



HAL
open science

Influencer les politiques en institutionnalisant l'évaluation au sein d'une CAF : le travail institutionnel d'élites volontaristes face au discours de la contrainte

Nadia Okbani

► To cite this version:

Nadia Okbani. Influencer les politiques en institutionnalisant l'évaluation au sein d'une CAF : le travail institutionnel d'élites volontaristes face au discours de la contrainte. 13e Congrès de l'AFSP, ST33 : Les acteurs politiques face à la crise : entre "volontarisme" et "contraintes" dans les politiques publiques, Association française de science politique, Jun 2015, Aix-en-Provence, France. halshs-01205891

HAL Id: halshs-01205891

<https://shs.hal.science/halshs-01205891>

Submitted on 14 Jan 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.

Congrès AFSP Aix 2015

Section thématique 33: Les acteurs politiques face à la crise : entre «volontarisme » et « contraintes » dans les politiques publiques

Nadia Okbani,
Doctorante au Centre Emile Durkheim,
Science Po Bordeaux, EDSP2
nadiaokbani@yahoo.fr

Influencer les politiques en institutionnalisant l'évaluation au sein d'une CAF: le travail institutionnel d'élites volontaristes face au discours de la contrainte

Résumé:

Les organismes de sécurité sociale (OSS) et leurs agents de direction (ADOSS) disposent d'une certaine marge de manœuvre dans le déploiement local des politiques nationales de protection sociale. La majeure partie des ADOSS tendent à se replier sur un discours basé sur la contrainte financière et se situent dans une approche gestionnaire de leur mission, centrée sur la mise en œuvre des dispositifs réglementaires. Certains ADOSS cherchent, pour autant, à s'inscrire dans une vision plus politique de leur métier qui aurait vocation à contribuer à l'élaboration et à l'évaluation des politiques, du fait de leur "connaissance de terrain". En partant du cas de la CAF de la Gironde et plus largement du réseau des CAF, cette communication interroge en quoi les stratégies d'institutionnalisation de l'évaluation de politique au sein d'OSS et notamment l'élaboration d'un Schéma Directeur de l'Evaluation, sont révélateurs d'un positionnement volontariste de certains ADOSS qui cherchent à se structurer en élites programmatiques pour influencer les politiques au niveau local et national. Elle analyse le chemin parcouru par ces acteurs et leur travail institutionnel pour se créer des marges de manœuvre par le biais de l'évaluation, légitimer leur position et trouver des alliances, non seulement au sein de leur organisation, mais également auprès des partenaires locaux, du réseau des CAF et des ADOSS.

Influencing policies through evaluation's institutionalization within a CAF: the voluntarist elites' institutional work against the constraint discourse

Abstract:

Social Security Organizations (SSO) and their managers (SSOM) have a margin of flexibility in local implementation of national social welfare policies. A majority of them tends to withdraw on a financial constraint discourse and have a managerial approach of their mission, focused on regulatory schemes implementation. However, some SSOM claim their "knowledge in the field", to try to reframe their job in a more political perspective and therefore increase their authority to contribute to policies' elaboration and evaluation. This communication addresses the case of a French social security local office (CAF of the Gironde) and more widely the national network of the CAF. It questions how the strategies of policy evaluation's institutionalization within SSO reveal voluntarist positions of certain SSOM, by studying the elaboration of evaluation's Master plan. It shows how they attempt to form programmatic elites to influence local and national policies. It analyzes the path achieved by these actors and their institutional work to build up flexibility margins through policy evaluation, to legitimize their position and find alliances, not only within their organization, but also with the locals and national networks.

Les organismes de sécurité sociale (OSS) occupent une place particulière dans l'environnement politico-administratif français. Fonctionnant par "branche", ceux-ci concentrent une part importante des dépenses du PIB national pour déployer le système de protection sociale. Au niveau local, il s'agit d'organismes de droit privé, en charge de mission de service public puisqu'ils mettent en œuvre les politiques définies au niveau national. Ils conservent, pour autant, une certaine marge de manœuvre dans le déploiement local des orientations nationales, en fonction notamment des caractéristiques du territoire sur lequel ils interviennent, des relations partenariales qu'ils entretiennent avec les collectivités territoriales mais également de l'implication de ses élites. On peut se risquer à dire que les OSS interviennent à la lisière du politique.

