac+5) en sciences humaines et sociales, vous possédez une expérience professionnelle d'au moins 2 ans en évaluation de politiques publiques, idéalement acquise au sein d'une collectivité territoriale. Vous maîtrisez les outils et techniques d'enquêtes quantitatives et qualitatives. Vos qualités relationnelles vous permettent de travailler en équipe, de développer votre réseau professionnel et d'animer des groupes de travail. Vous faites preuve d'aisance rédactionnelle.

Date limite de dépôt des candidatures : 18/05/2014 »

Annexes du chapitre VI

Annexe n°38) La coopération décentralisée, une politique accessoire mais objet d'une curiosité évaluative soutenue (2011-2014¹²⁰⁷) :

Objet	Année	DGA et services concernés	Prestataire	Coût
Evaluation de trois programmes de coopération décentralisée (Bénin, Niger, Madagascar)	2011	DGS, SRICD	Inter-Mondes	Indisponible
Evaluation intermédiaire du projet de développement local et d'accompagnement au processus de décentralisation dans les dix-huit communes des départements de l'Alibori (Bénin), Konni et Madaoua (Niger)	2013	DGS, SRICD	Initiatives Conseil international Ouagadougou Burkina-Faso	60 000 €
Evaluations finales des programmes 1- Picardie (France) - Alibori (Bénin) pour la phase 2009-2013 / 2- Multi-pays Alibori (Bénin) - Konni- Madaoua (Niger) pour la phase 2010-2014	2014	DGS, SRICD	Inter-Mondes	56 348 €

¹²⁰⁷ Source : annexe n°36.

Annexes du chapitre VII

Annexe n°39) La quantification de l'action régionale, un sujet plutôt absent de l'agenda professionnel de l'équipe de direction du pôle 1 (2010-2014¹²⁰⁸) :

Date de la réunion	Présence du thème de la quantification
05/07/10	
20/09/10	
27/09/10	
11/10/10	
18/10/10	
08/11/10	
22/11/10	
29/11/10	
06/12/10	
10/01/11	
17/01/11	
31/01/11	
07/02/11	
14/02/11	Oui
07/03/11	Oui
14/03/11	Oui
28/03/11	
04/04/11	
11/04/11	
02/05/11	
09/05/11	Oui
16/05/11	
06/06/11	
20/06/11	
27/06/11	
12/09/11	Oui
26/09/11	
10/10/11	Oui
24/10/11	
14/11/11	
05/12/11	Oui
09/01/12	
23/01/12	
06/02/12	Oui
20/02/12	Oui
12/03/12	
26/03/12	
16/04/12	
14/05/12	
04/06/12	
18/06/12	

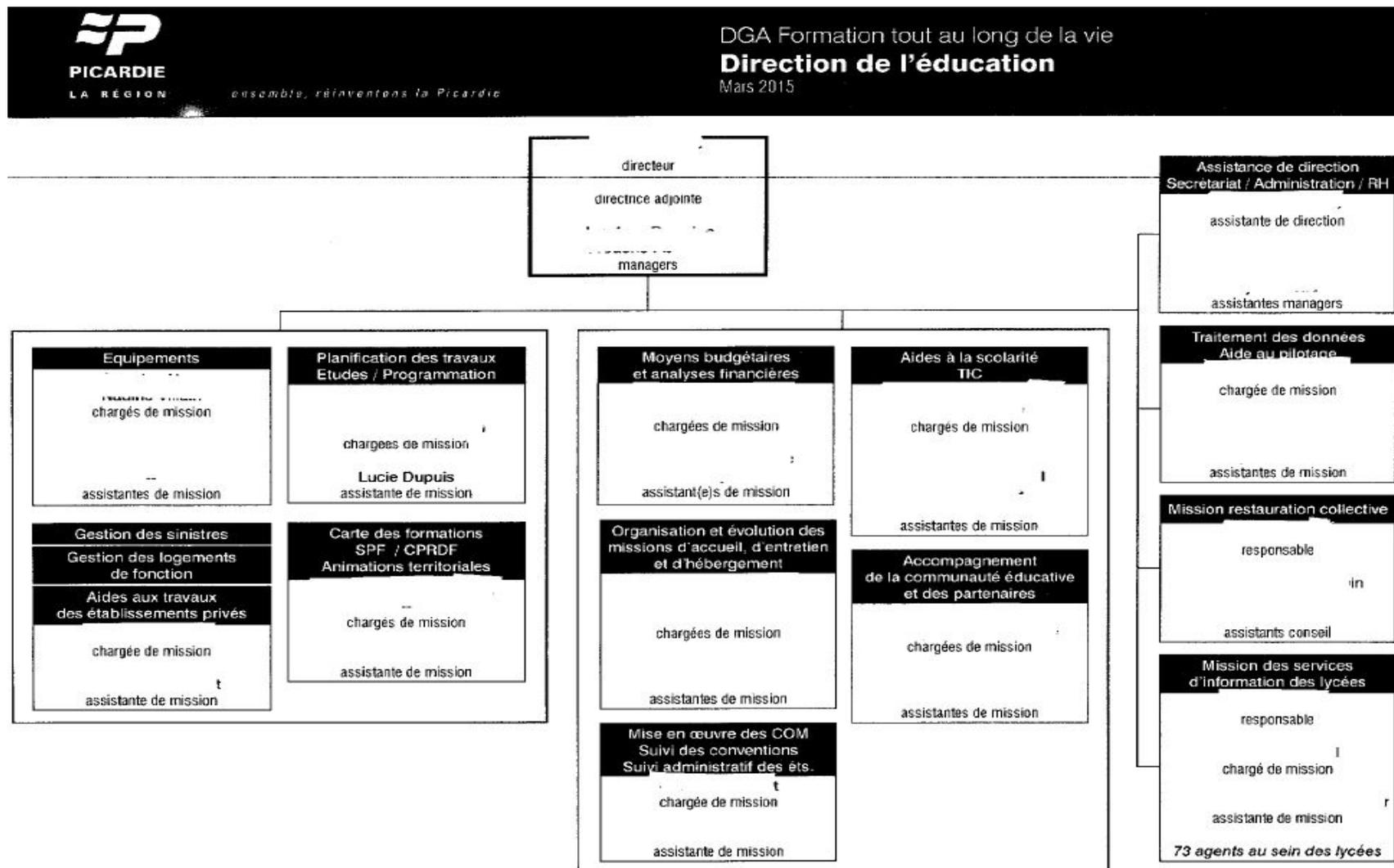
¹²⁰⁸ La présence de l'un des cinq mots « suivi(s) », « évaluation(s) », « indicateur(s) », « chiffre(s) » et « statistique(s) » a systématiquement été recherchée. Dès l'instant où au moins l'un de ces termes apparaissait, le compte-rendu était recensé comme abordant le thème de la quantification. On a procédé à ce traitement après une première lecture exhaustive du corpus.

02/07/12	Oui
03/09/12	
17/09/12	
01/10/12	
15/10/12	
29/10/12	
12/11/12	Oui
26/11/12	Oui
10/12/12	
21/01/13	
04/02/13	
18/02/13	
04/03/13	
18/03/13	
06/05/13	
13/05/13	
27/05/13	Oui
10/06/13	
24/06/13	
02/09/13	
16/09/13	Oui
14/10/13	Oui
04/11/13	
18/11/13	Oui
02/12/13	
06/01/14	
20/01/14	
03/02/14	
17/02/14	Oui
10/03/14	
24/03/14	
07/04/14	
05/05/14	
19/05/14	
16/06/14	Oui
30/06/14	Oui
08/09/14	
22/09/14	Oui
06/10/14	
03/11/14	
17/11/14	
01/12/14	
N = 83 <i>100%</i>	N = 20 <i>25%</i>

Annexe n°40) Programme des trois journées de formation des agents administratifs à l'EPP :

	Matin	Après-midi
<u>Lundi 1^{er} mars 2010</u>	<p>Définition et positionnement de l'évaluation des politiques publiques</p> <ul style="list-style-type: none"> - Introduction : présentation du dispositif d'évaluation de politiques publiques au Conseil régional de Picardie - Compréhension de l'évaluation de politiques publiques : présentation d'un cas - La place de l'évaluation dans la chaîne logique de déploiement d'une politique publique <ul style="list-style-type: none"> - Définition et registres d'évaluation des politiques publiques - Le ciblage sur la théorie d'action de la politique - Positionnement de l'évaluation des politiques publiques par rapport à l'audit, au contrôle de gestion, au contrôle, au suivi... - Histoire et contexte de la montée en puissance des démarches d'évaluation 	<p>La décision d'évaluer une politique publique</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cas : distinguer les réalisations, résultats et impacts d'un programme - Les conditions de faisabilité d'une évaluation de politique publique - L'appréhension des impacts escomptés <ul style="list-style-type: none"> - Le choix des questions d'évaluation - Présentation des différentes formes d'évaluation - Evaluation externe et interne
<u>Mardi 2 mars 2010</u>	<p>Stratégie et outils d'évaluation d'une politique publique</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cas : articuler les réalisations, résultats et impacts et cibler l'évaluation - La démarche méthodologique en évaluation <ul style="list-style-type: none"> - Le choix d'une stratégie d'évaluation - Approche quantitative et approche qualitative - Le référentiel d'évaluation - La boîte à outils d'évaluation - L'évaluation participative 	<p>Les indicateurs d'évaluation des politiques publiques</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les catégories d'indicateurs - Les caractéristiques des indicateurs - La formalisation du qualitatif <ul style="list-style-type: none"> - La notation - L'articulation question / critère / indicateur - Cas : formuler des indicateurs
<u>Jeudi 18 mars 2010</u>	<p>Déroulement du processus d'évaluation des politiques publiques</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rappel - Vision globale du processus d'évaluation <ul style="list-style-type: none"> - Décision et commande d'évaluation - Cas : analyse d'un cahier des charges d'évaluation - Suivi des réalisations et des résultats de l'évaluation - Qualité de l'évaluation 	<p>Utilisation des évaluations de politiques publiques</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cas : formuler des recommandations - Les différentes formes d'utilisation - Utilisation opérationnelle : améliorer le système de suivi-évaluation <ul style="list-style-type: none"> - Utilisation managériale : améliorer / réorienter l'action - Utilisation démocratique : alimenter le débat public - Utilisation pluraliste : résoudre collectivement des problèmes

Annexe n°41) Organigramme de la direction de l'éducation (mars 2015)¹²⁰⁹ :



¹²⁰⁹ Source : intranet du Conseil régional de Picardie.

Annexe n°42) Les formations suivies par les élus régionaux (2005-2014¹²¹⁰) :

2005	
Groupes politiques	Intitulés des formations
PC	Quelle réforme de l'école ?
	Compétences et politiques régionales, quelles réponses construire avec les habitants ?
	Anglais
PS	Les clés du développement économique en Région
	Pays et territorialisation des politiques régionales
	3 ^{ème} Assises Nationales du développement durable
	Construire un éco-territoire : les outils du développement local durable et solidaire
	Adapter son action d' élu aux évolutions institutionnelles, économiques et sociales
	Proposer des solutions alternatives pour un développement économique et social solidaire
	Perspectives des politiques publiques en Picardie : politique économique et agricole
	X ^{ème} Forum international de la gestion de la santé "Economie-Santé 2005"
Verts – PRG	La coopération décentralisée : évaluer les politiques locales - coordonner l'action des élus
	Conduite de réunion et gestion de groupe
	Mettre en œuvre une éco-région : 1 an après, quelle méthode, quels outils pour réussir la mandature ?
	Pratique et approche prospective de l'écologie politique
	Construire un éco-territoire : les outils du développement local durable et solidaire
	Les aspects législatifs et réglementaires de l'application de la laïcité dans les collectivités locales et territoriales
	Perspectives des politiques publiques en Picardie : politique économique et agricole
	Les élus des collectivités locales et territoriales et les outils informatiques
	Les élus locaux face à la mondialisation et aux délocalisations : quelles réponses ?
	Prendre la parole en public
	Comment préparer une alternance politique ?
FN	L'avenir de la P.A.C.
	Les collectivités locales face à la Constitution Européenne
	Démocratie participative contre démocratie représentative ?
2006	
PC	Rencontre du transport régional
	Immersion en Grande-Bretagne
	Formation en anglais
	Réunion du Groupe-Pays Niger
Verts	Les élus des collectivités locales et territoriales face aux dispositifs du Plan Borloo
	Les élus des collectivités locales et territoriales et la communication Internet
	Les élus des collectivités locales et territoriales face aux

¹²¹⁰ Les huit formations relatives à l'EPP sont surlignées en vert pour les rendre plus visibles.

	nouvelles règles d'élaboration des CEPR
	Prendre la parole en public
	Après les crises sociales et politiques de 2005/2006 : les politiques publiques locales à l'épreuve des maux de la société française
	Politiques locales de développement durable et solidaire
	Les élus des collectivités locales et territoriales face aux différentes obligations de/et du Service Public
	Vers une agriculture à haute performance environnementale
PC - PS - Verts	Communication
	Prospective territoriale
UDF	Finances locales - Les contrats de projets Etat-Régions - Gestion du transfert des TOS
	Budget régional
FN	La formation professionnelle : condition indispensable du retour au plein emploi
	Quel avenir pour la politique de la ville
	La communication de travail de l' élu auprès des communes
	Etat - collectivités locales : quels projets pour les institutions françaises ?
	Les nouvelles dimensions de la citoyenneté
	Lecture et analyse des documents budgétaires
	Les collectivités locales face à la décentralisation culturelle
2007	
	Anglais (solde de la formation)
	3 ^{ème} Rencontres du transport régional
	Les collectivités locales ont besoin de l'Afrique
	Face à la grande précarité, quel rôle des élus ?
	Du local au mondial, quelle intervention des élus ?
	Aides publiques et contrôle des fonds publics
PCP (parti communiste et progressiste)	Emploi, formation, logement, santé, enseignement, transports, services publics, fiscalité : comment les élus des collectivités et les habitants se mobilisent-ils pour améliorer la situation ?
	Quels moyens financiers et humains pour les collectivités ? Comment répondre aux besoins des habitants ?
	Mondialisation et migrations internationales : conséquences des politiques libérales ou atouts pour le développement du pays
	Avec les citoyens, les syndicats, quel rôle des élus pour une sécurité d'emploi et de formation ?
	Précarisation de l'emploi et des contrats de travail
	Transports, mobilité et développement durable
	Immigration : réformes choisies ?
PS	Les élus locaux et l'accès aux droits des étrangers
	Les collectivités territoriales : pour un autre choix de société
	Evaluer le coût financier de vos projets
	Les élus des collectivités locales et territoriales face aux technologies de la communication
	Prendre la parole en public
	Politiques agricoles, alimentation et collectivités locales
	Elections 2007-2008 législatives, municipales et cantonales
	Construire l'Eco-Région 3
	Les contrats de Pays et le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire
	Politiques régionales de développement durable et de solidarité : bilan à mi-mandat
	Politiques locales de développement durable et solidaire
PCP - PS - VRC	Bilan de mi-mandat des élus du Conseil Régional de Picardie :

	état des lieux et perspectives
FN	Quelle régionalisation de la santé ?
	Du contrat de plan au contrat de projet
	Elus locaux - élus nationaux : confrontation ou complémentarité ?
2008	
PCP (parti communiste et progressiste)	Les enjeux du service public en termes de construction de solidarités et de réponses aux besoins des habitants
	Problèmes actuels, enjeux et avenir du Transport Ferroviaire en Picardie et en France
	Rencontre nationale des conseillers régionaux
	Les politiques publiques du sport
	Comment éviter une dérive à l'américaine des politiques publiques en France ?
	La réforme nécessaire de la fiscalité locale
	Synthèse des débats et réflexions des ateliers
PS	Flexisécurité ou sécurisation des parcours professionnels
	Les collectivités locales face aux défis de l'avenir
	Faire un bilan et organiser l'action
	Quel avenir pour les régions ?
	La laïcité
	Après les élections locales, comprendre pour agir au présent
	Congrès national des observatoires régionaux de la santé : les inégalités de santé, nouveaux savoirs, nouveaux enjeux politiques
	Santé des jeunes : une préoccupation des élus locaux
	Les collectivités locales et l'Europe
	La mutation du statut de l'élu local en Europe
	Offre de soins, accès à la santé : quel rôle pour les élus locaux
13 ^{ème} forum Economie-Santé	
Verts-PRG	Recherche et développement : quelles stratégies territoriales ?
	Rencontre nationale des élus régionaux verts : l'Europe des régions
	Les élus des collectivités locales et territoriales et le développement de la démocratie locale
	Bilan et perspective pour une prochaine mandature sous le signe du développement durable
	Politiques durables et solidaires des collectivités territoriales européennes
	Contre les violences faites aux femmes, dresser les constats, connaître la législation, mettre en place les structures pour agir vraiment, dans nos villes, nos départements, nos régions
	Le bio dans la restauration collective
	Communication orale : interview et débat contradictoire
	Communication orale : interview et débat contradictoire (phase 2)
	Développement durable
	Communication orale : prise de parole en public
Agir contre les violences faites aux femmes	
PS - Verts-PRG	Le projet de territoire face aux contraintes conjoncturelles
UMP - Modem - Nouveau Centre et Indépendants	MAC O.S.10 Perfectionnement
	Plates-formes multimodales
	Elaborer votre stratégie de communication dans l'opposition
FN	Les nouveaux défis techniques et les enjeux politiques du Conseil Régional
	La gestion de l'actualité au Conseil Régional
	Aménagement du territoire : canal Seine Nord Europe, quel

	intérêt pour la Picardie ?
	Les politiques culturelles du Conseil Régional
	La protection du patrimoine naturel
	Le budget régional, les décisions modificatives et la TIPP
2009	
PCP (parti communiste et progressiste)	Réaliser un bilan
	Région Picardie : grands enjeux d'avenir
	Transport régional : bilan et perspectives
	XXIII ^{èmes} rencontres nationales du transport public
	Collectivités territoriales et associations
	Rencontre des conseillers régionaux et généraux et de leurs remplaçants
	Crise du modèle économique et social européen
	Territoires et formation professionnelle et avenir de l'AFPA
	Réforme territoriale et devenir des collectivités locales
	Collectivité : quel est ton avenir ?
	Développer les services publics locaux
	Réforme des institutions, où en est-on ?
Verts - PRG	Les élus des collectivités locales et territoriales et les politiques économiques et sociales possibles face à la crise
	Réaliser un bilan
	Quelles perspectives écologiques pour les collectivités territoriales ?
	Déficits publics, réforme des collectivités locales, enjeux et conséquences pour les territoires et les populations
	Crise économique : les conséquences sur les finances locales pour les populations et les territoires
	Bilan et perspectives des politiques locales en Picardie
PS	Réaliser un bilan
	Les territoires face à la crise : protéger, innover, entreprendre
	Analyse et évaluation des politiques - E-démocratie / E-administration
	L'e-démocratie et l'e-administration : communication et services en lignes
UMP - Modem - Nouveau Centre et Indépendants	Le droit électoral. La réforme des collectivités territoriales. L'état de l'opinion
	Développement durable, communication, réforme des collectivités territoriales et de la fiscalité locale
Elu indépendant (ex groupe Modem nouveau centre)	Réforme des collectivités territoriales et des finances locales
FN	La législation relative à l'utilisation des moyens des collectivités durant les campagnes électorales
	Identité nationale et identités régionales
Patrie et Liberté	Un territoire pour un projet : comment construire une dynamique territoriale
FN - Patrie et Liberté	Les compétences des commissions du Conseil Régional
	La réforme des collectivités : la fin d'un serpent de mer ?
	L'aménagement du territoire : bilans et projet de régions
2010	
Communistes et progressistes unitaires	Comment mettre en œuvre les projets régionaux au lendemain des élections de mars 2010 ?
Verts - PRG	S'exprimer face aux médias
	La conversion écologique des Régions face aux projets de réforme gouvernementaux : quelles perspectives ?
Socialiste républicain et citoyen (PS)	L'analyse financière
	La collectivité : opérateur de services publics

	L'action politique des collectivités territoriales
	Prise de contact et bilan des acquis. Image, perceptions et représentations
PRG	Le fonctionnement des conseils régionaux, les droits et les devoirs des élus, la structure du budget d'un conseil régional Les textes législatifs récents, le gel des dotations de l'Etat aux collectivités locales, la politique de rigueur... Analyse des conséquences administratives, financières et politiques sur l'action des collectivités locales : conseils régionaux et généraux, intercommunalités, communes
Europe Ecologie - PRG - Communistes progressistes et unitaires - Socialiste républicain et citoyen	Les fondamentaux relatifs à l'exercice du mandat régional
Envie de Picardie (UMP)	Prenez les bons réflexes dès le début de votre mandat
	Le projet gouvernemental de réforme territoriale
	Maîtriser la prise de parole en public
	Développer son leadership relationnel
	Le budget des régions au regard des compétences et de la réforme de la fiscalité locale
	Coaching individuel
	Préparation au Débat d'Orientation Budgétaire
	Les finances régionales. Le budget
FN	Communication régionale : outils et méthodes pour les élus minoritaires
	Le millefeuille territorial : compétences et fusion
	Le fonctionnement du Conseil régional
	Les conseillers régionaux face à la crise économique
Patrie et Libertés	Le budget primitif
	Les procédures de recours devant le tribunal administratif
	La réforme des collectivités territoriales
2011	
Communistes et progressistes unitaires	Rencontre nationale des conseillers régionaux Journées d'études d'Avignon - Service public de la culture et diversité
	Répondre aux besoins de développement des transports collectifs : l'impérieuse nécessité de nouveaux financements
	Transport régional : 7 ^{èmes} rencontres de Tours
	Comment définir et mettre en œuvre une politique progressiste en matière de sport dans sa collectivité ?
	Le Contrat de Plan Régional de Développement des Formations professionnelles et le service public de l'emploi et de la formation
	Valeurs (et contre-valeurs) du sport : les choix et les responsabilités des élus
	Quelles propositions progressistes pour l'avenir du transport ferroviaire ?
Europe-Ecologie	Sensibilisation à la sûreté des personnes en zone à risque
	Vers plus de solidarité et d'équité entre les territoires
	Faire de la région le moteur de la transformation écologique de l'économie
	Etude comparée sociologique, sociale et politique de la Picardie
	L'écologie, une dynamique pour des territoires en transition
	Stratégie énergétique, protection et gestion du littoral
Les Parcs Naturels Régionaux, une culture par nature, dynamique de l'avenir des territoires	
PRG	La diminution des dotations budgétaires, la réforme des collectivités, les premières conséquences financières. Quelles réponses possibles ?

Socialiste républicain et citoyen (PS)	Economie sociale et innovation
	L'offre de soins dans les territoires et les "maisons de santé"
	Les français et les collectivités territoriales, les conditions d'une confiance renouvelée ?
Communistes et progressistes unitaires – Europe Ecologie – PRG – Socialiste républicain et citoyen	Evaluation des politiques publiques
Envie de Picardie (UMP)	Prise de parole et construction du message
	Tout savoir sur le budget
	Politiques culturelles
	Savoir lire un compte administratif
	Tout savoir sur les finances locales
	La réforme des collectivités territoriales
	Préparer son budget primitif
	Coaching individuel - prise de parole en public
FN	La gestion de l'actualité dans les conseils régionaux
	L'audit des politiques régionales
	Les régions et les politiques de développement durable : enjeux et pratiques
	La libre administration des conseils régionaux
2012	
Communistes et progressistes unitaires	Projet de réforme des collectivités territoriales, nouvel acte III de la décentralisation : quels enjeux politiques et budgétaires pour les régions ?
Europe Ecologie - Les Verts	Comment préserver la qualité de l'eau par le développement de l'agriculture biologique
	Vers des investissements durables pour un développement des territoires ?
	Le projet du canal Seine-Nord-Europe en perspective
	Les collectivités territoriales à l'heure de la transformation écologique
	13 ^{èmes} assises de l'énergie
	Bilan et perspectives du groupe à mi-mandat : élaborer sa feuille de route
PRG	6 ^{ème} Forum mondial de l'eau
	Les élu(e)s des collectivités locales et territoriales face au nouvel acte de décentralisation : les textes et les enjeux
Socialiste républicain et citoyen (PS)	Socialiste républicain et citoyen (PS)
	Etat et collectivités territoriales face à la réforme : un nouveau partenariat au service de la République
	Analyser les besoins d'un territoire
	La documentation de l'élu
Envie de Picardie (UMP)	La réforme de l'action publique locale
	Stratégies de communication de l'élu régional
	Tout savoir sur le Budget
	Prise de parole en public et/ou média-training
	Formation individuelle à la pratique de la langue anglaise (niveau débutant)
	Persuader et convaincre + média-training
	Perfectionner ses talents d'orateur et improviser avec aisance
Formation au contrôle interne budgétaire du CRP	
FN	Face à la crise : analyses et perspectives des politiques régionales
	Les politiques régionales face à l'Etat
	Vers un acte III de la décentralisation ?

	La réforme territoriale
	Pour mieux analyser un budget régional
	Budget 2013 : nouvelles contraintes financières
2013	
Communistes et progressistes unitaires	Comment garantir le droit aux vacances pour tous ?
	La culture comme vecteur de l'émancipation politique et citoyenne
Europe Ecologie - Les Verts	Les Régions dans l'acte III de la décentralisation
	Quelles politiques durables pour les collectivités territoriales ?
PRG	Les élu(e)s des collectivités locales et territoriales face aux nouveaux défis de la cohésion sociale. Villages, villes, communautés de communes, métropoles, tous concernés !
	Le commerce, l'artisanat, le tourisme, des secteurs créateurs de richesses économiques, de dynamisme des territoires, d'emplois et de lien social...
Socialiste républicain et citoyen (PS)	Décentralisation, réforme de l'action publique et banque publique d'investissement
	La réforme de l'action publique locale
	Les rencontres nationales de la culture
	Bilan et perspectives pour les collectivités territoriales
Envie de Picardie (UMP)	Elus et politiques sociales face à la crise
	Communication des élus régionaux en période électorale : les écueils à éviter
FN	Optimisez votre mandat d' élu local !
	Rapport Etat, Régions, Union européenne : ce qui va changer avec l'Acte III de la décentralisation
	Les politiques régionales sont-elles des leviers efficaces face à la crise économique ?
	Bilan de la politique culturelle des régions
	Quels sont les moyens pour maîtriser et réduire les dépenses des Régions ?
	TER : nouvelles perspectives pour les régions
2014	
Europe Ecologie - Les Verts	Politiques régionales : quelles perspectives pour 2014
	Les élu(e)s au cœur de la transformation des territoires
PRG	Quel rôle et quels pouvoirs pour l'Etat et les différentes collectivités locales et territoriales ?
Socialiste républicain et citoyen (PS)	Décentralisation, territoires et budget
	Rencontres nationales de la culture 2014
	Réforme territoriale et action publique
FN	14èmes assises nationales des villes et villages fleuris : valoriser les destinations touristiques
	La comptabilité des régions
	Formation professionnelle : ce qui va changer pour les régions
	L'impact des politiques régionales et européennes sur l'emploi
	Les contrats de projets Etat-Région 2014-2020
	Fusion des régions : quel avenir pour la Picardie ?

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages et articles généraux :

- AKRICH Madeleine, CALLON Michel, LATOUR Bruno, « A quoi tient le succès des innovations ? 1 : L'art de l'intéressement », *Gérer et comprendre. Annales des Mines*, n°11, 1988, p. 4-17.
- AKRICH Madeleine, CALLON Michel, LATOUR Bruno, « A quoi tient le succès des innovations ? 2 : L'art de choisir les bons porte-parole », *Gérer et comprendre. Annales des Mines*, n°12, 1988, p. 14-29.
- AMBROISE Bruno, « Performativité de l'économie ou pouvoir symbolique ? », *Revue Française de Socio-Economie*, hors-série, 2015, p. 19-35.
- ARBORIO Anne-Marie, COHEN Yves, FOURNIER Pierre, HATZFELD Nicolas, LOMBA Cédric, MULLER Séverin (dir.), *Observer le travail. Histoire, ethnographie, approches combinées*, Coll. Recherches, La Découverte, Paris, 2008.
- BARTHE Yannick, De BLIC Damien, HEURTIN Jean-Philippe, LAGNEAU Eric, LEMIEUX Cyril, LINHARDT Dominique, MOREAU De BELLAING Cédric, REMY Catherine, TROM Danny, « Sociologie pragmatique : mode d'emploi », *Politix*, n°103, 2013, p. 175-204.
- BEAUD Stéphane, « La sociologie française au milieu du gué », *SociologieS* [En ligne], [<http://sociologies.revues.org/3880>].
- BERNOUX Philippe, *La sociologie des organisations*, Points, Paris, 2009 [1^{ère} éd. 1985].
- BOURDIEU Pierre, CHAMBOREDON Jean-Claude, PASSERON Jean-Claude, *Le métier de sociologue*, Mouton, Paris-La Haye, 4^{ème} éd. 1983 [1^{ère} éd. 1968].
- BOURDIEU Pierre, *Esquisse d'une théorie de la pratique. Précédé de trois études d'ethnologie kabyle*, Points, Seuil, Paris, 2000 [1^{ère} éd. 1972].
- BOURDIEU Pierre, BOLTANSKI Luc, « Le titre et le poste : rapports entre le système de production et le système de reproduction », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 1 (2), 1975, p. 95-107.
- BOURDIEU Pierre, « La production de la croyance. Contribution à une économie des biens symboliques », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°13, 1977, p. 3-43.
- BOURDIEU Pierre, « Le mort saisit le vif. Les relations entre l'histoire réifiée et l'histoire incorporée », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°32-33, 1980, p. 3-14.
- BOURDIEU Pierre, « La force du droit », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°64, 1986, p. 3-19.
- BOURDIEU Pierre, *Choses dites*, Minuit, Paris, 1987.
- BOURDIEU Pierre, « Droit et passe-droit », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°81-82, 1990, p. 86-96.
- BOURDIEU Pierre, *Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, Points, Seuil, Paris, 1998 [1^{ère} éd. 1992].
- BOURDIEU Pierre, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Points, Seuil, Paris, 1994.
- BOURDIEU Pierre, *Méditations pascaliennes*, Points, Seuil, Paris, 2003 [1^{ère} éd. Liber 1997].
- BOURDIEU Pierre, *Science de la science et réflexivité*, coll. Cours et travaux, Raisons d'Agir, Paris, 2001.
- BOURDIEU Pierre, *Langage et pouvoir symbolique*, Points, Seuil, Paris, 2001.
- BOURDIEU Pierre, « Les conditions sociales de la circulation internationale des idées », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°145, 2002, p. 3-8.
- BOURDIEU Pierre, *Esquisse pour une auto-analyse*, coll. Cours et travaux, Raisons d'agir, Paris, 2004.

- BOURDIEU Pierre, *Sur l'Etat. Cours au Collège de France*, Raisons d'Agir/Seuil, Paris, 2012.
- BOURDIEU Pierre, « Séminaires sur le concept de champ, 1972-1975. Introduction de Patrick Champagne », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°200, 2013, p. 4-37.
- BOURDIEU Pierre, WACQUANT Loïc, *Invitation à la sociologie réflexive*, Liber/Seuil, Paris, 2014.
- BOURDIEU Pierre, *Sociologie générale. Cours au Collège de France, volume 1, 1981-1983*, Raisons d'Agir / Seuil, Paris, 2015.
- BOURDIEU Pierre, *Sociologie générale. Cours au Collège de France, volume 2, 1983-1986*, Raisons d'Agir / Seuil, Paris, 2016.
- BRISSET Nicolas, « Performer par le dispositif ? Un retour critique sur la théorie de la performativité », *L'année sociologique*, vol. 64 (1), 2014, p. 217-246.
- BUTON François, « L'observation historique du travail administratif », *Genèses*, n°72, 2008, p. 2-3.
- BUTON François, « Histoires d'institutions. Réflexions sur l'historicité des faits institutionnels », *Raisons politiques*, n°40, 2010, p. 21-41.
- CONVERT Bernard, DUCOURANT Hélène, ELOIRE Fabien, « Faire de la sociologie économique avec Pierre Bourdieu », *Revue Française de Socio-Economie*, n°13, 2014, p. 9-22.
- De GAULEJAC Vincent, *La société malade de la gestion. Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*, Points, Seuil, Paris, 2009 [1^{ère} éd. 2005].
- DUBOIS Vincent, « L'action de l'Etat, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°201-202, 2014, p. 11-25.
- DURKHEIM Emile, MAUSS Marcel, « De quelques formes primitives de classification », in MAUSS Marcel, *Essais de sociologie*, coll. Points, Seuil, Paris, 1971 [1^{ère} éd. 1903], p. 162-230.
- FABIANI Jean-Louis, *La sociologie comme elle s'écrit. De Bourdieu à Latour*, coll. Cas de figure, EHESS, Paris, 2015.
- FABIANI Jean-Louis, *Pierre Bourdieu. Un structuralisme héroïque*, Seuil, Paris, 2016.
- FAVRE Pierre, *Comprendre le monde pour le changer. Epistémologie du politique*, Presses de Sciences Po, Paris, 2005.
- FAUCONNET Paul, MAUSS Marcel, « La sociologie : objet et méthode », in MAUSS Marcel, *Essais de sociologie*, coll. Points, Seuil, Paris, 1971 [1^{ère} éd. 1901], p. 6-41.
- GARCIA-PARPET Marie-France, « Marché, rationalité et faits sociaux totaux : Pierre Bourdieu et l'économie », *Revue Française de Socio-Economie*, n°13, 2014, p. 107-127.
- GAYON Vincent, LEMOINE Benjamin, « Maintenir l'ordre économique. Politiques de désencastrament et de réencastrament de l'économie », *Politix*, n°105, 2014, p. 7-35.
- GESCHIERE Peter, « Witch-doctors et spin-doctors. Le rôle des "experts" dans la vie politique en Afrique et aux Etats-Unis », *Politix*, n°54, 2001, p. 15-42.
- GRIGNON Claude, PASSERON Jean-Claude, *Le savant et le populaire. Misérabilisme et populisme en sociologie et en littérature*, coll. Points, Seuil, 2015 [1^{ère} éd. 1989].
- HALL Stuart, « Codage/décodage », *Réseaux*, n°68, 1994, p. 27-39.
- HERAN François, « Le rite et la croyance », *Revue Française de Sociologie*, vol. 27 (2), 1986, p. 231-263.
- HERAN François, « L'institution démotivée. De Fustel de Coulanges à Durkheim et au-delà », *Revue Française de Sociologie*, vol. 28 (1), 1987, p. 67-97.
- HIBOU Béatrice, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, La Découverte, Paris, 2012.
- HUGHES Everett C., *Le regard sociologique. Essais choisis*, Textes rassemblées et présentés par J.-M. Chapoulie, EHESS, Paris, 1996.