Depuis le début de la crise économique en 2008, les contraintes budgétaires et financières qui pèsent sur les politiques publiques sont particulièrement fortes (Bezes & Siné 2011). Les OSS sont soumis à une demande sociale accrue et doivent faire face à des contraintes en termes de moyens humains et financiers¹. Dans le cadre de la mise en place du nouveau management public, l'accent est porté sur la gestion de la performance et la réduction des coûts de production des services, notamment par le biais des indicateurs de suivi des Conventions d'Objectifs et de Gestion² (COG). Les Agents de Direction d'OSS (ADOSS) occupent une place centrale dans le management des organismes de sécurité sociale, la mise en œuvre des politiques de protection sociale qui leur sont confiées et le calibrage du rôle des OSS dans leur environnement politico-administratif. Si la culture professionnelle des ADOSS est fortement marquée par une approche gestionnaire de mise en œuvre des dispositifs réglementaires, certains revendiquent également un rôle plus politique de contribution à l'élaboration et à l'évaluation des politiques dont ils ont la charge, du fait de leur "connaissance de terrain". Les COG mettent en avant cette contribution dont l'intérêt est développé dans plusieurs rapports d'expert (Bauer 1996; Bauer 2010; Bauer 2014), pour autant, beaucoup d'ADOSS se replient sur un discours basé sur la contrainte financière et le manque de temps pour développer cette compétence, qui n'est pas jugée prioritaire ou relevant de leur métier et des missions des OSS. Dans cette perspective, il est intéressant d'analyser pourquoi et comment certains ADOSS "volontaristes" cherchent à sortir de cette norme en s'inscrivant dans une vision plus politique de leur métier, revendiquant un rôle politique, non plus seulement pour mettre en œuvre les politiques, mais également pour tenter de les orienter. L'instrumentation (Lascoumes & Le Galès 2005a) de l'évaluation de politique au sein d'OSS semble s'inscrire dans cette volonté d'être un acteur central des politiques déployées afin de pouvoir les infléchir, aussi bien au niveau local (collectivité territoriales) qu'au niveau national (caisses nationales et réseaux politiques).

Cette communication propose d'interroger en quoi, au sein d'OSS, et face au discours de la contrainte, le recours à l'évaluation de politique, comme instrument d'action publique³, s'inscrit dans une optique volontariste de certaines élites cherchant à développer leur rôle politique pour influencer l'élaboration des politiques qu'ils déploient. Elle cherche à analyser

¹ La branche famille souligne le manque de moyens dont elle dispose pour répondre à ces demandes accrues comme en témoignent les lettres officielles du président de la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF) du 4/03/13 et de l'association des directeurs de Caisse d'Allocations Familiales (CAF) du 29/04/13, toutes deux adressées à la ministre des Affaires sociales et de la Santé pour alerter sur la situation.

² Convention passée entre l'Etat et la caisse nationale de chacune des branches de la sécurité sociale pour une durée de quatre ans. Elle précise les politiques à déployer, les objectifs en terme de gestion et les moyens dont elles disposent.

³ Par instrument d'action publique on entend « *un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur*», (Lascoumes & Le Galès 2005b, p.13)

les différentes postures des ADOSS et les référentiels qui les sous-tendent (Jobert & Muller 1987), concernant la conduite d'évaluation de politique, entre discours sur les contraintes de gestion (conservateur) et approche volontariste sur le plan politique (transformateur). Cette communication interroge également le chemin parcouru par ces acteurs (Pierson 1993) au sein de leur organisation pour se créer des marges de manœuvre et tenter de les maintenir, alors même que le discours dominant sur la contrainte tend à les remettre en question. Elle vise à caractériser le travail institutionnel de ces acteurs⁴ (Lawrence & Suddaby 2006; Lawrence et al. 2010; Lawrence et al. 2009) pour légitimer leur position, trouver des alliances et former des coalitions, non seulement au sein de leur organisation et des partenaires locaux, mais également au sein du réseau des CAF. Il s'agit de montrer en quoi ces acteurs transformateurs, relativement marginaux, cherchent à jouer un rôle d'intermédiaire (Nay & Smith 2002) et à se structurer en élites programmatiques (Genieys 2007; Genieys & Hassenteufel 2012) pour favoriser l'institutionnalisation de l'évaluation au sein des CAF et plus largement des OSS, notamment par le biais de l'élaboration et de la diffusion d'un Schéma directeur de l'évaluation (SDE) potentiellement généralisable. Plus généralement, ce travail entend analyser les stratégies d'ADOSS pour tenter de structurer leur rôle d'"acteur politique" en mesure d'influencer les décideurs et les politiques publiques. Par-là, il entend contribuer à l'analyse du rôle des élites du *Welfare* dans les processus décisionnels (Genieys & Hassenteufel 2001)⁵.

Cette communication repose sur un travail de recherche sur l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques sociales et familiales au sein d'une organisation, ses enjeux, sa pratique et ses usages dans la conduite de l'action publique, en prenant tout particulièrement le cas de la CAF de la Gironde. Cette recherche, menée dans le cadre d'un contrat CIFRE au sein de cette même structure, se base sur une ethnographie institutionnelle de quatre ans, en tant que "chargée d'études et de recherche", conduisant des évaluations de politiques locales et nationales, missionnée sur l'élaboration d'un SDE visant à institutionnaliser la conduite d'évaluation. Celle-ci se nourrit également de quatre-vingt-douze entretiens semi-directifs auprès de différents acteurs de la CAF (direction, cadres intermédiaires, évaluateurs) mais également d'agent de direction de six autres CAF et de la CNAF ainsi que de l'Ecole Nationale Supérieure de la Sécurité Sociale⁶ (EN3S) qui recrute et forme les ADOSS.

Dans une première partie, caractériserons la culture professionnelles des ADOSS pour expliciter comment deux positionnements d'acteurs divergents se développent face au discours de la contrainte. Nous développerons ainsi sur quels cadres cognitifs et modes de légitimation ces acteurs se basent pour définir leur rôle, et par là, celui de leur d'un OSS, entre "opérateur public" et "acteur politique" volontariste. Dans une seconde partie, nous analyserons plus spécifiquement le cas des ADOSS de la CAF de la Gironde pour comprendre comment et pourquoi l'institutionnalisation de l'évaluation s'inscrit dans une stratégie

⁴ Par "travail institutionnel" on entend "*l'action intentionnelle des acteurs ou des organisations visant à créer, maintenir ou déstabiliser les institutions*" (Lawrence & Suddaby 2006, p.215). Cette notion nous semble pertinente pour saisir le caractère complexe, collectif et conflictuel des interactions entre les acteurs et leur environnement dans un processus structurant de bricolage et d'adaptation d'une institution (Slimane & Leca 2010).