- LAGRANGE Pierre, « Pourquoi les croyances n'intéressent-elles les anthropologues qu'au-delà de deux cents kilomètres ? », *Politix*, n°100, 2012, p. 201-220.
- LAGROYE Jacques, « Une institution en crise ? », in *La vérité dans l'Eglise catholique. Contestations et restauration d'un régime d'autorité*, Belin, Paris, 2006, p. 11-24.
- LAGROYE Jacques, OFFERLE Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010.
- LAHIRE Bernard, *L'esprit sociologique*, La Découverte, Paris, 2007.
- LAHIRE Bernard, *Monde pluriel. Penser l'unité des sciences sociales*, Seuil, Paris, 2012.
- LE GRIGNOU Brigitte, NEVEU Erik, « Emettre la réception. Préméditation et réceptions de la politique télévisée », *Réseaux*, vol. 11 (2), 1993, p. 65-97.
- LE GRIGNOU Brigitte, *Du côté du public. Usages et réceptions de la télévision*, Economica, Paris, 2003.
- LEMERCIER Claire, « Une histoire sans sciences sociales ? », *Annales HSS*, vol. 70 (2), 2015, p. 345-357.
- LEMIEUX Cyril, « Peut-on ne pas être constructiviste ? », *Politix*, n°100, 2012, p. 169-187.
- LIGNIER Wilfried, PAGIS Julie, « Quand les enfants parlent l'ordre social. Enquête sur les classements et jugements enfantins », *Politix*, n°99, 2012, p. 23-49.
- LIGNIER Wilfried, PAGIS Julie, « Inimitiés enfantines. L'expression précoce des distances sociales », *Genèses*, n°96, 2014, p. 35-61.
- MARIOT Nicolas, *Bains de foule. Les voyages présidentiels en province, 1888-2002*, coll. Socio-Histoires, Belin, Paris, 2006.
- MARIOT Nicolas, « L'habitus du dehors. Questions sans réponse et présence des institutions », *Politix*, n°100, 2012, p. 189-200.
- MARIOT Nicolas, « La réflexivité comme second mouvement », *L'Homme*, n°203-204, 2012, p. 369-398.
- MERCKLE Pierre, OCTOBRE Sylvie, « Les enquêtés mentent-ils ? Incohérences de réponse et illusion biographique dans une enquête longitudinale sur les loisirs des adolescents », *Revue française de sociologie*, vol. 56 (3), 2015, p. 561-591.
- MILLS Charles W., « L'ethos bureaucratique », in *L'imagination sociologique*, trad. Pierre Clinquart, La Découverte, Paris, 1997 (1^{ère} éd. 1959), p. 104-121.
- MILLS Charles W., « Le métier d'intellectuel », *L'imagination sociologique*, trad. Pierre Clinquart, La Découverte, Paris, 1997 (1^{ère} éd. 1959), p. 189-229.
- NOIRIEL Gérard, *Penser avec, penser contre. Itinéraire d'un historien*, Belin, Paris, 2014 [1^{ère} éd. 2003].
- PASQUIER Dominique, CEFAÏ Daniel (dir.), *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, PUF/CURAPP, Paris, 2003.
- PESTRE Dominique, *Introduction aux sciences studies*, coll. Repères, La Découverte, Paris, 2006.
- PROST Antoine, *Douze leçons sur l'histoire*, Points, Seuil, Paris, 2010 [1^{ère} éd. 1996].
- RIUTORT Philippe, *Sociologie de la communication politique*, coll. Repères, La Découverte, Paris, 2007.
- THEVENOT Laurent, « Jugements ordinaires et jugement de droit », *Annales ESC*, vol. 47 (6), 1992, p. 1279-1299.
- THINE Sylvain, LAGNEAU-YMONET Paul, DENORD François, CAVENG Rémy, « Entreprendre et dominer. Le cas des consultants », *Sociétés Contemporaines*, n°89, 2013, p. 73-99.
- VEYNE Paul, *Comment on écrit l'histoire*, Points, Seuil, 1996 [1^{ère} éd. 1971].
- VEYNE Paul, *Les Grecs ont-ils cru à leurs mythes ?*, Points, Seuil, Paris, 1992 [1^{ère} éd. 1983].
- WEBER Florence, « De l'ethnologie de la France à l'ethnographie réflexive », *Genèses*, n°89, 2012, p. 44-60.

- WEBER Max, *Le savant et le politique*, préface, traduction et notes de Catherine Colliot-Thélène, La Découverte, Paris, 2003, [1^{ère} éd. française 1959].

Ouvrages et articles sur les méthodes d'enquêtes :

- ALAM Thomas, GURRUCHAGA Marion, O'MIEL Julien, « Science de la science de l'Etat : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique », *Sociétés Contemporaines*, n°87, 2012, p. 155-173.
- BEAUD Stéphane, WEBER Florence, *Guide de l'enquête de terrain*, La Découverte, 3^{ème} éd., Paris, 2008.
- BEAUD Stéphane, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'"entretien ethnographique" », *Politix*, n° 35, 1996, p. 226-257.
- BECKER Howard S., « L'enquête de terrain : quelques ficelles du métier », *Sociétés Contemporaines*, n°40, 2000, p. 151-164.
- BELORGEY Nicolas, « De l'hôpital à l'Etat : le regard ethnographique au chevet de l'action publique », *Gouvernement et action publique*, n°2, 2012, p. 9-40.
- BIZEUL Daniel, « Le récit des conditions d'enquête. Exploiter l'information en connaissance de cause », *Revue Française de Sociologie*, vol. 39 (4), 1998, p. 751-787.
- BIZEUL Daniel, « Faire avec les déconvenues. Une enquête en milieu nomade », *Sociétés contemporaines*, n°33-34, 1999, p. 111-137.
- BIZEUL Daniel, « Que faire des expériences d'enquête ? Apports et fragilités de l'observation directe », *Revue Française de Science Politique*, vol. 57 (1), 2007, p. 69-89.
- BONGRAND Philippe, LABORIER Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55 (1), 2005, p. 73-111.
- BOUMAZA Magali, CAMPANA Aurélie, « Enquêter en milieu "difficile". Introduction », *Revue Française de Science Politique*, vol. 57 (1), 2007, p. 5-25.
- BOURDIEU Pierre, « L'objectivation participante », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 150, 2003, p. 43-58.
- CEFAÏ Daniel, *L'enquête de terrain*, coll. Recherches, La Découverte, Paris, 2003.
- CHAMBOREDON Hélène, PAVIS Fabienne, SARDEZ Muriel, WILLEMEZ Laurent, « S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses*, n°16, p. 114-132, 1994.
- COMBESSIE Jean-Claude, *La méthode en sociologie*, coll. Repères, La Découverte, Paris, 2007 [1^{ère} éd. 1996].
- DIVAY Sophie, « Etre sociologue et évaluateur. Faire des compromis sans se compromettre », *Genèses*, n°90, 2013, p. 133-146.
- DULAURANS Marlène, « Une recherche dans l'action : le cas d'une CIFRE en collectivité territoriale », *Communication et organisation* [En ligne], n°41, 2012, [<http://communicationorganisation.revues.org/3813>].
- GAGLIO Gérald, « En quoi une thèse CIFRE en sociologie forme au métier de sociologue ? Une hypothèse pour ouvrir le débat », *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie* [En ligne], n°3, 2008, [<http://socio-logos.revues.org/2093>].
- HELLEC Florence, « Le rapport au terrain dans une thèse CIFRE. Du désenchantement à la distanciation », *Sociologies Pratiques*, n°28, 2014, p. 101-109.
- LAMBELET Alexandre, « Un ethnologue en entreprise : entre séduction et révélation », *ethnographiques.org*, [En ligne], n°3, avril 2003, [<http://www.ethnographiques.org/2003/Lambelet.html>].

- LANDOUR Julie, « Le chercheur funambule. Quand une salariée se fait la sociologue de son univers professionnel », *Genèses*, n°90, 2013, p. 25-41.
- LAURENS Sylvain, « "Pourquoi" et "comment" poser les questions qui fâchent ? Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des "imposants", *Genèses*, n°69, 2007, p. 112-127.
- LEGAVRE Jean-Baptiste, « La "neutralité" dans l'entretien de recherche. Retour personnel sur une évidence », *Politix*, n°35, 1996, p. 207-225.
- LEMERCIER Claire, ZALC Claire, *Méthodes quantitatives pour l'historien*, Coll. Repères, La Découverte, Paris, 2008.
- LEMERCIER Claire, OLLIVIER Carine, « Décrire et compter. Du bricolage à l'innovation : questions de méthode », *Terrains et Travaux*, n°19, 2011, p. 5-16.
- LOMBA Cédric, « Avant que les papiers ne rentrent dans les cartons : usages ethnographiques des documents d'entreprises », in ARBORIO Anne-Marie, COHEN Yves, FOURNIER Pierre, HATZFELD Nicolas, LOMBA Cédric, MULLER Séverin (dir.), *Observer le travail. Histoire, ethnographie, approches combinées*, Coll. Recherches, La Découverte, Paris, 2008, p. 29-44.
- MARTIN Olivier, *L'analyse de données quantitatives*, A. Colin, Paris, 2007.
- MULLER Séverin, « Les écueils du double jeu. Une expérience d'observation participante transversale », *SociologieS* [En ligne], [<http://sociologies.revues.org/index189.html>].
- OLIVIER de SARDAN Jean-Pierre, « Le "je" méthodologique. Implication et explicitation dans l'enquête de terrain », *Revue Française de Sociologie*, vol. 41 (3), 2000, p. 417-445.
- OULD-FERHADT Laurence, « Sociologue dans une collectivité territoriale, pour quoi faire ? », *Sociologies pratiques*, n°16, 2008, p. 63-78.
- PERRIN-JOLY Constance, « De la recherche salariée en France : lien de subordination et liberté de la recherche », *SociologieS* [En ligne], [<http://sociologies.revues.org/3380>].
- PENEFF Jean, *Le goût de l'observation. Comprendre et pratiquer l'observation participante en sciences sociales*, La Découverte, Paris, 2009.
- PERETZ Henri, *Les méthodes en sociologie. L'observation*, coll. Repères, La Découverte, Paris, 2007.
- PINSON Gilles, SALA PALA Valérie, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 57 (5), 2007, p. 555-597.

Ouvrages et articles de sociologie des institutions, des instruments et de l'action publique :

- AGULHON Catherine, « Les politiques régionales de formation professionnelle. Du référentiel commun à la politique locale », *Education et sociétés*, n°16, 2005, p. 279-292.
- BARONE Sylvain (dir.), *Les politiques régionales en France*, coll. Recherches, La Découverte, Paris, 2011.
- BAUDOT Pierre-Yves, « Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique », in HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets*, Presses de Sciences Po, Paris, 2014, p. 193-236.
- BAUDOT Pierre-Yves, « La donnée et le système. Comment socialiser un instrument d'action publique ? Le cas du système d'information partagé-personnes handicapées (2006-2014) », *Gouvernement et action publique*, vol. 4 (2), 2015, p. 25-56.

- BELORGEY Nicolas, « Les cadres de l'expertise publique. Les trois dimensions de l'expertise d'État saisies par une ethnographie des économistes de la Banque de France », *Genèses*, n°85, 2011, p. 93-114.
- BENOIT Olivier, « Les chambres régionales des comptes face aux élus locaux. Les effets inattendus d'une institution », *Revue Française de Science Politique*, vol. 53 (4), 2003, p. 535-558.
- BERTHET Thierry, « Externalisation et gouvernance territoriale des politiques actives de l'emploi », *Revue Française de Socio-Economie*, n°6, 2010, p. 131-148.
- BERTHET Thierry, CONTER Bernard, « Politiques de l'emploi : une analyse des transformations de l'action publique en Wallonie et en France », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 18 (1), 2011, p. 161-186.
- BEZES Philippe, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50 (2), 2000, p. 307-332.
- BEZES Philippe, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la V^{ème} République : la construction du "souci de soi de l'Etat" », *Revue Française d'Administration Publique*, n°102, 2002, p. 307-325.
- BEZES Philippe, Le LIDEC Patrick, « L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisations de l'Etat territorial », *Revue Française d'Administration Publique*, n°136, 2010, p. 919-942.
- BEZES Philippe, « Morphologie de la RGPP. Une mise en perspective historique et comparative », *Revue Française d'Administration Publique*, n°136, 2010, p. 775-802.
- BEZES Philippe, Le LIDEC Patrick, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », in LAGROYE Jacques, OFFERLE Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, p. 55-73.
- BEZES Philippe, Le LIDEC Patrick, « Ce que les réformes font aux institutions », in LAGROYE Jacques, OFFERLE Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, p. 75-101.
- BEZES Philippe, DEMAZIERE Didier, Le BIANIC Thomas, PARADEISE Catherine, NORMAND Romuald, BENAMOUZIG Daniel, PIERRU Frédéric, EVETTS Julia, « *New Public Management* et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du Travail*, vol. 53 (3), 2011, p. 293-348.
- BEZES Philippe, PIERRU Frédéric, « État, administration et politiques publiques : les déliations dangereuses. La France au miroir des sciences sociales nord-américaines », *Gouvernement et action publique*, n° 2, 2012, p. 41-87.
- BILAND Émilie, « Les cultures d'institution », in LAGROYE Jacques, OFFERLE Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, p. 177-192.
- BILAND Émilie, « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *Politix*, n°96, 2011, p. 17-37.
- BILAND Émilie, *La fonction publique territoriale*, coll. Repères, La Découverte, Paris, 2012.
- BILAND Émilie, KOLOPP Sarah, « La fabrique de la pensée d'Etat. Luites d'institutions et arrangements cognitifs à l'ENA (1945-1982) », *Gouvernement et action publique*, n°2, 2013, p. 221-248.
- BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, coll. Références, Presses de Sciences Po, 2010 [1^{ère} éd. 2004], Paris.
- BRIQUET Jean-Louis, « Communiquer en actes. Prescriptions de rôles et exercice du métier quotidien du métier politique », *Politix*, n°28, 1994, p. 16-26.

- COLE Alistair, GUIGNER Sébastien, PASQUIER Romain (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, coll. Références, Paris, 2011.
- CRESPIY Cécile, SIMOULIN Vincent, « Le gouvernement à crédit. Tâtonnements des gouvernants, aveuglement des gouvernés ? », *L'année sociologique*, vol. 66 (2), 2016, p. 465-492.
- DELMAS Corinne, *Sociologie politique de l'expertise*, coll. Repères, La Découverte, Paris, 2011.
- DELPEUCH Thierry, DUMOULIN Laurence, De GALEMBERT Claire, *Sociologie du droit et de la justice*, coll. U, Armand Colin, Paris, 2014.
- DEMAZIERE Didier, LESSARD Claude, MORRISSETTE Joëlle, « Introduction. Les effets de la Nouvelle Gestion Publique sur le travail des professionnels : transpositions, variations, ambivalences », *Education et sociétés*, n°32, 2013, p. 5-20.
- DEMAZIERE Didier, Le LIDEC Patrick, « Introduction. Analyser le travail politique », in DEMAZIERE Didier, Le LIDEC Patrick (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, PUR, Rennes, 2014, p.11-33.
- DEMAZIERE Didier, Le LIDEC Patrick, « Variété du travail politique et rapports à la carrière. Le cas des vice-présidents régionaux », in DEMAZIERE Didier, Le LIDEC Patrick (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, PUR, Rennes, 2014, p. 225-244.
- DESAGE Fabien, GODARD Jérôme, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55 (4), 2005, p. 633-661.
- DUBOIS Vincent, EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, FRANCOIS Bastien, NAY Olivier, « Débat en forme de conclusion et d'ouverture. Perspectives de la sociologie des institutions », in LAGROYE Jacques, OFFERLE Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, p. 291-324.
- DULONG Delphine, « Au dedans et en dehors : la subversion en pratiques », in LAGROYE Jacques, OFFERLE Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, p. 249-265.
- ESQUERRE Arnaud, « Comment la sociologie peut déplier le droit », *Tracés*, n°27, 2014, 23-38.
- EYMERI Jean-Michel, « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in LAGROYE Jacques (dir.), *La politisation*, coll. Socio-Histoires, Belin, Paris, 2003, p. 47-77.
- GARDON Sébastien, VERDIER Eric, « Entre travail politique et action administrative : les directions générales des services en régions », *Formation Emploi*, n°121, 2013, p. 61-82.
- GARDON Sébastien, VERDIER Eric, « L'organisation du gouvernement dans les conseils régionaux », in DEMAZIERE Didier, Le LIDEC Patrick (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, PUR, Rennes, 2014, p. 109-124.
- GARDON Sébastien, HEALY Aisling, VERDIER Eric, « Variations dans le travail de vice-président régional », DEMAZIERE Didier, Le LIDEC Patrick (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, PUR, Rennes, 2014, p. 155-169.
- GAXIE Daniel, « Introduction. Des luttes institutionnelles à l'institution dans les luttes », in GAXIE Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, coll. Logiques politiques, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 9-21.
- GAXIE Daniel, « Structures et contradictions de l'édifice institutionnel », in GAXIE Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, coll. Logiques politiques, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 271-295.
- GAYON Vincent, « Ecrire, prescrire, proscrire. Notes pour une sociogénétique de l'écrit bureaucratique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°213, 2016, p. 84-103.

- GERVAIS Julie, « Souffrance des hauts fonctionnaires et comme produit et moteur des réformes administratives. L'exemple des premières lois de décentralisation », *Pyramides*, n°17, 2009, p.175-189.
- GODMER Laurent, MARREL Guillaume, « La production de l'agenda. Comment se fabrique l'emploi du temps d'une vice-président de conseil régional », in DEMAZIERE Didier, Le LIDEC Patrick (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, PUR, Rennes, 2014, p. 37-52.
- HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre, Le GALES Patrick, « Introduction. L'instrumentation et ses effets. Débats et mises en perspective théoriques », in HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre, Le GALES Patrick (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets*, Presses de Sciences Po, Paris, 2014, p. 15-59.
- HEALY Aisling, « Durer pour agir ou agir pour durer ? Le rapport au temps de deux élus lyonnais investis dans la définition de l'action économique intercommunale », *Pôle Sud*, n°25, 2006, p. 55-70.
- HENRY Odile et PIERRU Frédéric, « Les consultants et la réforme des services publics », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°193, 2012, p. 4-15.
- HUGREE Cédric, PENISSAT Etienne, SPIRE Alexis, « Les différences entre salariés du public et du privé après le tournant managérial des États en Europe », *Revue française de sociologie*, vol. 56 (1), 2015, p. 47-73.
- JEANNOT Gilles, « Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ? Un double inventaire des recherches sur l'activité des agents publics », *Revue Française de Science Politique*, vol. 58 (1), 2008, p. 123-140.
- KOTT Sébastien, « La RGPP et la LOLF : consonances et dissonances », *Revue Française d'Administration Publique*, n°136, 2010, p. 881-893.
- LAMANTHE Annie, VERDIER Eric, « La décentralisation de la formation professionnelle des jeunes : la cohérence problématique de l'action publique », *Sociologie du Travail*, vol. 41 (4), 1999, p. 385-409.
- LASCOUMES Pierre, Le BOURHIS Jean-Pierre, « Des "passe-droits" aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et société*, n°32, 1996, p. 51-73.
- LASCOUMES Pierre, Le GALES Patrick, « Introduction. L'action publique saisie par ses instruments », in LASCOUMES Pierre, Le GALES Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, 2004, p. 11-44.
- LASCOUMES Pierre, SIMARD Louis, « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue Française de Science Politique*, vol. 61 (1), 2011, p. 5-22.
- LEBROU Vincent, « A la périphérie de l'Eurocratie. Les intermédiaires locaux de la politique régionale européenne et la managérialisation de l'action publique », *Gouvernement et action publique*, vol. 4 (4), 2015, p. 101-126.
- LEFEBVRE Rémi, « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », in LAGROYE Jacques, OFFERLE Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, p. 219-247.
- LEFEBVRE Rémi, « Les élus comme entrepreneurs de temps. Les agendas des cumulants », in DEMAZIERE Didier, Le LIDEC Patrick (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, PUR, Rennes, 2014, p. 53-70.
- Le LIDEC Patrick, « La relance de la décentralisation en France. De la rhétorique managériale aux réalités politiques de "l'acte II" », *Politiques et management public*, vol. 23 (3), 2005, p. 101-125.
- Le LIDEC Patrick, « Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue Française d'Administration Publique*, n°121-122, 2007, p. 111-130.

- Le LIDEC Patrick, « La réforme des institutions locales », in BORRAZ Olivier, GUIRAUDON Virginie (dir.), *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2008, p. 255-281.
- Le LIDEC Patrick, « La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », in BEZES Philippe, SINE Alexandre (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011, p. 149-192.
- LOCHARD Yves, SIMONET-CUSSET Maud, « La parabole de l'Observatoire ou les limites à l'institutionnalisation d'un "partenariat cognitif" avec les associations », *Politix*, n° 70, 2005, p. 51-70.
- MEIMON Julien, « Sur le fil. La naissance d'une institution », in LAGROYE Jacques, OFFERLE Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, p. 105-129.
- MONJARDET Dominique, « L'inversion hiérarchique », in *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, La Découverte, Paris, 1996, p. 88-98.
- MUSIANI Francesca, GUEYDIER Pierre, « Le droit comme gestion de l'incertitude. L'infraction de 'défaut de sécurisation' dans Hadopi », *Tracés*, n°27, 2014, p. 39-56.
- MUSSELIN Christine, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55 (1), 2005, p. 51-71.
- NAY Olivier, *La Région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, coll. Logiques politiques, L'Harmattan, Paris, 1997.
- NAY Olivier, « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux », *Politix*, n°38, 1997, p. 18-46.
- NAY Olivier, « Négocier le partenariat. Jeux et conflits dans la mise en œuvre de la politique communautaire en France », *Revue Française de Science Politique*, vol. 51 (3), 2001, p. 459-481.
- NAY Olivier, « La négociation en régime d'incertitude. Une comparaison des partenariats publics régionaux dans la mise en œuvre de la politique européenne (I) », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 9 (3), 2002, p. 409-425.
- NAY Olivier, « La négociation en régime d'incertitude. Une comparaison des partenariats publics régionaux dans la mise en œuvre de la politique européenne (II) », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 10 (1), 2003, p. 91-110.
- NAY Olivier, « La politique des bons offices. L' élu, l'action publique et le territoire », in LAGROYE Jacques (dir.), *La politisation*, coll. Socio-Histoires, Belin, Paris, 2003, p. 199-219.
- NONJON Magali, MARREL Guillaume, « Gouverner par les architectures informatiques. Logiciels et progiciels de gestion intégrée dans le secteur social », *Gouvernement et action publique*, vol. 4 (2), 2015, p. 9-24.
- NONJON Magali, MARREL Guillaume, « Le progiciel socialisé. Usages des architectures informatiques dans l'aide et l'action sociales départementales », *Gouvernement et action publique*, vol. 4 (2), 2015, p. 129-156.
- PALIER Bruno, SUREL Yves, « Les "trois i" et l'analyse de l'Etat en action », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55 (1), 2005, p. 7-32.
- PASQUIER Romain, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences Po, Paris, 2012.
- PAYRE Renaud, POLLET Gilles, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55 (1), 2005, p. 133-154.
- POUPEAU François-Mathieu, « L'émergence d'un Etat régional pilote. La recomposition des jeux administratifs autour du ministère de l'Ecologie et du Développement durable dans une région française », *Gouvernement et action publique*, n°2, 2013, p. 249-277.

- REYNAUD Bénédicte, « Règles, usages et habitus. Le cas d'un établissement de la RATP », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°205, 2014, p. 90-103.
- ROUBIEU Olivier, « Le modèle du "manager". L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales », *Politix*, n°28, 1994, p. 35-48.
- ROUSSEL Violaine, « Le droit et ses formes. Eléments de discussion de la sociologie du droit de Pierre Bourdieu », *Droit et société*, n°56-57, 2004, p. 41-55.
- SPIRE Alexis, « Histoire et ethnographie d'un sens pratique : le travail bureaucratique des agents du contrôle de l'immigration », in ARBORIO Anne-Marie, COHEN Yves, FOURNIER Pierre, HATZFELD Nicolas, LOMBA Cédric, MULLER Séverin (dir.), *Observer le travail. Histoire, ethnographie, approches combinées*, Coll. Recherches, La Découverte, Paris, 2008, p. 61-76.
- SPIRE Alexis, *Faibles et puissants face à l'impôt*, Raisons d'Agir, Paris, 2012.
- TANGUY Gildas, « Les préfets et l'application de la loi. Des interprètes exigeants ? L'exemple de la législation du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire obligatoire », *Droit et société*, n°86, 2014, p. 77-95.
- THOENIG Jean-Claude, « Savoir savant et gestion locale », *Politix*, n°28, 1994, p. 64-75.
- THOENIG Jean-Claude, DURAN Patrice, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46 (4), 1996. p. 580-623.
- WELLER Jean-Marc, « La disparition des bœufs du père Verdon. Travail administratif ordinaire et statut de la qualification », *Droit et société*, n°67, 2007, p. 713-755.
- WILLEMEZ Laurent, « Un champ mis à l'épreuve. Structure et propriétés du champ juridique dans la France contemporaine », *Droit et société*, n°89, 2015, p. 129-149.

Ouvrages et articles de sociologie de la quantification et de l'évaluation de l'action publique :

- ALCARAS Jean-Robert, MARCHAND Christèle, MARREL Guillaume, NONJON Magali, « La "performance sociale" comme horizon ? Les directeurs départementaux de l'aide et de l'action sociales et leurs perceptions de la managérialisation », *Revue Française d'Administration Publique*, n°140, 2011, p. 757-771.
- AMOSSE Thomas, « Catégories socioprofessionnelles : quand la réalité résiste ! Après le crépuscule une aube nouvelle ? », *Revue Française de Socio-Economie*, n°10, 2012, p. 225-234.
- AMOSSE Thomas, « La nomenclature socio-professionnelle : une histoire revisitée », *Annales HSS*, vol. 68 (4), 2013, p. 1039-1075.
- ANGELETTI Thomas, « Faire la réalité ou s'y faire ? La modélisation et les déplacements de la politique économique au tournant des années 1970 », *Politix*, n°95, 2011, p. 47-72.
- ARMATTE Michel, « Éléments pour une histoire sociale des indicateurs statistiques », communication au séminaire « Benchmarking : histoire et usages d'un dispositif de gouvernement par les nombres », 3 février 2009, EHESS, 21 p.
- BARATS Christine, LEBLANC Jean-Marc, « Généalogie de la co-construction médiatique du "classement de Shanghai". Corpus de presse et usages socio-discursifs », *Mots. Les langages du politique*, n°102, 2013, p. 67-83.
- BARBIER Jean-Claude, « Eléments pour une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°1-2, 2010, p. 27-49.
- BARBIER Jean-Claude, MATYJASIK Nicolas, « Evaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines », *Revue Française de Socio-Economie*, n°5, 2010, p. 123-140.

- BARDET Fabrice, « L'expertise dans le diagnostic des problèmes publics. Ingénieurs et statistiques des politiques de transport en France », *Revue Française de Science Politique*, vol. 54 (6), 2004, p. 1005-1023.
- BARDET Fabrice, JANY-CATRICE Florence, « Les politiques de quantification. Introduction au dossier », *Revue Française de Socio-Economie*, n°5, 2010, 9-17.
- BARDET Fabrice, HELLUIN Jean-Jacques, « Comparer les performances des villes. Le Programme des indicateurs pour les villes du monde de la Banque mondiale », *Revue Française de Socio-Economie*, n°5, 2010, 83-102.
- BASLE Maurice, « Méta-évaluation des politiques publique et qualité des évaluations », *Revue Française d'Administration Publique*, n°148, 2013, p. 1017-1027.
- BAUD Céline, CHIAPELLO Eve, « Comment les firmes se financiarisent : le rôle de la réglementation et des instruments de gestion. Le cas du crédit bancaire », *Revue française de sociologie*, vol. 56 (3), 2015, p. 439-468.
- BAYART Denis, « Des objets qui solidifient une théorie : l'histoire du contrôle statistique », in CHARUE-DUBOC Florence (dir.), *Des savoirs en action. Vers une approche cognitive de la gestion*, L'Harmattan, Paris, 1994, p. 139-173.
- BAYART Denis, « Savoir organisationnel, savoir théorique en situation : le contrôle statistique sur échantillons », *Entreprise et histoire*, n°13, 1996, p. 67-81.
- BEAUVALLET Maya, *Les stratégies absurdes. Comment faire pire en croyant faire mieux*, Points, Seuil, Paris, 2009.
- BELORGEY Nicolas, *L'hôpital sous pression. Enquête sur le « nouveau management public »*, La Découverte, Paris, 2010.
- BELORGEY Nicolas, « Pourquoi attend-on aux urgences ? Un indicateur du New Public Management aux prises avec la réalité hospitalière », *Travail et Emploi*, n°133, janvier-mars 2013, p. 25-38.
- BENCIVENGA Magali, « L'organisation de l'évaluation dans les collectivités locales », *Informations sociales*, n°150, 2008, p. 140-149.
- BERTHET Thierry, « Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques », *Informations sociales*, n°150, 2008, p. 130-139.
- BLONDIAUX Loïc, « L'invention des sondages d'opinion : expériences, critiques et interrogations méthodologiques (1935-1950) », *Revue Française de Science Politique*, vol. 41 (6), 1991, p. 756-780.
- BLONDIAUX Loïc, « Le chiffre et la croyance. L'importation des sondages d'opinion en France ou les infortunes d'une opinion sans publics », *Politix*, n°25, 1994, p. 117-152.
- BLONDIAUX Loïc, *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, Seuil, Paris, 1998.
- BLOY Géraldine, RIGAL Laurent, « Avec tact et mesure ? Les médecins généralistes français aux prises avec les évaluations chiffrées de leur pratique », *Sociologie du Travail*, vol. 54 (4), 2012, p. 433-456.
- BOLTANSKI Luc, « Taxinomies populaires, taxinomies savantes : les objets de consommation et leur classement », *Revue Française de Sociologie*, vol. 11 (1), 1970, p. 34-44.
- BOLTANSKI Luc, THEVENOT Laurent, « Comment s'orienter dans le monde social », *Sociologie*, vol. 6 (1), 2015, p. 5-30.
- BORNAND Elvire, MESPOULET Martine, VERDIER Eric (dir.), *Les politiques de la mesure. L'analyse comparée des indicateurs dans la conduite de l'action publique régionale*, Khartala-Sciences Po Aix, 2012.
- BOUCHARD Julie, « La fabrique d'un classement médiatique de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le cas du Monde de l'éducation (1976-1988) », *Quaderni*, n°77, 2012, p. 25-40.