⁵ Les travaux conduits par W. Genieys et P. Hassenteufel apportent un éclairage intéressant sur le rôle et la place des hauts fonctionnaires dans les processus décisionnels des politiques de protection sociale. Ils concluent cependant que l'expertise de ces élites vient également d'autres acteurs de la protection sociale. Nous proposons ainsi d'explorer la place des ADOSS dans la contribution à l'expertise et aux processus décisionnels dans le domaine de la protection sociale.

⁶ L'EN3S est un établissement public administratif national, placé sous la tutelle administrative du Ministère des Affaires Sociales et de la Santé et dont les missions sont définies dans le cadre d'une COG. Tous les professionnels passent nécessairement par cette école pour devenir ADOSS.

volontariste d'influence politique. En partant d'un cas d'évaluation concret, nous analyserons succinctement la stratégie de déploiement de l'évaluation des ADOSS pour favoriser leurs activités d'intermédiaires auprès de différents acteurs, ainsi que ce qui est attendu de l'élaboration d'un SDE.

1. Le développement d'une conception d'acteur politique volontariste, face à une culture professionnelle gestionnaire

Afin de mieux saisir comment les ADOSS peuvent s'inscrire dans une posture de volontarisme politique face au discours de la contrainte, il nous semble intéressant de revenir rapidement sur ce qui caractérise leur culture professionnelle. Nous cherchons donc ici à identifier, sur le plan cognitif, ce qui est partagé (référentiel commun) dans la culture professionnelle des ADOSS et ce qui fait débat pour comprendre comment se situe la conception du rôle politique des ADOSS et des OSS. Cela nous amènera à identifier l'existence de discours de positionnement professionnel et politique.

1.1. La culture professionnelle des ADOSS, un ancrage gestionnaire face à la contrainte budgétaire

Un corps professionnel formé par une école de management et ancré dans un réseau

Les ADOSS constituent un corps professionnel particulièrement marqué par la formation au sein de l'EN3S⁷. D'une part, cette école forme les acteurs de la protection sociale à la posture de dirigeant d'OSS, l'apprentissage du pilotage et de la gestion d'un organisme (management de projet, de gestion des ressources humaines, gestion de la performance) et la maîtrise des politiques publiques sanitaires et sociales déployées par les OSS. L'EN3S a pour vocation de former les élèves à être de "*bons manageurs de la sécurité sociale*"⁸. Après la formation, les ADOSS conservent un lien étroit avec l'école⁹. D'autre part, ce corps professionnel se caractérise par un fort réseau d'interconnaissance et de socialisation¹⁰. Leur culture professionnelle est très fortement marquée par cette culture de réseaux de socialisation ainsi

⁷ Comme le souligne cet extrait d'entretien avec un agent de direction de l'EN3S "*Comment on constitue un corps? Vous faites passer un concours, où vous faites cravacher tout le monde. Vous récupérez entre guillemets les meilleurs au regard du concours et des attendus du concours. Vous les mettez à mariner pendant 18 mois à St Etienne, qui n'est pas forcément l'endroit le plus fun que je connaisse. Vous les faites loger au même endroit. Et vous leur parlez à tous de la même chose au même moment. Et bien oui vous créez un corps*".

⁸ Comme l'illustre cet extrait d'entretien avec un agent de direction de l'EN3S "*on est une école de management professionnel mais dans un domaine particulier qui est la protection sociale*".

⁹ Celle-ci dispense des formations continues pour les ADOSS et intervient dans l'évolution de leur carrière professionnelle (nomination) par le biais du comité des carrières. Elle maintient un lien avec un réseau d'ADOSS afin de proposer des stages aux élèves en formation initiale au sein de leurs organismes respectifs et les sollicite pour intervenir au sein de l'école.

¹⁰ Beaucoup d'ADOSS se connaissent au sein d'une même branche parce qu'ils ont eu l'occasion de travailler ensemble dans le cadre de groupe de travail (formel ou informel) au niveau national ou local. Cette interconnaissance se retrouve dans une moindre mesure dans une perspective interbranche, où ils se rencontrent essentiellement quand ils interviennent sur un même territoire, dans le cadre de la formation continue ou à l'occasion de regroupements d'anciennes promotions. A noter qu'il existe de nombreuses associations d'ADOSS contribuant à maintenir un lien entre ces professionnels, qu'il s'agisse d'association d'anciens élèves de l'EN3S (AEN3S) ou d'associations d'ADOSS fonctionnant par métier et/ou par branche.

que par la conduite de l'action en réseau et à différents niveaux¹¹. Cela peut contribuer à maintenir ou à faire évoluer les cadres cognitifs dans lesquels ils inscrivent leur action et leur identité professionnelle. Celle-ci est fortement imprégnée des valeurs de la sécurité sociale (Cuvillier et al. 2012) et ancrée dans l'idée de neutralité politique au sens de neutralité partisane.