- BOUSSARD Valérie, « Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du Travail*, vol. 43 (4), 2001, p. 533-551.
- BOUSSARD Valérie, LORIOL Marc, « Les cadres du ministère des affaires étrangères et européennes face à la LOLF », *Revue Française d'Administration Publique*, n°128, 2008, p. 717-728.
- BOUSSARD Valérie, « Travail d'organisation gestionnaire des cadres et mutation des entreprises publiques », *La nouvelle revue du travail*, n°2, 2013, [<http://nrt.revues.org/845>].
- BOUSSARD Valérie, « Qui crée la création de la valeur », *La nouvelle revue du travail*, n°3, 2013, [<http://nrt.revues.org/1020>].
- BRIAND Jean-Pierre, CHAPOULIE Jean-Michel, PERETZ Henri, « Les statistiques scolaires comme représentation et comme activité », *Revue Française de Sociologie*, vol. 20 (4), 1979, p. 669-702.
- BROCAS Anne-Marie, Von LENNEP Franck, « Contrepoint : de l'utilité (et des limites) du recours aux indicateurs pour le pilotage des politiques publiques », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°1-2, 2010, p. 149-160.
- BRUNETIERE Jean-René, « Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF) : une occasion de débat démocratique ? », *Revue Française d'Administration Publique*, n°117, 2006, p. 95-111.
- BRUNETIERE Jean-René, « Les objectifs et les indicateurs de la LOLF, quatre ans après... », *Revue Française d'Administration Publique*, n°135, 2010, p. 477-495.
- BRUNO Isabelle, *A vos marques®, prêts... Cherchez ! La stratégie européenne de Lisbonne, vers un marché de la recherche*, éd. du Croquant, Bellecombe-en-Bauges, 2008.
- BRUNO Isabelle, « La déroute du "benchmarking social". La coordination des luttes nationales contre l'exclusion et la pauvreté en Europe », *Revue Française de Socio-Economie*, n°5, 2010, p. 41-61.
- BRUNO Isabelle, DIDIER Emmanuel, *Benchmarking. L'Etat sous pression statistique*, Zones, La Découverte, Paris 2013.
- BRUNO Isabelle, DIDIER Emmanuel, PREVIEUX Julien, *Statactivisme. Comment lutter avec des nombres*, Zones, La Découverte, Paris 2014.
- BUISSON-FENET Hélène, VERDIER Eric, « Une régionalisation impossible ? La régulation des formations professionnelles initiales en France : concurrences institutionnelles et hiérarchie d'instruments statistiques », *Sociologie et sociétés*, vol. 43 (2), 2011, p. 41-65.
- BUISSON-FENET Hélène, PONS Xavier, « L'europanisation de l'école française en débat : le cas contrasté de l'évaluation des établissements scolaires », *Politix*, n°98, 2012, p. 129-146.
- BUREAU Dominique, MOUGEOT Michel, STUDER Nicolas, « Mesurer la performance de la gestion publique à la lumière de l'analyse économique », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°1-2, 2010, p. 89-104.
- BUREAU Marie-Christine, « Du travail à l'action publique : quand les dispositifs d'évaluation prennent le pouvoir », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, n°128-129, 2010, p. 161-175.
- CARDON Dominique, « Dans l'esprit du Pagerank. Une enquête sur l'algorithme de Google », *Réseaux*, n°177, 2013, p. 63-95.
- CARDY Hélène, « Le discours identitaire dans les politiques de communication territoriale. La place des palmarès et de leur médiatisation », *Mots. Les langages du politique*, n°97, 2011, p. 59-74.
- CAVENG Rémy, « La production des enquêtes quantitatives », *Revue d'Anthropologie des Connaissances*, vol. 6 (1), 2012, p. 65-88.
- CHANUT Véronique, « Pour un agir évaluatif. Libre propos », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°1-2, 2010, p. 51-70.

- CHAUVIERE Michel, « Esquisse d'une sociologie critique de la nouvelle norme d'évaluation », *Revue Française d'Administration Publique*, n°148, 2013, p. 953-966.
- CHEBROUX Jean-Bernard, « Les observatoires locaux : quelle méthodologie pour les conduire ? », *Socio-logos*, n°6, 2011, [<http://sociologos.revues.org/2620>].
- CHIAPELLO Eve, GILBERT Patrick, « Les outils de gestion : producteurs ou régulateurs de la violence psychique au travail ? », *Le travail humain*, vol. 75 (1), 2012, p. 1-18.
- CHIAPELLO Eve, GILBERT Patrick, *Sociologie des outils de gestion. Introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*, coll. Grands Repères, La Découverte, Paris, 2013.
- COMBESSIE Jean-Claude, « Analyse critique d'une histoire des traitements statistiques des inégalités de destin. Le cas de l'évolution des chances d'accès à l'enseignement supérieur », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°188, 2011, p. 4-31.
- CORCUFF Philippe, « Un OVNI dans le paysage français ? Eléments de réflexion sur l'évaluation des politiques publiques en France », *Politix*, n°24, 1993, p. 190-209.
- DAGIRAL Eric, PEERBAYE Ashveen, « Les mains dans les bases de données : connaître et faire reconnaître le travail invisible », *Revue d'Anthropologie des Connaissances*, vol. 6 (1), 2012, p. 191-216.
- DAGIRAL Eric, PEERBAYE Ashveen, « Voir pour savoir. Concevoir et partager des "vues" à travers une base de données biomédicales », *Réseaux*, n°178-179, 2013, p. 163-196.
- DATA Lorraine, *Le grand truquage. Comment le gouvernement manipule les statistiques*, La Découverte, Paris, 2009.
- DEAUVIEAU Jérôme, PENISSAT Etienne, BROUSSE Cécile, JAYET Cyril, « Les catégorisations ordinaires de l'espace social français. Une analyse à partir d'un jeu de cartes », *Revue française de sociologie*, vol. 55 (3), 2014, p. 411-457.
- DESROSIERES Alain, THEVENOT Laurent, « Les mots et les chiffres : les nomenclatures socioprofessionnelles », *Economie et Statistique*, n°110, 1979, p. 49-65.
- DESROSIERES Alain, GOY Alain, THEVENOT Laurent, « L'identité sociale dans le travail statistique : la nouvelle nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles », *Economie et Statistique*, n°152, 1983, p. 55-81.
- DESROSIERES Alain, « Histoires de formes : statistiques et sciences sociales avant 1940 », *Revue française de sociologie*, vol. 26 (2), 1985, p. 277-310.
- DESROSIERES Alain, THEVENOT Laurent, *Les catégories socio-professionnelles*, coll. Repères, La Découverte, Paris, 2002 [1^{ère} éd. 1988].
- DESROSIERES Alain, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, La Découverte, Paris, 2010 [1^{ère} éd. 1993].
- DESROSIERES Alain, *Pour une sociologie historique de la quantification. L'argument statistique I*, Presses de l'Ecole des Mines, Paris, 2008.
- DESROSIERES Alain, *Gouverner par les nombres. L'argument statistique II*, Presses de l'Ecole des Mines, Paris, 2008.
- DESROSIERES Alain, « Est-il bon, est-il méchant ? Le rôle du nombre dans le gouvernement de la cité néolibérale », communication au séminaire « Politique des statistiques », 8 novembre 2011, EHESS, 16 p.
- DESROSIERES Alain, *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, La Découverte, Paris, 2014.
- DIDIER Emmanuel, NEVANEN Sophie, ROBERT Philippe, ZAUBERMAN Renée, « La solidité des institutions. Les statistiques de "victimation" de l'Insee (1996-2006) », *Genèses*, n°74, 2009, p. 128-144.
- DIDIER Emmanuel, *En quoi consiste l'Amérique ? Les statistiques, le new deal et la démocratie*, La Découverte, Paris, 2009.

- DIDIER Emmanuel, « *Benchmarking* : l'utilisation du chiffre dans la gestion de l'Etat. Entretien avec Emmanuel Didier », *Mouvements*, n°63, 2010, p. 155-161.
- DIDIER Emmanuel, « "Compstat" à Paris : initiative et mise en responsabilité policière », *Champ pénal/ Penal field*, [En ligne], Vol. 8, 2011, [<http://champpenal.revues.org/7971>].
- DIDIER Emmanuel, « L'Etat néo-libéral ment-il ? "Chanstique" et statistiques de police », *Terrain*, n°57, 2011, p. 66-81.
- DIDIER Emmanuel, TASSET Cyprien, « Pour un statactivisme. La quantification comme instrument d'ouverture du possible », *Tracés*, n°24, 2013, p. 123-140.
- DODIER Nicolas, « Les sciences sociales face à la raison statistique (note critique) », *Annales HSS*, vol. 51 (2), 1996, p. 409-428.
- DORAY Pierre, PREVOST Jean-Guy, DELAVICTOIRE Quentin, MOULIN Stéphane, BEAUD Jean-Pierre, « Usages des statistiques et actions publiques : les politiques de lutte contre le décrochage scolaire au Québec », *Sociologie et sociétés*, vol. 43 (2), 2011, p. 201-221.
- DOUILLET Anne-Cécile, DE MAILLARD Jacques, ZAGRODZKI Mathieu, « Une centralisation renforcée par le chiffre ? Les effets contradictoires des indicateurs chiffrés dans la police nationale en France », *Politiques et management public*, vol. 31 (4), 2014, p. 421-442.
- DUJARIER Marie-Anne, « L'automatisation du jugement sur le travail. Mesurer n'est pas évaluer », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, n°128-129, 2010, p. 135-159.
- DURAN Patrice, « L'évaluation des politiques publiques : une résistible obligation », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°1-2, 2010, p. 7-24.
- DURAN Patrice, « Connaissance et action publique. L'évaluation comme savoir pratique », in *Penser l'action publique*, coll. Droit et société, LGDJ, Paris, 2010, p. 181-211.
- ELBAUM Mireille, « Les indicateurs de performance en matière de politiques sociales. Quel sens pour l'action publique ? », *Revue de l'OFCE*, n°111, 2009, p. 39-80.
- ELOIRE Fabien, « Le classement de Shanghai. Histoire, analyse et critique », *L'Homme et la société*, n°178, 2010, p. 17-37.
- « Entretien avec Alain Desrosières et Loup Wolff », *Courrier des statistiques*, n°127, 2009, p. 49-53.
- EPSTEIN Renaud, « A quoi sert l'évaluation ? Les leçons de la politique de la ville », *Tracés*, hors-série 2009, p. 187-197.
- EPSTEIN Renaud, « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation des politiques publiques sauvée par la LOLF ? Les enseignements de la politique de la ville », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°1-2, 2010, p. 227-250.
- EYRAUD Corine, EL MIRI Mustapha, PEREZ Patrick, « Les enjeux de quantification dans la LOLF. Le cas de l'enseignement supérieur », *Revue Française de Socio-Economie*, n°7, 2011, p. 147-168.
- EYRAUD Corine, « Une comptabilité d'entreprise pour les États ? Un dispositif de quantification économique soumis à l'analyse sociologique. Le cas français », *Sociologie et sociétés*, vol. 43 (2), 2011, p. 91-116.
- EYRAUD Corine, *Le capitalisme au cœur de l'Etat. Comptabilité privée action publique*, Ed. du Croquant, Bellecombe-en-Bauge, 2013.
- FASSERT Christine, « Tout ce qui compte ne peut être compté : la (non-) fabrication d'un indicateur de sécurité dans le contrôle aérien », *Sociologie et sociétés*, vol. 43 (2), 2011, p. 249-271.
- FILHON Alexandra, DEAUVIEAU Jérôme, De VERDALLE Laure, PELAGE Agnès, POULLAOUËC Tristan, BROUSSE Cécile, MESPOULET Martine, SZTANDAR-SZTANDERSKA Karolina, « Un projet de nomenclature socioprofessionnelle européenne :

- une construction savante face aux variations nationales de représentation du monde social », *Sociologie*, vol. 4 (4), 2013, p. 373-393.
- FLICHY Patrice, PARASIE Sylvain, « Présentation », *Réseaux*, n°178-179, 2013, p. 9-19.
 - FLICHY Patrice, « Rendre visible l'information. Une analyse sociotechnique du traitement des données », *Réseaux*, n°178-179, 2013, p. 55-89.
 - FONTAINE Joseph, « Evaluation des politiques publiques et sciences sociales utiles. Raisons des décideurs, offres d'expertise et usages sociaux dans quelques pratiques régionales », *Politix*, n°36, 1996, p. 51-71.
 - FONTAINE Joseph, « Quels débats sur l'action publique ? Les usages de l'évaluation des politiques publiques territorialisées », in NEVEU Erik, FRANCOIS Bastien (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, PUR, Rennes, 1999, p. 285-305.
 - FONTAINE Joseph, WARIN Philippe, « Retour d'évaluations : la régionalisation des politiques publiques entre affichage et incertitudes », *Pôle Sud*, n°12, 2000, p. 95-112.
 - FOUQUET Annie, « L'usage des statistiques : de l'aide à la décision à l'évaluation des politiques publiques », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°1-2, 2010, p. 309-322.
 - FOUQUET Annie, « L'évaluation des politiques publiques : état(s) de l'art et controverses », *Revue Française d'Administration Publique*, n°148, 2013, p. 835-847.
 - GAXIE Daniel, LABORIER Pascale, « Des obstacles à l'évaluation des actions publiques et quelques pistes pour tenter de les surmonter », in FAVRE Pierre, HAYWARD Jack, SCHEMEIL Yves (dir.), *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003, p. 201-224.
 - GINGRAS Yves, « Du mauvais usage de faux indicateurs », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n°55 bis, 2008, p. 67-79.
 - GINGRAS Yves, *Les dérives de l'évaluation de la recherche. Du bon usage de la bibliométrie*, Raisons d'Agir, Paris, 2014.
 - GOLLAC Michel, « Des chiffres insensés ? Pourquoi et comment on donne un sens aux données statistiques », *Revue française de sociologie*, vol. 38 (1), 1997, p. 5-36.
 - GOLLAC Michel, « La rigueur et la rigolade. A propos de l'usage des méthodes quantitatives par Pierre Bourdieu », in MAUGER Gérard (dir.), *Rencontres avec Pierre Bourdieu*, éd. Du Croquant, Bellecombe-en-Bauges, 2005, p. 55-67.
 - HEALY Aisling, VERDIER Eric, « Dispositifs de connaissance et action publique en région : les Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation. Provence-Alpes-Côte d'Azur versus Rhône-Alpes », *Revue Française de Socio-Economie*, n°5, 2010, p. 141-164.
 - HERAN François, « L'assise statistique de la sociologie », *Economie et Statistique*, n°168, 1984, p. 23-35.
 - HILLAU Bernard, VALETTE Aline, « Vers l'émergence d'un espace statistique différencié en région ? », *Formation Emploi*, n°114, 2011, p. 25-37.
 - JACOB Steve, GENARD Jean-Louis, « La politique de l'emploi face aux nouveaux modes de gouvernance axés sur la coordination et la performance », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 77 (3), 2011, p. 551-573.
 - JANY-CATRICE Florence, *La performance totale : nouvel esprit du capitalisme ?*, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2012.
 - JUVEN Pierre-André, « Codage de la performance ou performance du codage : mise en chiffre et optimisation de l'information médicale », *Journal de Gestion et d'Economie Médicales*, vol. 31 (2-3), 2013 p. 75-91.
 - JUVEN Pierre-André, « Produire l'information hospitalière. Du codage des dossiers au gouvernement de l'activité », *Revue d'Anthropologie des Connaissances*, vol. 7 (4), 2013, p. 815-835.

- KNOEPFEL Peter, VARONE Frédéric, « Mesurer la performance publique : méfions-nous des terribles simplificateurs », *Politiques et management public*, vol. 17 (2), 1999, p. 123-145.
- LABROUSSE Agnès, « Poor Numbers. Chaînes statistiques et économie politique du chiffre », *Annales HSS*, vol. 71 (4), 2016, p. 845-878.
- LACOUETTE-FOUGERE Clément, LASCOUMES Pierre, "Les scènes multiples de l'évaluation". *Les problèmes récurrents de son institutionnalisation*, Sciences Po/LIEPP, Policy paper n°1, mai 2013.
- LACOUETTE-FOUGERE Clément, LASCOUMES Pierre, « L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale ? », *Revue Française d'Administration Publique*, n°148, 2013, p. 859-875.
- LAZARFELD Paul, « Des concepts aux indices empiriques », in BOUDON Raymond, LAZARFELD Paul, *Le vocabulaire des sciences sociales*, MSH/Mouton, Paris/La Haye, 1965, p. 26-37.
- LEHINGUE Patrick, *Subunda. Coups de sonde dans l'océan des sondages*, éd. Du Croquant, Bellecombe-en-Bauge, 2007.
- Le LIDEC Patrick, « Le pouvoir sans la responsabilité ? Le statut de l'évaluation dans la nouvelle étape de la décentralisation », *Informations sociales*, n°121, 2005, p. 56-64.
- LEMOINE Benjamin, « Chiffrer les programmes politiques lors de la campagne présidentielle 2007. Heurs et malheurs d'un instrument », *Revue Française de Science Politique*, vol. 58 (3), 2008, p. 403-431.
- LEMOINE Benjamin, « Résister aux mesures européennes. Les Etats à l'épreuve de la surveillance statistique des finances publiques », *Quaderni*, n°80, 2013, p. 61-81.
- LEROY Marc, « Le cadre financier de l'action publique régionale », in JOUVE Bernard, SPENLEHAUER Vincent, WARIN Philippe, *La région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, coll. Recherches, La Découverte, Paris, 2001, p. 75-95.
- LE ROY Anne, OFFREDI Claudine, « La quantification au service de l'observation sociale locale : à quelles conditions ? », *Revue Française de Socio-Economie*, n°5, 2010, p. 191-208.
- LINHARDT Dominique, MUNIESA Fabian, « Tenir lieu de politique. Le paradoxe des "politiques d'économisation" », *Politix*, n°95, 2011, p. 7-21.
- LINHARDT Dominique, MUNIESA Fabian, « Du ministère à l'agence. Etude d'un processus d'altération politique », *Politix*, n°95, 2011, p. 73-102.
- LOUVEL Séverine, « Avant-propos : réinterroger l'évaluation comme technologie de "pilotage à distance" du secteur public. L'exemple de la recherche », *Quaderni*, n°77, 2012, p. 5-10.
- MASSEY Andrew, « Les programme reviews au Royaume-Uni et la question de la mesure de la performance », *Revue Française d'Administration Publique*, n°136, 2010, p. 837-855.
- MATHIEU-FRITZ Alexandre, ESTERLE Laurence, « Les médecins et le dossier santé informatisé communiquant. Analyse d'une expérimentation du dossier médical personnel (DMP) », *Réseaux*, n°178-179, 2013, p. 223-255.
- MAZOYER Harold, « La construction du rôle d'ingénieur-économiste au Ministère des transports. Conseiller le politique, résister au comptable et discipliner le technicien (1985-1966) », *Gouvernement et action publique*, n°4, 2012, p. 21-43.
- MEHAIGNERIE Pierre, « Evaluer la performance sociale. Entretien avec Pierre Méhaignerie, Président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°1-2, 2010, p. 354-349.
- MERLLIE Dominique, « Une nomenclature et sa mise en œuvre. Les statistiques sur l'origine sociale des étudiants », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°50, 1983, p. 3-47.

- MERLLIE Dominique, « Les catégories socio-professionnelles à l'épreuve de la réitération : une mesure de la fidélité du classement dans une enquête administrative », *Population*, vol. 45 (6), 1990, p. 1037-1064.
- MERLLIE Dominique, « Les classements professionnels dans les enquêtes de mobilité », *Annales ESC*, vol. 45 (6), 1990, p. 1317-1333.
- MERLLIE Dominique, « Le travail des catégories statistiques », *Sociétés Contemporaines*, n°14-15, 1993, p. 149-163.
- MESPOULET Martine, « Instrumentation statistique et intervention de l'Etat : le cas soviétique », *Education et sociétés*, n°30, 2012, p. 89-106.
- MIGAUD Didier, « Les cinq défis de l'évaluation », *Revue Française d'Administration Publique*, n°148, 2013, p. 849-858.
- MIGNOT-GERARD Stéphanie, SARFATI François, « Dispositif de jugement sur la qualité ou instrument de construction de la réputation ? Le cas d'un classement universitaire », *Terrains et Travaux*, n°26, 2015, p. 167-185.
- MOISDON Jean-Claude, « Le paradoxe de la boîte noire. Réformes hospitalières et organisation », *Droit et société*, n°80, 2012, p. 91-115.
- MONS Nathalie, PONS Xavier, « Pourquoi n'y a-t-il pas eu de "choc PISA" en France ? Sociologie de la réception d'une enquête internationale (2001-2008) », *Revue française de pédagogie*, n°182, 2013, p. 9-18.
- MOUHANNA Christian, « Entretien avec François Vatin », *Sociologies pratiques*, n°22, 2011, p. 7-13.
- MOUHANNA Christian, « Entretien avec Alain Desrosières », *Sociologies pratiques*, n°22, 2011, p. 15-18.
- MOULIN Stéphane, « Présentation : la statistique en action », *Sociologie et sociétés*, vol. 43 (2), 2011, p. 5-15.
- MUNIESA Fabian, LINHARDT Dominique, « Trials of explicitness in the implementation of public management reform », *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 22, 2011, p. 550-566.
- OCQUETEAU Frédéric, « Une machine à retraiter les outils de mesure du crime et de l'insécurité : l'Observatoire national de la délinquance », *Droit et Société*, n°81, 2012, p. 447-471.
- OGIEN Albert, « La valeur sociale du chiffre. La quantification de l'action publique entre performance et démocratie », *Revue Française de Socio-Economie*, n°5, 2010, p. 19-40.
- OGIEN Albert, « Gouverner au résultat », in OGIEN Albert, LAUGIER Sandra, *Pourquoi désobéir en démocratie ?*, La Découverte, Paris, 2010, p. 67-87.
- OGIEN Albert, « Expérience de la dépossession », in OGIEN Albert, LAUGIER Sandra, *Pourquoi désobéir en démocratie ?*, La Découverte, Paris, 2010, p. 89-148.
- OGIEN Albert, LAUGIER Sandra, « La guerre des mondes », in OGIEN Albert, LAUGIER Sandra, *Pourquoi désobéir en démocratie ?*, La Découverte, Paris, 2010, p. 199-208.
- OGIEN Albert, *Désacraliser le chiffre dans l'évaluation du secteur public*, coll. Sciences en question, Quae, Paris, 2013.
- ORTIZ Horacio, *Valeur financière et vérité. Enquête d'anthropologie politique sur l'évaluation des entreprises cotées en bourse*, Presses de Sciences Po, Paris, 2014.
- PARADEISE Catherine, « Le sens de la mesure. La gestion par les indicateurs est-elle gage d'efficacité ? », *Revue d'économie du développement*, vol. 26 (4), 2012, p. 67-94.
- PENEFF Jean, « The observers observed : french survey researchers at work », *Social problems*, vol. 35 (5), 1988, p. 520-535.
- PENISSAT Etienne, « Quantifier l'effet "pur" de l'action publique : entre luttes scientifiques et redéfinition des politiques d'emploi en France », *Sociologie et sociétés*, vol. 43 (2), 2011, p. 223-247.

- PENISSAT Etienne, « Publier des "chiffres officiels" ou les contraintes bureaucratiques qui façonnent l'expertise d'Etat », *Gouvernement et action publique*, n°4, 2012, p. 45-66.
- PENISSAT Etienne, « La difficile production d'une nomenclature socioprofessionnelle à l'échelle européenne », *Revue Française de Socio-Economie*, n°10, 2012, p. 251-257.
- PENISSAT Etienne, ROWELL Jay, « Note de recherche sur la fabrique de la nomenclature socio-économique européenne ESeC », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°191-192, 2012, p. 126-135.
- PENISSAT Etienne, BROUSSE Cécile, DEAUVIEAU Jérôme, « *Finding one's way in social space* : genèse, postérité et actualité d'une enquête originale », *Sociologie*, vol. 6 (1), 2015, p. 31-42.
- PERRET Bernard, « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finance (LOLF) », *Revue Française d'Administration Publique*, n°117, 2006, p. 31-41.
- PERRIN-HEREDIA Ana, « Faire les comptes : normes comptables, normes sociales », *Genèses*, n°84, 2011, p. 69-92.
- PHARABOD Anne-Sylvie, NIKOLSKI Véra, GRANJON Fabien, « La mise en chiffres de soi. Une approche compréhensive des mesures personnelles », *Réseaux*, n°177, 2013, p. 97-129.
- PIERRU Frédéric, « La fabrique des palmarès. Genèse d'un secteur d'action publique et renouvellement d'un genre journalistique : les palmarès hospitaliers », in LEGAVRE Jean-Baptiste (dir.), *La presse écrite : objets délaissés*, coll. « Logiques politiques », L'Harmattan, Paris, 2004, p. 247-270.
- PIERRU Emmanuel, SPIRE Alexis, « Le crépuscule des catégories socioprofessionnelles », *Revue Française de Science Politique*, vol. 58 (3), 2008, p. 457-481.
- PINOLI Philippe, LEXTON Mathieu, CROVELLA Elise, « L'évaluation au Conseil régional de Picardie : du principe à l'outil opérationnel en période de tension budgétaire et électorale », communication au colloque annuel de la Société Française de l'Evaluation, 30 juin – 1^{er} juillet 2010, Nantes, 12 p.
- POHN-WEIDINGER Axel, « Une statistique de l'intimité. La catégorie du "logement surpeuplé" entre statistique et droit (1936-1962) », *Genèses*, n°92, 2013, p. 102-126.
- PONS Xavier, *Evaluer l'action éducative. Des professionnels en concurrence*, PUF, Paris, 2010.
- PONTILLE David, TORNAY Didier, « La manufacture de l'évaluation scientifique. Algorithmes, jeux de données et outils bibliométriques », *Réseaux*, n°177, 2013, p. 23-61.
- PREVOST Jean-Guy, « Statistiques linguistiques, rhétorique quantitative et effets de perspective », *Sociologie et sociétés*, vol. 43 (2), 2011, p. 19-40.
- PURENNE Anaïk, AUST Jérôme, « Piloter la police par les indicateurs ? Effets et limites des instruments de mesure des performances », *Déviance et société*, vol. 34 (1), 2010, p. 7-28.
- REVERDY Thomas, « *L'accountability* à l'épreuve des incertitudes : le mandat des acheteurs d'énergie », *Sociologie du Travail*, vol. 53 (3), 2011, p. 388-407.
- ROWELL Jay, « La domination en vertu du savoir ? La construction et les usages des statistiques du logement en RDA », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55 (5-6), 2005, p. 865-887.
- SALAIS Robert, « La donnée n'est pas un donné. Pour une analyse critique de l'évaluation chiffrée de la performance », *Revue française d'administration publique*, n°135, 2010, p. 497-515.
- SALAIS 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.

- SALLES Maryse, COLLETIS Gabriel, « Représentations de l'entreprise dans les systèmes d'information statistique et décision dans les collectivités territoriales », *Droit et Société*, n°65, 2007, p. 53-74.
- SEGUIN Philippe, « Evaluer les politiques publiques ? Indispensable et prioritaire. Entretien avec Philippe Seguin, Premier Président de la Cour des Comptes », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°1-2, 2010, p. 339-343.
- SILBEY Susan S., AGRAWAL Tanu, « The illusion of accountability : information management and organizational culture », *Droit et société*, n°77, 2011, p. 69-86.
- SFEZ Lucien, « Evaluer: de la théorie de la décision à la théorie de l'institution », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, n°128-129, 2010, p. 91-104.
- SOULIE Charles, « L'origine sociale des collégiens et des lycéens en France : une analyse des conditions sociales de production de la statistique », *Population*, vol. 55 (1), 2000, p. 169-180.
- SPENLEHAUER Vincent, WARIN Philippe, « L'évaluation au service des conseils régionaux », *Sociologie du Travail*, vol. 42 (2), 2000, p. 245-262.
- SPENLEHAUER Vincent, WARIN Philippe, « L'évaluation des politiques régionales : une expérimentation institutionnelle inachevée », in JOUVE Bernard, SPENLEHAUER Vincent, WARIN Philippe, *La région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, coll. Recherches, La Découverte, Paris, 2001, p. 335-353.
- SUJOBERT Bernard, « La société peut-elle intervenir sur le programme de la statistique publique ? Le CNIS en tant que lieu et outil d'élaboration et de confrontation des attentes sociales et des projets de la statistique publique », communication au séminaire « Politique des statistiques », 6 mars 2012, EHESS, 25 p.
- THEVENOT Laurent, « Une jeunesse difficile. Les fonctions sociales du flou et de la rigueur dans les classements », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°26-27, 1979, p. 3-18.
- THEVENOT Laurent, « Un emploi à quel titre ? L'identité professionnelle dans les questionnaires statistiques », in INSEE, *Les catégories socio-professionnelles et leur repérage dans les enquêtes*, Archives et documents, n°38, 1981, p. 9-39.
- THEVENOT Laurent, « Le flou d'appellation et de chiffrement dans les professions de santé », in INSEE, *Les catégories socio-professionnelles et leur repérage dans les enquêtes*, Archives et documents, n°38, 1981, p. 253-263.
- THEVENOT Laurent, « La politique des statistiques. Les origines sociales des enquêtes de mobilité sociale », *Annales ESC*, vol. 45 (6), 1990, p. 1275-1300.
- THEVENOT Laurent, « Statistique et politique. La normalité du collectif », *Politix*, n°25, 1994, p. 5-20.
- TOUCHELAY Béatrice, « Les ordres de la mesure des prix. Lutttes politiques, bureaucratiques et sociales autour de l'indice des prix à la consommation (1911-2012) », *Politix*, n°105, 2014, p. 117-138.
- TOURMEN Claire, « Les compétences des évaluateurs de politiques publiques », *Formation Emploi*, n°104, 2008, p. 53-65.
- TOURMEN Claire, « Contribution des sciences de l'éducation à la compréhension de la pratique évaluative », *Politiques et Management Public*, vol. 31 (1), 2014, p. 69-85.
- UGHETTO Pascal, « Utiliser une base de données en organisation. La recherche de l'instrument », *Réseaux*, n°178-179, 2013, p. 197-222.
- VATIN François (dir.), *Evaluer et valoriser. Une sociologie économique de la mesure*, PUM, Toulouse, 2013 [1^{ère} éd. 2009].
- VATIN François, CAILLE Alain, FAVEREAU Olivier, « Réflexions croisées sur la mesure et l'incertitude », *Revue française de gestion*, n°203, 2010, p. 163-181.

- VERDIER Eric, « Evaluations régionales de la formation et responsabilité politique. Quel impact sur la conduite de l'action publique ? », *Education et Sociétés*, n°18, 2006, p. 55-72.

Ouvrages et articles de sociologie des rapports profanes au politique :

- BLONDIAUX Loïc, « Mort et résurrection de l'électeur rationnel. Les métamorphoses d'une problématique incertaine », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46 (5), 1996, p. 753-791.

- BLONDIAUX Loïc, « Faut-il se débarrasser de la notion de compétence politique ? Retour critique sur un concept classique de la science politique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 57 (6), 2007, p. 759-774.

- DELOYE Yves, « Pour une sociologie historique de la compétence à opiner "politiquement". Quelques hypothèses de travail à partir de l'histoire électorale française », *Revue Française de Science Politique*, vol. 57 (6), 2007, p. 775-798.

- FAVRE Pierre, OFFERLE Michel, « Connaissances politiques, compétence politique ? Enquête sur les performances cognitives des étudiants français », *Revue Française de Science Politique*, vol. 52 (2-3), 2002, p. 201-232.

- GAXIE Daniel, « Au-delà des apparences... Sur quelques problèmes de mesure des opinions », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°81-82, 1990, p. 97-112.

- GAXIE Daniel, « Appréhensions du politique et mobilisations des expériences sociales », *Revue Française de Science Politique*, vol. 52 (2-3), 2002, p. 145-178.

- GAXIE Daniel, « Une construction médiatique du spectacle politique ? Réalité et limites de la contribution des médias au développement des perceptions négatives du politique », in LAGROYE Jacques (dir.), *La politisation*, Belin, Paris, 2003, p. 325-356.

- GAXIE Daniel, « Cognitions, auto-habilitation et pouvoirs des "citoyens" », *Revue Française de Science Politique*, vol. 57 (6), 2007, p. 737-757.

- GAXIE Daniel, « Retour sur les modes de production des opinions politiques », in COULANGEON Philippe, DUVAL Julien (dir.), *Trente après La Distinction de Pierre Bourdieu*, coll. Recherches, La Découverte, Paris, 2013, p. 293-306.

- JOIGNANT Alfredo, « Compétence politique et bricolage. Les formes profanes du rapport au politique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 57 (6), 2007, p. 799-817.

- LEFEBVRE Rémi, « L'introuvable délibération. Ethnographie d'une conférence citoyenne sur les nouveaux indicateurs de richesse », *Participations*, vol. 2 (6), 2013, p. 191-214.

- LEHINGUE Patrick, « Mais qui a gagné ? Les mécanismes de production des verdicts électoraux (le cas des scrutins municipaux) », in LAGROYE Jacques, LEHINGUE Patrick, SAWICKI Frédéric (dir.), *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, PUF-CURAPP, Paris, 2005, p. 323-360.

- LEHINGUE Patrick, « L'inégale dignité des terrains d'étude : la sociologie électorale et l'analyse des scrutins "locaux" », in BIDEGARAY Christian, CADIOU Stéphane, PINA Christine (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, PUG, Grenoble, 2009, p. 163-186.

- LEHINGUE Patrick, *Le vote. Approches sociologiques de l'institution et des comportements électoraux*, coll. Grands Repères, La Découverte, Paris, 2011.

- MARIOT Nicolas, « Pourquoi il n'existe pas d'ethnographie de la citoyenneté », *Politix*, n°92, 2010, p. 167-194.