Le management et la gestion face à la contrainte budgétaire

La culture professionnelle des ADOSS est particulièrement marquée par une culture gestionnaire et managériale. D'une part, la "bonne" gestion d'un organisme et sa productivité, le suivi de la performance par le biais de tableaux de bord et d'indicateurs, la maîtrise des dépenses et l'optimisation des coûts de gestion sont très présents dans ces professions. D'autre part, la "bonne" gestion de l'argent public et la maîtrise de la mise en œuvre de l'action publique et de ses dispositifs auprès de la population sur le "terrain" sont également au cœur de leur identité de métier¹². Cette culture gestionnaire est marquée par une culture juridique de mise en œuvre d'une réglementation¹³ particulièrement complexe et mouvante. Elle est également imprégnée par des préoccupations de performance, d'efficacité et d'efficience, s'inscrivant dans la mouvance du nouveau management public et de maîtrise des dépenses¹⁴. La culture professionnelle des ADOSS est très marquée par leur capacité à passer d'une approche stratégique à sa traduction opérationnelle. Ils valorisent particulièrement leur connaissance du "terrain" et de la mise en œuvre concrète d'action de proximité.

Dans leurs travaux sur les élites du *Welfare*, W. Genieys et P. Hassenteufel mettent en exergue la continuité des représentations cognitives des hauts-fonctionnaires se traduisant par un référentiel d'action commun à moyen terme pour transformer le système de protection sociale *"pour préserver la Sécurité sociale, il faut l'adapter à la contrainte financière en renforçant le rôle de pilotage de l'État et en ciblant les prestations sociales vers les plus démunis"* (Genieys & Hassenteufel 2001, p.46). Au sein des OSS, ce référentiel se traduit essentiellement par le déploiement d'un pilotage de la performance, de management par la qualité et de contrôle de gestion avec une attention particulière accordée aux coûts de gestion et au développement d'indicateurs de performance au sein des COG. L'idée sous-jacente étant que, dans une période de forte contrainte budgétaire et dans la perspective du nouveau management public, il convient de s'assurer de la *"bonne gestion des prestations et des organismes à moindre coût et du déploiement de stratégies d'adaptation des politiques sociales locales en fonction des besoins des publics et des territoires"* pour pouvoir en rendre compte auprès des pouvoirs publics. Ainsi, les caisses nationales s'inscrivent de plus en plus dans une dynamique de normalisation de l'activité des caisses par des processus de travail, des

¹¹ Les ADOSS interviennent à plusieurs niveaux: au niveau micro, dans la gestion de la production et le management de leur organisme - au niveau méso, dans la prise en charge des publics et l'interaction avec les partenaires du territoire, - au niveau macro, au sein de la caisse nationale et d'autres groupes de travail nationaux.

¹² Pour un agent de direction de l'EN3S *" il y a une homogénéité grâce à l'école, [...] c'est-à-dire qu'elle construit un discours, une représentation, des réflexes communs, des réseaux communs. Donc ça c'est un vrai corps, de professionnels oui, mais de professionnels de la gestion, donc ils savent plutôt gérer."*

¹³ Un ADOSS souligne que *"A l'école on nous dit qu'on est des gestionnaires, qu'on est là pour appliquer le code de la sécu"*.

¹⁴ Ce discours d'un agent de direction de l'EN3S l'illustre bien *" la valeur de l'efficacité est une valeur de service public, gérer le mieux possible au moindre coût est une valeur de service public au même titre que la solidarité, au même titre que les valeurs juridiques comme la continuité, l'égalité, etc. Et ça je pense qu'il faut le dire et le répéter nous l'assumons pleinement, un service public doit être bien géré, c'est-à-dire au moindre coût"*, passage issu d'une vidéo de présentation de l'EN3S, 2013 (<https://www.youtube.com/watch?v=MJcawmEie1k>) consulté le 2/04/14)

démarches qualité et des procédures qui s'inscrivent dans une perspective bureaucratique d'efficacité, de reddition des moyens. Cela leur permet d'avoir une meilleure lisibilité sur l'action publique conduite et les performances des OSS. Il en résulte que les ADOSS ont le sentiment partagé d'avoir perdu des espaces d'autonomie¹⁵ (Bauer 2014). Pour ceux qui s'inscrivent dans une perspective de volontarisme politique, cette tendance est souvent associée à une crainte de réduction de leur marge de manœuvre dans le rôle politique qu'ils cherchent à jouer. Cet extrait d'entretien avec un ADOSS illustre à quel point ces mutations "ont tendance me semble-t-il à heurter, j'emploie ce mot à dessein, pas mal de capacité d'initiative ou d'innovation en local. [...] Dans un sens il y a plutôt des tendances d'organisation des réseaux d'organismes qui, me semble-t-il, réduisent un peu la part du politique pour privilégier la part du gestionnaire chez les dirigeants. [...] évidemment la priorité donnée aux performances de gestion, à l'efficacité, à la reddition des moyens, patati patata, et au maintien parallèle de la qualité de service qui peut être rendu, je pense, peut réduire la place qui est accordée à l'impact politique, au rôle politique qu'un dirigeant peut jouer en local.". A noter que l'évaluation des OSS, servant à calculer le montant de l'intéressement financier des salariés comme de la direction (ainsi que l'évaluation des ADOSS dans le cadre d'évolution de carrière) se base essentiellement sur des critères centrés sur les performances de gestion.