Thèses et HDR de sociologie de la quantification et de l'évaluation de l'action publique :

- BARDET Fabrice, *La statistique au miroir de la région. Eléments pour une sociologie historique des institutions régionales du chiffre en France depuis 1940*, Thèse pour le doctorat de science politique, sous la direction de Michel Offerlé, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 2000.
- BERTILLOT Hugo, *La rationalisation en douceur. Sociologie des indicateurs qualité à l'hôpital*, Thèse de sociologie, sous la direction de Christine Musselin, IEP de Paris, 2014.
- JUVEN Pierre-André, *Une santé qui compte ? Coûts et tarifs dans la politique hospitalière française*, Thèse de sociologie, sous la direction de Vololona Rabearisoa, ENSMP, 2014.
- MATYJASIK Nicolas, *L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée. Institutions, marchés et professionnels*, Thèse pour le doctorat de science politique, sous la direction d'Andy Smith, IEP de Bordeaux, 2010.
- PENISSAT Etienne, *L'Etat des chiffres. Sociologie du service de statistique et des statisticiens du ministère du Travail et de l'Emploi (1945-2008)*, Thèse de science politique, sous la direction de Michel Offerlé, EHESS, 2009.
- PILLON Jean-Marie, *Les rendements du chômage. Mesures du travail et travail de mesure à Pôle Emploi*, Thèse de sociologie, sous la direction de François Vatin, Université Paris-Ouest Nanterre, 2014.
- ROWELL Jay, *Une sociologie des catégories de l'action publique en Europe : l'instrumentation des politiques sociales européennes*, Mémoire d'Habilitation à diriger des Recherches, sous la direction de Frédéric Lebaron, UPJV, 2012.
- SPENLEHAUER Vincent, *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*, Thèse pour l'obtention du doctorat de science politique, sous la direction de François d'Arcy, UPMF, Grenoble, 1998.
- TOURMEN Claire, *Les compétences des évaluateurs. Le cas des évaluateurs de politiques publiques*, Thèse de doctorat en sciences de l'éducation, sous la direction de Gérard Figari et Patrick Mayen, Université Pierre-Mendès-France-Grenoble II, 2007.

Mémoires et rapports de stage :

- CARRARA Sébastien, *La complexification administrative et le développement de l'évaluation au Conseil régional de Picardie*, mémoire pour le Master 2 « Evaluation et expertise des politiques publiques », Amiens, UPJV, 2007.
- DESERT David, *La politique énergétique du Conseil régional de Picardie. Elaboration d'un tableau de bord de suivi et d'évaluation comme outil de pilotage du FREME*, Mémoire pour le Master 2 « Evaluation et expertise des politiques publiques », Amiens, UPJV, 2011.
- DUHAYON Marie, *Contribution aux diagnostics territoriaux sur les bassins d'emploi*, Mémoire pour le Master 2 « Démographie et données sociales », Amiens, UPJV, 2014.
- HEKIMIAN-LETHEVE Céline, *La politique de l'installation en agriculture en Picardie. Dispositifs, résultats, perspectives*, mémoire pour le Master 2 « Evaluation et expertise des politiques publiques », Amiens, UPJV, 2005.
- QUERSIN Florent, *Evaluer les espaces publics. Enjeux et limites de la mise en place d'un dispositif autonome d'évaluation au sein d'une collectivité territoriale*, mémoire pour le Master 2 « Evaluation des politiques publiques », Amiens, UPJV, 2014.

TABLE DES ILLUSTRATIONS

INTRODUCTION GENERALE

<u>Encadré n°1) Econométrie ou « bricolage » ? L' « évaluation » d'une politique régionale d'aides aux entreprises</u>	32
<u>Encadré n°2) Une CIFRE au Conseil régional de Picardie (2009-2012)</u>	37
<u>Encadré n°3) Quantifier la « relation citoyenne », acteurs et outils</u>	50
<u>Encadré n°4) Le concept de chaîne de quantification</u>	53

PARTIE I : La « nouvelle quantification publique », un appareillage imposé mais guère approprié. Le cas du Fonds Social Européen (2007-2013)

Introduction de la partie I : Le meccano administratif du FSE et sa machinerie statistique

<u>Document n°1 : Un lacis institutionnel, l'exemple du secteur de « l'insertion »</u> :	69
<u>Document n°2 : Une vue d'ensemble de la chaîne de quantification</u> :	75
<u>Document n°3 : La chaîne d'interdépendance informatique</u> :	79
<u>Encadré n°5) Les fonctions des logiciels et leurs utilisateurs</u>	80
<u>Document n°4 : Les sorties des participants dans le REA 2011</u> :	82

Chapitre I : Une chaîne de quantification issue d'un assemblage de logiques hétérogènes

<u>Encadré n°6) Quand l'iconographie véhicule une épistémologie</u>	87
<u>Encadré n°7) La force d'un argumentaire « révolutionnaire »</u>	91
<u>Encadré n°8) La mission des cabinets « Amnyos » et « Edater »</u>	100
<u>Encadré n°9) L'harmonisation des produits et l'harmonisation des méthodes</u>	102

Chapitre II : Le travail de la quantification, ou les logiques sociales du flou statistique généralisé

<u>Tableau n°1 : Les sorties des participants à l'issue des opérations (2009-2013)</u> :	110
<u>Tableau n°2 : Les sorties des participants au terme d'actions administrées par les services de l'Etat (2011)</u> :	111

<u>Encadré n°10) Patrick, un familier des fonds européens</u>	115
<u>Encadré n°11) « Excel », un tableur « pratique »</u>	118

Chapitre III : L'exteriorité de la quantification dans l'économie sociale et symbolique du FSE

<u>Encadré n°12) Abdel, une trajectoire et un entretien atypiques</u>	140
<u>Encadré n°13) Une rotation des postes dans les services publics plus fréquente en Picardie ? ..</u>	144
<u>Encadré n°14) Un enjeu de rivalités entre administrations pour l'accès à de nouvelles ressources budgétaires</u>	154
<u>Encadré n°15) Du cadre règlementaire au chaos normatif</u>	161
<u>Encadré n°16) La persistance d'une opposition entre la « production » d'action publique et son « évaluation »</u>	167

PARTIE II : Gouverner par les indicateurs ? Le cas de la Région Picardie (2004-2015)

Introduction de la partie II : La Région Picardie et son instrumentation statistique

<u>Encadré n°17) Baisse de l'autonomie fiscale des Régions et augmentation des inégalités territoriales</u>	175
<u>Tableau n°3 : La diminution des dotations de l'Etat (2006-2015) :</u>	175
<u>Tableau n°4 : Les structures des relations intra-institutionnelles (2004-2015) :</u>	182
<u>Tableau n°5 : Distribution des indicateurs de « réalisation » par fonctions budgétaires :</u>	186
<u>Encadré n°18) « Vous avez dit "impact" ? »</u>	188
<u>Tableau n°6 : Distribution des indicateurs de « résultats » et d' « impact » dans les tableaux de bord évaluatifs :</u>	189

Chapitre IV : La triple dépendance de l'infrastructure et de la production statistiques régionales à l'égard du droit

<u>Tableau n°7 : Les effectifs des principaux métiers dans les services (2013-2014) :</u>	197
<u>Encadré n°19) Séverine, entre les chiffres et les lettres</u>	200
<u>Encadré n°20) Les statistiques sur l'action publique décentralisée, une affaire (des personnels) d'Etat</u>	205

Tableau n°8 : Appartenance institutionnelle des inscrits aux rencontres du CNIS sur les statistiques et la décentralisation (2003-2008) : 205

Tableau n°9 : Le degré de traduction statistique des politiques est fonction de leur statut juridique : 210

Encadré n°21) La dotation globale de fonctionnement des lycées 215

Chapitre V : L'enracinement du contrôle de gestion et le dépérissement de la quantification évaluative

Document n°5 : L'« analyse évaluative » des politiques d'enseignement supérieur et de recherche : 232

Document n°6 : La division sociale et technique de la production du savoir évaluatif : 234

Encadré n°22) La « co-construction » des indicateurs, entre enrôlement managérial et contraintes de la division du travail 240

Encadré n°23) Deux subventions aux entreprises 250

Encadré n°24) Le contrôle de gestion, un poste plutôt anecdotique dans la longue carrière de François 254

Document n°7 : Les indicateurs de « réalisation » de l'enseignement supérieur et de recherche en 2007 : 256

Encadré n°25) Guillaume, un docteur devenu évaluateur 262

Encadré n°26) Florence, « un mouton à cinq pattes » qui en impose 265

Tableau n°10 : Evolution du budget affecté à l'EPP (2005-2015) : 269

Tableau n°11 : Nombre et coûts des « évaluations » commanditées entre 2008-2015 : 270

Encadré n°27) Contrôler la gestion de France Télécom puis de la Région, la trajectoire professionnelle de Marc 273

Encadré n°28) La connotation policière du terme « indicateur » 284

Encadré n°29) Les « bœuf-carottes » ou la perception administrative ordinaire de l'« évaluation » 286

Chapitre VI : Quantifier et « évaluer » pour préserver et défendre des intérêts

Encadré n°30) Conseillère régionale, sénatrice puis ministre, l'ascension de Laurence Rossignol 295

<u>Encadré n°31) Didier Cardon, du surinvestissement au désinvestissement dans la fonction de VP</u>	299
<u>Encadré n°32) La coopération décentralisée, une politique dominée</u>	304
<u>Encadré n°33) Des attaques à l’audience et l’agressivité grandissantes</u>	309
<u>Graphique n°1 : D’une rapide et forte progression à la stagnation, le budget de la coopération décentralisée (2006-2015) :</u>	312

Chapitre VII : La marginalisation du contrôle de gestion et l’extériorité cognitive de « l’évaluation »

<u>Encadré n°34) La base de données des tiers, caractéristiques techniques et division du travail de renseignement</u>	320
<u>Document n°8 : Le métier de contrôleur de gestion :</u>	325
<u>Encadré n°35) La codification analytique, fonction et règles d’utilisation</u>	326
<u>Encadré n°36) La fragmentation des architectures numérique et physique</u>	329
<u>Document n°9 : La dispersion géographique des services :</u>	330
<u>Document n°10 : Les huit activités du métier de chargé de mission :</u>	336
<u>Tableau n°12 : Distribution genrée des effectifs de chargé(s) de mission, assistant(e)s de mission et de gestion financière (2013-2014) :</u>	339
<u>Tableau n°13 : La quantification, un sujet peu abordé par l’équipe de direction du pôle 1 (2010-2014) :</u>	343
<u>Encadré n°37) L’ordre du jour des réunions du pôle 1</u>	344
<u>Encadré n°38) Le caractère usuel d’une définition de l’ « évaluation » comme « culture »</u>	357
<u>Encadré n°39) De l’efficacité pédagogique de la formation à l’intérêt économique du prestataire</u>	359
<u>Tableau n°14 : L’EPP, un thème quasiment absent des formations dispensées aux élus (2005-2014) :</u>	365
<u>Encadré n°40) Les implications temporelles et psychologiques communes de l’ « évaluation » et de la recherche</u>	367

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	8
<u>INTRODUCTION GENERALE</u>	10
<u>I : L' « évaluation » chiffrée de l'action publique, une préoccupation scientifique et politique</u>	10
Section 1) Les raisons d'un engouement	11
§ 1) <u>Alain Desrosières, entrepreneur de la cause de la quantification</u>	11
A) <i>De Bourdieu à Foucault en passant par Latour (années 70 – début du XXI^{ème} siècle)</i>	12
B) <i>Quantifier et non simplement mesurer</i>	15
§ 2) <u>L' « évaluation », nouvelle ardente obligation de l'action publique</u>	17
A) <i>L' « évaluation des politiques publiques » et la LOLF (1983-2001)</i>	17
B) <i>De la RGPP à la MAP, l'appropriation politique du « new public management » (2007-2017)</i>	19
§ 3) <u>L'avènement de la « nouvelle quantification publique »</u>	20
Section 2) Quatre questions pour une démonstration	21
§ 1) <u>Quels sont les rapports entre le droit et la statistique ?</u>	22
A) <i>Une opposition inconditionnelle entre les régulations juridique et statistique</i>	22
B) <i>Examiner les interactions et interdépendances entre droit et statistique</i>	24
§ 2) <u>Qu'est-ce qui est au principe de l'action performative des appareils de quantification ?</u>	25
A) <i>Une performativité autoproduite dans et par les dispositifs</i>	25
B) <i>Rechercher l'(in-)efficacité des formes statistiques dans l'interaction avec leur environnement</i>	27
§ 3) <u>Qu'est-ce qui différencie la « nouvelle quantification publique » de chaînes statistiques préexistantes ?</u>	29
A) <i>La « nouvelle quantification publique », une substance anhistorique ?</i>	29
B) <i>Cerner les traits (non) distinctifs de la « nouvelle quantification publique »</i>	30

<u>§ 4) Quels sont les chiffres et les acteurs légitimes pour « évaluer » l'action publique régionale ?</u>	32
<i>A) Un terme hautement polysémique</i>	32
<i>B) Qui est compétent pour « évaluer » ?</i>	34
<u>II : Le contrat CIFRE, un cadre d'investigation ambivalent</u>	37
Section 1) Du contrat à la contrainte sur l'enquête	38
<u>§ 1) Un double cadrage cognitif</u>	38
<i>A) L'imposition du sujet de thèse légitime par la hiérarchie du salarié</i>	38
<i>B) La définition des outils conceptuels et du modus operandi de l'enquête</i>	39
<u>§ 2) La sensibilité des conditions de recherche à des facteurs externes</u>	41
<i>A) L'immixtion de jeux de pouvoir</i>	42
<i>B) L'improbable concordance des temps</i>	43
<u>Un hasardeux « dédoublement statutaire »</u>	45
Section 2) Faire de nécessité vertu, transformer la CIFRE en ressource	46
<u>§ 1) Rendre heuristiques des mésaventures</u>	46
<i>A) Profiter d'un rendez-vous professionnel pour nourrir le questionnement</i>	46
<u>§ 2) La plus-value du statut CIFRE</u>	48
<i>A) Des conditions matérielles idéales</i>	48
<i>B) Un outillage conceptuel ancré dans l'activité du salarié</i>	49
<u>La schizophrénie comme condition du travail réflexif</u>	52
Section 3) De la difficulté d'enquêter à la sérendipité, l'intérêt pour et du FSE	54
<u>§ 1) La découverte du FSE</u>	54
<i>A) Un attrait suscité par une collègue</i>	54
<i>B) L'accès à des matériaux inédits grâce à une faille informatique</i>	55
<u>§ 2) Un cas propice à l'appréhension des effets des indicateurs</u>	56
<i>A) Un dispositif statistique intégré sur le plan organisationnel</i>	56

B) *La mise en chiffres d'individus sur le court terme* 56

III : Apport potentiel et architecture de la démonstration 58

§ 1) Une sociologie des rapports profanes à l' « évaluation » chiffrée de l'action publique territoriale 58

§ 2) L'architecture d'une démonstration 60

PARTIE I : La « nouvelle quantification publique », un appareillage imposé mais guère approprié. Le cas du Fonds Social Européen (2007-2013) 64

Introduction de la partie I : Le meccano administratif du FSE et sa machinerie statistique 66

Section 1) L'architecture institutionnelle, les modalités d'intervention et de gestion du FSE 66

§ 1) Une politique décentralisée 66

A) *Une longue chaîne de délégation reliant l'Europe aux collectivités* 66

B) *Une mise en œuvre multipolaire* 68

§ 2) Un outil de cofinancement du vaste secteur « social » 70

A) *Le cofinancement d'interventions préexistantes* 70

B) *Une politique généraliste* 70

§ 3) Une gestion scrupuleuse 71

A) *Déterminer le montant du cofinancement* 71

B) *Mémoriser la trajectoire administrative d'un dossier* 72

C) *Assurer une gestion de qualité* 72

Section 2) Le fonctionnement et les rouages du dispositif de production statistique 74