Le positionnement des ADOSS face aux haut-fonctionnaires

Il est intéressant de souligner qu'il existe au sein de la culture professionnelle des ADOSS une certaine forme de défiance par rapport aux hauts-fonctionnaires, souvent très présente chez ceux qui revendiquent un rôle politique. Celle-ci est marquée par une volonté de légitimation voire de repositionnement de leur profession et de leur rôle face à celui des hauts-fonctionnaires. Les entretiens conduits révèlent que les hauts-fonctionnaires tendent à considérer les ADOSS comme des opérateurs de service public. Ils insistent sur leur rôle de mise en application des politiques, sans pour autant leur attribuer des compétences en terme de contribution à l'élaboration des politiques, sans doute pour préserver leur rôle et leurs intérêts d'*élite du Welfare*¹⁶. Face à cela, les ADOSS s'inscrivent dans une recherche de légitimité qui passe par l'affirmation d'une expertise de terrain¹⁷, d'une maîtrise de la conduite et de l'adaptation de l'action¹⁸ et du management d'une organisation de service public¹⁹. Cet extrait d'entretien avec un agent de direction de l'EN3S est également très révélateur du regard porté aux énarques: « *les pouvoirs publics et donc nos dirigeants de caisses nationales, qui sont, vous le savez bien évidemment, des hauts-fonctionnaires, et non pas des dirigeants issus*

¹⁵ Ce passage d'entretien avec un ADOSS est à ce titre assez parlant « *le national prend la main sur énormément de choses [...] sur le plan budgétaire, tout passe par circulaire et donc la part d'initiative au plan local semble être réduite.*».

¹⁶ Cet extrait d'entretien avec un haut fonctionnaire de la sécurité sociale illustre cette tendance "les gestionnaires des caisses ont vocation à devenir, peut être plus qu'avant, des acteurs de la mise en œuvre des politiques publiques. De la mise en œuvre, c'est-à-dire j'insiste sur ce terme, ce n'est pas à eux de définir ces politiques publiques puisque je porte l'idée que ces politiques publiques sont définies par l'Etat et les autorités légitimes au sein de l'Etat en la matière".

¹⁷ Lors d'un entretien, un ancien élève de l'EN3S soulignait qu' "il existe un certain mépris pour les énarques qui «ne comprennent rien au réel, et qui sont déconnectés du terrain»"

¹⁸ Comme le révèle ce propos d'entretien avec un ADOSS "la protection sociale, et singulièrement les caisses de sécurité sociale, ne sont pas inertes, ce ne sont pas simplement des courroies de transmission d'une politique décidée du sommet, pas du tout"

¹⁹ Comme le relate cet extrait d'entretien avec un agent de direction de l'EN3S " quand vous discutez avec des énarques ils vous disent que c'est ce qui fait la différence entre l'ENA et l'EN3S. L'ENA ne forme pas au management mais l'EN3S si, on est beaucoup plus outillé que l'ENA sur le management."

de l'école, hein, ils sont tous sortis de l'ENA [...]. C'est pas un hasard si on les mets là, c'est bien pour déployer et mettre en œuvre une politique et puis se garantir que ces gens-là vont tout faire pour servir les ambitions du gouvernement ou des pouvoirs publics en place. Et on voudrait que les dirigeants d'organismes de sécurité sociale soient des gestionnaires [...]. Oui donc ce que l'on espère c'est justement qu'ils n'aient pas d'avis sur le sujet, c'est-à-dire qu'ils soient de bons experts, de bons techniciens, et qu'ils ne se posent pas de questions". Face à ce positionnement des hauts-fonctionnaires qui tend à contraindre les ADOSS dans un rôle de mise en œuvre des politiques, on observe une double dynamique. D'une part, la culture professionnelle des ADOSS s'inscrit dans une volonté de reconnaissance de leur expertise de terrain. D'autre part, certains ADOSS vont plus loin et cherchent à mobiliser cette expertise de terrain afin de pouvoir contribuer à l'élaboration des politiques sur le plan local mais aussi national.

L'absence d'incitation et de cadres cognitifs communs sur l'évaluation de politique au sein de la culture professionnelle des ADOSS

La plupart des ADOSS considèrent que, étant donné la contrainte budgétaire et les dépenses publiques engagées, les politiques de sécurité sociale doivent être évaluées²⁰. Cela semble s'inscrire comme un ajustement nécessaire qui doit être fait dans la conduite de l'action publique par les différents niveaux de gouvernement politico-administratif. Pour autant, les ADOSS ne sont pas particulièrement acculturés à l'évaluation des politiques publiques. Il n'existe pas de vision partagée ou de cadre cognitif clair sur l'évaluation de politique au sein de la culture professionnelle des ADOSS, et ce aussi bien en ce qui concerne la définition, les objets d'évaluation, la légitimité d'impulsion, ses intérêts potentiels et ses acteurs.