§ 1) La division du travail statistique 75

§ 2) Les indicateurs de « résultats » et leur outillage informatique 77

A) *Quantifier le devenir des participants à l'issue des opérations* 77

B) *Une infrastructure informatique faite de trois logiciels* 78

§ 3) <u>Les biens statistiques fabriqués</u>	81
<u>Chapitre I : Une chaîne de quantification issue d'un assemblage de logiques hétérogènes</u>	84
Section 1) Imposer les chiffres via les mots	84
§ 1) <u>Instituer la quantification comme un impératif</u>	84
<i>A) La diffusion d'un discours de légitimation</i>	84
1) Une antienne répétée par les responsables nationaux et européens du FSE	84
2) Un discours réifié	86
3) Un discours incarné	88
<i>B) Quantifier au nom de la science et de la démocratie</i>	90
<u>Des registres de légitimation « anciens » pour une forme statistique « nouvelle »</u>	92
§ 2) <u>Intégrer la quantification dans le quotidien professionnel</u>	92
<i>A) L' « évaluation », une composante à part entière du travail des bénéficiaires et gestionnaires</i>	93
<i>B) Une mise en responsabilité collective</i>	94
<u>La mise en mots, une condition préalable à la mise en chiffres</u>	95
Section 2) Les chiffres et la lettre du droit	97
§ 1) <u>L' « évaluation », un principe juridiquement fondé</u>	97
§ 2) <u>Un dispositif statistique émanant en partie du droit</u>	98
<u>Le droit, une condition de possibilité de l' « évaluation » quantifiée du FSE</u>	99
Section 3) L'intervention décisive de consultants	100
§ 1) <u>Créer et entretenir « les conditions de l'évaluation »</u>	101
§ 2) <u>La refonte de l'infrastructure informatique</u>	103
<u>Les ingénieurs institutionnels de la « nouvelle quantification publique »</u>	106
Conclusion du chapitre I : Une imposition symbolique et des prescriptions juridiques rendues opératoires par des consultants	106

<u>Chapitre II : Le travail de la quantification, ou les logiques sociales du flou statistique généralisé</u>	108
Introduction : Quand le résidu (r)est(e) majoritaire, « l'épopée des "autres sorties positives" »	108
Section 1) Des nomenclatures et leur mise en œuvre	113
§ 1) <u>Une nomenclature partiellement inadaptée et temporellement désajustée</u>	113
A) <i>Un décalage par rapport à certaines actions cofinancées</i>	113
B) <i>La discordance des temps</i>	115
§ 2) <u>Les conflits de nomenclatures</u>	116
<u>Une spécificité de la production statistique territorialisée</u>	121
Section 2) De la mise en œuvre à la marge de manœuvre avec les règles	122
§ 1) <u>L'interprétation des règles officielles</u>	122
A) <i>Interpréter les règles pour les rendre plus « pratiques »</i>	123
B) <i>Le pouvoir discrétionnaire des gestionnaires</i>	125
§ 2) <u>L'invention de règles informelles</u>	126
<u>« Ruser avec la règle » ou ruses de la mise en œuvre des règles ?</u>	130
Conclusion du chapitre II : La coprésence des contraires, quand le « gouvernement à distance » cohabite avec l'« inversion hiérarchique »	132
Epilogue : La double vérité des statistiques du FSE	134
<u>Chapitre III : L'extériorité de la quantification dans l'économie sociale et symbolique du FSE</u>	138
Section 1) La marginalité institutionnelle des services FSE	138
§ 1) <u>Des services isolés dans leur environnement organisationnel</u>	138
§ 2) <u>Des services affectés par un turn-over sensible</u>	142
Section 2) Une politique dépréciée	147
§ 1) <u>« C'est compliqué et on n'y comprend rien »</u>	147
§ 2) <u>Une simple « tirelire » dans laquelle on puise sans rendre de comptes</u>	151

Section 3) Quantifier les « résultats », une pratique professionnelle qui compte peu ..	155
§ 1) <u>Un « sale boulot » exécuté par des « petites mains » surqualifiées</u>	155
§ 2) <u>La chronophage administration de la preuve d'une saine gestion</u>	159
§ 3) <u>L'absence de lien juridique entre la gestion budgétaire et la quantification</u>	163
§ 4) <u>La primauté des impératifs de bonne administration financière</u>	165
Conclusion du chapitre III : « Evaluer », une simple étape supplémentaire et dévalorisée du métier des gestionnaires	169

PARTIE II : Gouverner par les indicateurs ? Le cas de la Région Picardie (2004-2015)
..... 172

Introduction de la partie II : La Région Picardie et son instrumentation statistique .. 174

Section 1) Une institution aux prises avec l'incertitude 174

 § 1) Crise financière et déroutinisation 174

A) De l'âge d'or à la raréfaction des ressources (2006-2015) 174

B) La déstabilisation des conduites 176

 § 2) Des configurations relationnelles mouvantes 178

A) Du service des élus à la mise en œuvre d'un programme politique 178

B) Du présidentielisme de Charles Baur à celui de Claude Gewerc 180

La désorganisation instituée ? 183

Section 2) Un appareillage statistique foisonnant et varié 184

 § 1) Le contrôle de gestion et la quantification évaluative 184

A) La statistique gestionnaire de la production administrative 184

B) La quantification évaluative des « effets » des politiques régionales 187

 § 2) Deux outils sectoriels 190

A) Une volumineuse base de données recensant les aides aux entreprises 190

B) La quantification exhaustive de la « production » de formation et d'apprentissage 191

<u>Chapitre IV : La dépendance de l'appareil statistique régional à l'égard du droit</u>	194
Section 1) Une institution presque dépourvue de professionnels du chiffre	195
§ 1) <u>La faiblesse des effectifs de « chargés d'études » dans l'administration</u>	195
§ 2) <u>Le poste de « chargé d'études » n'entretient pas nécessairement de rapport avec le travail statistique</u>	198
§ 3) <u>The right (wo-)man at the right place ?</u>	200
<u>L'Etat a délégué des compétences aux collectivités sans leur transférer les spécialistes du travail statistique</u>	204
Section 2) Une instrumentation statistique façonnée par le droit	206
§ 1) <u>Le droit conditionne l'existence de chaînes de quantification sectorielles</u>	206
§ 2) <u>Le droit détermine les propriétés techniques de l'instrumentation statistique</u>	209
<u>Le cadre juridique de la décentralisation conditionne l'existence et l'intensité de la lumière statistique</u>	211
Section 3) Une quantification travaillée par le droit	212
§ 1) <u>Quand du flou juridique découle une mesure statistique imprécise</u>	212
<u>De l'obligation de quantifier à la possibilité de jouer avec les statistiques</u>	217
§ 2) <u>La statistique au secours du droit</u>	218
<i>A) Comment se conformer à la règle de droit quand elle floue ?</i>	218
<i>B) Conflit d'expertises autour de l'interprétation du droit</i>	220
<i>C) Le contrôle de gestion comme outil d'exploitation de l'imprécision juridique</i>	223
<u>L'interdépendance entre « les codes et les chiffres »</u>	224
Conclusion du chapitre IV : Saisir les interactions entre droit et statistique comme une dialectique	226
Epilogue : La détermination juridique suffit-elle pour comprendre l'institutionnalisation des formes statistiques au sein du CRP ?	227
<u>Chapitre V : L'enracinement du contrôle de gestion et le dépérissement de la quantification évaluative</u>	229
Introduction : Les principales caractéristiques des deux dispositifs	230

§ 1) <u>Des indicateurs pour évaluer les « effets » des politiques</u>	230
§ 2) <u>Des statistiques pour gérer la production administrative</u>	235
Section 1) Deux formes statistiques aux coûts de construction et d'opérationnalisation très variables	238
§ 1) <u>L'ordre administratif contre la quantification évaluative</u>	238
<i>A) Une forme statistique enjoignant les agents administratifs à la réflexivité</i>	238
1) La coûteuse création participative d'une vision commune	238
2) Le difficile apprentissage d'un langage spécifique	241
<i>B) La collecte des données, entre rivalités interinstitutionnelles et problèmes juridico-politiques</i>	244
1) Le « champ de concurrence territorial » a interféré avec la collecte des données	246
2) La délicate conciliation de la quantification évaluative avec des enjeux juridico-politiques	248
§ 2) <u>L'opérationnalisation économique du contrôle de gestion</u>	254
<i>A) Un appareillage statistique en développement depuis plusieurs années</i>	254
<i>B) Les indicateurs de « réalisation » ne requièrent pas l'élaboration collaborative de conventions de quantification</i>	258
<u>L'inégale facilité d'accès aux données, une condition technique cruciale</u>	259
Section 2) Deux formes statistiques aux points d'appui institutionnels inégalement stables	260
§ 1) <u>Les prises sur l'institution défaillantes de la quantification évaluative</u>	260
<i>A) Les faiblesses et péripéties organisationnelles de la DIPPE</i>	261
<i>B) La quantification évaluative, produit fragile de l'activisme d'une directrice générale des services</i>	264
<i>C) De l'outillage des services en tableaux de bord évaluatifs à l'externalisation de la production du savoir évaluatif</i>	268
1) Une nette augmentation des ressources financières consacrées à « l'évaluation des politiques publiques »	268
2) Une forte accélération de la fréquence des prestations évaluatives	270

§ 2) <u>L'inscription institutionnelle plus solide et l'utilité plus évidente du contrôle de gestion</u>	272
A) <i>La légitimité plus affirmée du contrôleur de gestion</i>	272
B) <i>Une forme statistique plus utile pour faire face à la transformation du CRP comme « administration de gestion » et à la crise budgétaire</i>	276
<u>Des spécificités des formes statistiques aux modifications de leur écosystème d'introduction</u>	280
Section 3) Deux formes statistiques inégalement ajustées aux catégories de perception et d'action des agents administratifs régionaux	281
§ 1) <u>Les craintes suscitées par la quantification évaluative chez les chargés de mission</u>	282
§ 2) <u>L'harmonie entre le contrôle de gestion et la conception productiviste du travail administratif</u>	288
<u>Le langage contre la quantification évaluative, la pratique professionnelle des chargés de mission au secours du contrôle de gestion</u>	289
Conclusion du chapitre V : L'implantation durable d'une forme statistique, produit de l'interaction entre son environnement et ses propriétés	289
<u>Chapitre VI : Les usages de « l'évaluation », entre réaffirmation du pouvoir présidentiel et quête d'économies budgétaires</u>	292
Section 1) « Evaluer » pour réaffirmer l'autorité présidentielle	293
§ 1) <u>L' « évaluation », une pratique d'importation récente et pourtant rigoureusement codifiée</u>	293
§ 2) <u>La procédure évaluative comme instrument de légitimation politique d'une VP</u>	295
§ 3) <u>Réaffirmer le pouvoir du président en écartant les VP du processus évaluatif</u>	300
§ 4) <u>La réactivation du présidentialisme</u>	302
Section 2) « Evaluer » pour économiser	303
§ 1) <u>La diatribe frontiste</u>	309
§ 2) <u>L'EPP comme « réponse » à la nouvelle donne budgétaire</u>	310
§ 3) <u>L'affirmation d'un nomos économique</u>	313
Conclusion du chapitre VI : Usages de l'instrument évaluatif et intérêts des acteurs	317

<u>Chapitre VII : La marginalisation du contrôle de gestion et l'extériorité cognitive de « l'évaluation »</u>	319
Section 1) La faible appropriation du contrôle de gestion dans le travail administratif ordinaire	319
<u>§ 1) Les problèmes de qualité des quantités régionales, un enjeu historique et transversal</u> .	320
<i>A) La longue marche vers la fiabilisation de la base de données des tiers</i>	320
<i>B) La laborieuse gestion financière des politiques agricoles cofinancées par l'Etat</i>	326
<i>Une domination bureaucratique en vertu d'un savoir statistique fragile ?</i>	333
<u>§ 2) La reddition de comptes, entre délaissement et délégation</u>	335
<i>A) La redevabilité, une activité constitutive du poste de chargé de mission</i>	335
<i>B) Rendre (des) compte(s), une activité délaissée ou déléguée</i>	337
<i>L'indignité du codage et de la saisie, une constante</i>	340
<u>§ 3) La limitation temporelle de la mise en chiffres</u>	342
<i>A) Une activité sous-représentée dans l'agenda des agents administratifs</i>	343
<i>B) Une tâche temporellement bornée à des injonctions spécifiques</i>	347
<u>§ 4) L'intégration avortée du contrôle de gestion dans le budget</u>	350
<i>Une forme statistique acclimatée mais guère incorporée dans les pratiques professionnelles</i>	353
Section 2) La difficile naissance de l' « homo evaluatus » régional	355
<u>§ 1) L'incertaine inculcation du souci évaluatif auprès des agents administratifs</u>	355
<i>A) Comment transmettre une « hygiène de vie professionnelle » par le seul langage ?</i>	355
<i>B) La division sociale du travail administratif contre l'incorporation de la pratique évaluative</i>	360
<u>§ 2) La résistible conversion des élus</u>	364
<i>A) Une préoccupation extérieure à l'agenda mental des élus</i>	364
<i>B) L'improbable conciliation de l'engagement politique avec la distanciation évaluative</i> .	367
Conclusion du chapitre VII : Implantation n'est pas performativité, le découplage entre l'enracinement des dispositifs et leur efficacité	372

<u>CONCLUSION GENERALE</u>	375
1) <i>Prendre en compte l'inscription juridique de la quantification</i>	375
2) <i>Sociologiser la (notion de) « performativité » des formes statistiques</i>	376
3) <i>Une connaissance rectifiée de la « nouvelle quantification publique »</i>	378
4) <i>La lutte pour la vérité de « l'évaluation »</i>	378
<u>ANNEXES</u>	383
Introduction générale	383
Principales sources de la partie I	393
Introduction de la partie I	396
Chapitre I	403
Chapitre III	404
Principales sources de la partie II	409
Introduction de la partie II	412
Chapitre IV	419
Chapitre V	425
Chapitre VI	430
Chapitre VII	431
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	442
Ouvrages et articles généraux	442
Ouvrages et articles sur les méthodes d'enquêtes	445
Ouvrages et articles de sociologie des institutions, des instruments et de l'action publique	446
Ouvrages et articles de sociologie de la quantification et de l'évaluation de l'action publique	451
Ouvrages et articles de sociologie des rapports profanes au politique	461
Thèses et HDR de sociologie de la quantification et de l'évaluation de l'action publique ...	462
Mémoires et rapports de stage	462
<u>TABLE DES ILLUSTRATIONS</u>	463
<u>TABLE DES MATIERES</u>	467

Quantifier et évaluer l'action publique décentralisée. Les cas du Fonds Social Européen et du Conseil régional de Picardie

Résumé :

Consacrée aux rapports profanes à l' « évaluation » chiffrée de l'action publique territoriale, cette thèse analyse les cas du Fonds Social Européen (FSE) et du Conseil régional de Picardie (CRP) et combine entretiens, statistiques, archives et observations. Quatre questions structurent la démonstration.

Le cas du FSE permet de démontrer que le droit est une condition de possibilité et d'inefficacité de la quantification. S'il contribue à déterminer l'existence et les caractéristiques de l'infrastructure statistique du CRP, le droit rend également possible le jeu avec les chiffres. Les rapports entre droit et statistique peuvent adopter une relation dialectique, qui voit la quantification être utilisée comme instrument d'exploitation du flou juridique.

La performativité des formes statistiques résulte de la correspondance plus ou moins étroite entre leurs propriétés techniques, institutionnelles et symboliques et celles de leur environnement d'introduction. Le cas du CRP révèle un découplage entre l'acclimatation d'outils statistiques et évaluatifs et leur performativité. Ce sont les mêmes conditions ayant contribué à leur implantation qui ont restreint leur efficacité.

Si elle comporte des aspects novateurs, la « nouvelle quantification publique » ne se distingue guère d'autres formes statistiques si l'on examine par exemple ses registres de légitimation.

On montre la réversibilité de l' « évaluation », à la fois ressource et contrainte pour des groupes d'acteurs pris dans des rivalités institutionnelles. Le déroulement d'une « évaluation » peut être analysé comme la retraduction de divergences concernant des enjeux sociaux extérieurs à la procédure évaluative.

Mots-clés : Quantification, évaluation des politiques publiques, action publique, décentralisation, institutions, statistiques, droit, performativité.

To quantify and to assess decentralized public action. The cases of the European Social Fund and of the regional council of Picardy

Abstract :

Dealing with the uninitiated relationship to quantitative "evaluation" of the territorial public intervention, this thesis analyses the European Social Fund (ESF) and the Conseil régional de Picardie (CRP) cases and combines interviews, statistics, archives and observations. Four questions outline the demonstration.

The ESF case enables to show that the law is a possibility and inefficiency condition of quantification. If it contributes to determine the existence and the features of the CRP statistics infrastructure, the law also makes figure manipulation possible. The links between law and statistics can adopt a dialectical connection, where quantification is used as an instrument to exploit legal uncertainties.

The performative nature of statistics forms is due to the more or less close correspondance between the technical, institutional and symbolic properties of these forms and those of the context they are introduced in. The CRP case reveals a separation between the adjustment of statistical and evaluative tools and their performativity. The conditions that have contributed to the establishment of these tools have also limited their effectiveness.

If it has some innovative aspects, the "new public quantification" is not that far from other statistics forms if we examine for instance its categories of legitimation.

We show the reversibility of the "evaluation", both resources and ties for groups of agents involved in institutional rivalries. The proceedings of an "evaluation" can ben analysed as the retranslation of differences of opinion about social issues extrinsic to the evaluation procedure.

Keywords : Quantification, evaluation of public policy, public action, decentralization, institutions, statistics, law, performativity.