Dans les faits on peut souligner qu'il existe une absence d'incitation organisationnelle à conduire des évaluations de politique. Cet extrait d'entretien avec un ADOSS l'illustre bien *"il y a quand même l'idée qu'une part de l'activité de nos dirigeants c'est bien de mettre en œuvre une politique nationale. Donc, dès lors, il n'y a pas à faire preuve de grande créativité ou il y a pas forcément des attentes phénoménales sur l'évaluation de l'impact, etc. [...] Dans le même temps l'idée que le directeur est responsable de ce déploiement dans son territoire elle existe quand même sauf que c'est là où je vous dis, est-ce qu'il y a une vision qui serait écrite quelque part du rôle que joue un dirigeant sur son territoire avec une capacité soit d'adaptation de la politique publique à son territoire, une capacité à faire de l'innovation, une capacité à faire de l'éval et des propositions à mon sens ça n'existe pas ça. C'est pas écrit et c'est pas partagé".* La culture gestionnaire reste très présente, les problématiques de gestion de la production sont pleinement au centre des préoccupations et de la culture professionnelle²¹, là où l'évaluation des politiques a beaucoup plus de mal à trouver sa place²².

²⁰ Ces deux propos d'entretiens avec des ADOSS illustrent la centralité de la contrainte budgétaire dans la légitimation de démarche d'évaluation : *"On est dans une longue période de dégradation des comptes sociaux. De fait, la dimension d'évaluation versus pertinence de l'action et efficience de l'action est devenue une impérieuse nécessité"; "Quand on est dans un environnement contraint, de fait, on est obligé de tout surveiller et, de fait, l'évaluation est une dimension extrêmement importante de l'action".*

²¹ Comme M. Crozier le rappelle, « la pente naturelle des experts en management reste le gouvernement interne du système administratif beaucoup plus que la satisfaction des usagers » (Crozier 1987)

²² Comme le souligne cet extrait d'entretien avec un ADOSS, l'évaluation des politiques *"c'est pas des questions spontanées si vous voulez, les gens ne vous parlent pas de ça, c'est pas leur sujet numéro un. C'est pas dans la culture immédiate sécurité sociale le sujet de l'évaluation des politiques publiques, c'est des gestionnaires, c'est des managers et ils ne sont pas très portés spontanément à ça, sauf quelques très rares exceptions".*

1.2. Des positionnements stratégiques divergents face à la contrainte: des "opérateurs publics" et des "acteurs politiques"

Nous allons maintenant proposer une typologie de positionnement professionnel et politique des ADOSS que nous avons pu élaborer sur la base des entretiens conduits et des travaux de M.Bauer (1996; 2010; 2014)²³. Cela nous permet de mettre en exergue l'existence de "courants de pensée"²⁴ ou conceptions du métier d'ADOSS, de leur rôle politique et plus généralement des missions des OSS. Bien entendu, il s'agit de tendances qui sont plus ou moins développées en fonction de la structuration de leur discours sur leur métier et de leur capacité d'action.

Les opérateurs publics: des gestionnaires du social

Les ADOSS s'inscrivant dans une approche d'"opérateurs publics" se concentrent sur une conception essentiellement gestionnaire et managériale de leur métier, délaissant le rôle politique qu'ils pourraient potentiellement investir. Majoritaires au sein de la sécurité sociale, ils s'inscrivent dans une logique d'action administrative et bureaucratique (Crozier 1963) de mise en application des politiques de protection sociale et de gestion des prestations telles que définies par les pouvoirs publics (payeur conforme). Ils investissent les marges de manœuvre que la caisse nationale leur donne, dans une vision essentiellement *top-down*. Face à la contrainte financière, les opérateurs publics se centrent principalement sur des préoccupations de gestion interne de leur caisse, sur ce que les organismes de contrôle attendent d'eux et sur l'atteinte des objectifs de gestion fixés dans le cadre de la COG. Ils investissent donc tout particulièrement l'optimisation des coûts de gestion et la recherche de conformité avec les attendus en termes de performance, pour assurer le paiement des prestations, principale préoccupation des usagers. Cette priorisation des missions de gestion laisse, au final, peu de place (en termes de temps et de moyens) à l'analyse de l'évolution des besoins des usagers et à l'adaptation des politiques sociales locales. Ces ADOSS fondent principalement leur légitimité sur leurs compétences managériales (autonomie de gestion locale et efficacité de la production) et techniques, notamment leur capacité à interpréter et à mettre en œuvre les règles juridiques.

Si les COG mettent en avant la mission de contribution à l'élaboration et à l'évaluation des politiques des OSS, ces opérateurs publics se replient sur un discours sur basé sur la contrainte financière pour développer ces compétences. Dans leur discours, ces missions relèvent principalement des caisses nationales. Ils insistent notamment sur le manque de moyen et de compétence dont disposent les caisses locales pour mener ce type de démarches²⁵

²³ Les différents rapports Bauer ont contribué à analyser les évolutions en cours et à venir du métier d'ADOSS tout en façonnant une vision du rôle politique potentiel qu'ils pourraient jouer.

²⁴ Comme l'illustre cet extrait d'entretien avec M. Bauer : "*il y en a qui sont vraiment que des gestionnaires et puis il y en a qui sont de vrais entrepreneurs publics et qui essaient de transformer les choses [...] pour simplifier à l'extrême, il y en a qui sont plutôt tournés vers l'interne et puis d'autres qui ne sont jamais dans leur caisse et qui sont tout le temps sur leur territoire en train d'essayer de faire bouger les choses et ils ont un bon adjoint qui fait tourner la machine. Il y a des conceptions du métier qui peuvent être très très différents selon les directeurs.*"

²⁵ Cet extrait d'entretien avec un haut fonctionnaire de la sécurité sociale particulièrement influent illustre bien "*c'est vraiment des choses qui sont au niveau de la caisse nationale. Pour moi c'est pas au niveau de la caisse que se fait l'évaluation globalement, elle est trop petite et en plus il faut des instruments pour avoir une vraie évaluation, ça peut être au niveau de la branche. Jusqu'où la branche dispose d'outils d'évaluation, c'est pas au niveau de la caisse de base. Elle doit être piloté au niveau national, je pense qu'il n'y a que là qu'il y a des outils suffisants pour mener des évaluations de niveau correct*". Il n'est, au demeurant, pas très surprenant qu'un acteur

qui ne sont pas considérées comme prioritaires. Ce positionnement permet, d'une certaine manière, aux opérateurs publics intervenant au niveau local de se délester d'une responsabilité ou d'une mission qui pourraient potentiellement leur incomber mais qu'ils ne maîtrisent pas toujours et qu'ils auraient à "composer", étant donné qu'il n'existe pas réellement de référentiel commun au sein de la sécurité sociale. Ces ADOSS auraient plutôt tendance à s'intéresser à une approche managériale de l'évaluation qui repose plus particulièrement sur l'idée que les OSS doivent rendre des comptes sur l'atteinte des objectifs mais ne sont pas vraiment légitimes pour questionner la pertinence des politiques qui leur sont confiées et qui sont définies par l'Etat ou par le parlement.

Les acteurs politiques: des experts du social

Les ADOSS s'inscrivant dans une approche d'"acteurs politiques" volontaristes sont minoritaires au sein des OSS. Ils s'inscrivent également dans cette vision gestionnaire de mise en application des politiques de protection sociale mais dans une logique d'action de service et d'adaptation aux besoins des territoires. Face à la contrainte budgétaire, ils investissent, d'une part, l'optimisation des coûts de gestion et la recherche de conformité avec les attendus en termes de performance de production, pour assurer le paiement des prestations. D'autre part, la contrainte financière est appréhendée - dans le discours - comme une opportunité de travailler sur une perspective d'innovation et d'adaptation aux besoins des usagers et des territoires comme l'illustre ce passage d'entretien avec un ADOSS *"vous ne pouvez plus être aujourd'hui simplement dans l'application c'est pas possible. Pourquoi? parce que la réduction des moyens, considérable depuis quelques années, fait que l'on est obligés d'être innovants[...] aujourd'hui il n'y a plus de frontière entre être opérateur et être acteur, si vous voulez être un opérateur pertinent il faut être l'acteur de la politique que vous mettez en place"*. Les acteurs politiques cherchent à développer une dimension plus politique et plus proactive de leur métier à travers l'innovation et l'expérimentation pour tester différentes possibilités d'actions concrètes, en fonction des objectifs des politiques nationales, et pour développer de nouveaux services. Conscients de la prégnance de la vision *top-down* de mise en œuvre des politiques, ils cherchent à réintroduire une perspective plus *bottom-up* d'élaboration des politiques en étant force de proposition, en investissant leur marge de manœuvre au-delà des attentes de la caisse nationale et de leurs partenaires. Ces ADOSS tentent d'être *"contributeur discret à l'élaboration des politiques publiques qu'il doit mettre en œuvre"* (Bauer 2010, p.34). Ils s'inscrivent de manière beaucoup prégnante dans les jeux d'acteurs locaux et nationaux et tentent d'investir leur pouvoir d'influence pour faire bouger les lignes et être acteur des politiques locales.

Ces ADOSS fondent leur légitimité non seulement sur des compétences managériales et techniques, mais également sur le rôle politique qu'ils ont à jouer et la marge de manœuvre dont ils disposent pour donner du sens et de la cohérence au service public afin, notamment, d'éviter la technicisation de leur métier. Ils insistent tout particulièrement sur leur connaissance du terrain, de la mise en œuvre des politiques, des territoires et des publics pour se positionner comme acteur compétent pour contribuer à l'élaboration et à l'évaluation des politiques dont ils ont la charge. Pour eux, les caisses nationales tendent à fortement insister sur la mission gestionnaire des agents de direction et leur rôle d'exécution, de déploiement et de mise en œuvre des politiques. Ils considèrent qu'il reste possible d'investir de nouveaux espaces de responsabilité du fait de l'intérêt que les caisses nationales portent aux remontées

de ce type se positionne de cette manière mais un certain nombre d'ADOSS s'appuient également sur cette vision.

d'expériences de terrain, aux expérimentations ou autres propositions d'amélioration de dispositifs. Pour ces acteurs politiques, la conduite d'évaluation de politiques trouve sa légitimité et sa pertinence à différentes échelles aussi bien au niveau national que local²⁶. Ceux-ci considèrent que les caisses locales et leurs ADOSS ont un rôle à jouer pour faire remonter les réalités de la mise en œuvre des politiques par le biais des évaluations²⁷.

Ils mettent en exergue les enjeux de la conduite d'évaluations de politique au niveau local, moins pour remettre en question les politiques que pour légitimer l'action conduite et le positionnement de l'OSS afin d'influencer les décisions au niveau local et national. Ils soulignent également la richesse d'information et l'expertise dont disposent les caisses qui pourraient être mobilisées pour peser dans les relations partenariales²⁸. Pour eux, la conduite d'évaluation de politique peut contribuer à légitimer leur rôle politique et à les positionner comme des interlocuteurs légitimes des tutelles, en capacité de porter une analyse sur la pertinence²⁹ et les impacts des politiques conduites, tout en proposant des leviers de réorientation. Cet extrait d'entretien montre comment certains ADOSS ont une approche stratégique du rôle que peut jouer l'évaluation dans le positionnement des OSS au sein de son environnement politico-administratif: *"tout simplement être un interlocuteur légitime pour la tutelle. Si vous n'êtes pas en capacité de montrer la pertinence de votre action d'un point de vue économique et social, [...] vous n'êtes pas légitime. Et si vous n'êtes pas légitime, vous êtes morts. C'est-à-dire qu'il faut occuper le terrain. Si vous n'occupez pas le terrain un autre organisme le fait et c'est lui qui vous dicte les conditions [...] l'évaluation c'est une arme, c'est un outil, c'est une technique"*. Non seulement ce discours esquisse en quoi l'évaluation peut constituer un instrument d'action publique apportant une certaine légitimité de positionnement aux ADOSS pour peser auprès des décideurs politiques (en occupant le terrain), mais aussi légitimer leur d'expertise pour tenter d'influencer les politiques qu'ils auront à déployer. On peut également souligner que cette approche stratégique de l'évaluation semble s'inscrire dans une réflexion plus large de légitimation des OSS comme acteur politique, contributeur de l'élaboration des politiques, notamment dans une perspective de pérennisation de ces organisations pouvant être concurrencées par d'autres.

²⁶ Comme le met en évidence cet extrait entretien avec un ADOSS *"moi je suis un fervent partisan du rôle du dirigeant local et des caisses locales pour évaluer la façon dont une politique publique se joue donc se déroule sur un territoire."*

²⁷ Comme l'illustre ce passage d'entretien avec un ADOSS *"vous êtes dans une démarche réseau, d'ailleurs toutes les caisses nationales s'appuient sur ces réseaux puisqu'elles mettent en place un dispositif test, elles vont tester un dispositif ou une politique à un niveau local et chargent le local de l'évaluer. Et après cette évaluation locale remonte et permet à la caisse nationale de savoir si elle va... si le dispositif est pertinent ou pas."*

²⁸ Cet extrait d'entretien avec un ADOSS illustre assez bien ce propos *"vous montrer la légitimité de votre action et la pertinence de votre action à votre environnement c'est-à-dire si vous êtes en capacité de montrer à vos partenaires, n'oubliez pas que sur un certain nombre de choses vous n'êtes qu'un opérateur, vous travaillez pour le compte du Conseil général pour les minimas sociaux, en contact avec les élus sur les schéma de petite enfance, etc. si vous n'êtes pas en capacité d'évaluer l'action que vous produisez vous n'êtes pas légitimes et en plus vous avez quand même la chance d'avoir les informations. L'information c'est le nerf de la guerre, vous êtes en capacité de dire à un élu que ce qu'il raconte c'est des conneries et vous pouvez lui montrer"*.

²⁹ Ce passage d'entretien avec un ADOSS insiste notamment sur la contrainte financière pour légitimer le recours à l'évaluation de la pertinence des politiques *"dans des périodes où vous êtes en situation... en logique de réduction de la voilure de la dépense publique, donc de la dépense sociale, il faut pas seulement s'assurer de l'efficience, il faut s'assurer de la pertinence d'une mesure et si elle n'est pas pertinente il faut la stopper"*.

2. La conduite d'évaluation comme stratégie de structuration d'un rôle politique pour les ADOSS et les OSS

Pour illustrer le positionnement d'ADOSS s'inscrivant dans une approche d'acteur politique et analyser sa stratégie de mobilisation de l'évaluation pour influencer les politiques, nous allons développer le cas de la CAF de la Gironde. Il s'agira, en partant d'un cas concret, d'interroger la manière dont la conduite d'évaluation de politique et ses usages³⁰ s'inscrivent dans une perspective de positionnement politique au niveau local et national. Puis, dans un second temps, nous analyserons comment l'évaluation est mobilisée dans l'optique de jouer un rôle d'intermédiaire politique. Enfin nous verrons en quoi les ADOSS de cette CAF s'inscrivent dans une tentative de constitution d'une élite programmatique en institutionnalisant l'évaluation à travers l'élaboration et la diffusion d'un SDE.

2.1. Une stratégie d'institutionnalisation de l'évaluation pour légitimer sa place auprès des décideurs et influencer les politiques

Le développement d'une compétence d'évaluation pour investir ses marges de manœuvre au fil du temps

Malgré l'absence de contraintes à la conduite d'évaluation au sein de la sécurité sociale comme de la branche famille, la direction de la CAF de la Gironde a décidé de développer une compétence au sein de son organisation depuis une vingtaine d'année. Il convient de souligner que le fonctionnement de cette CAF a été marquée par le mandat de deux directeurs s'inscrivant dans un très fort positionnement d'acteur politique sur une durée de presque 40 ans³¹. Particulièrement reconnus dans le réseau des CAF comme dans le réseau des ADOSS pour leurs compétences stratégiques et politiques, ces deux directeurs se sont entourés d'une équipe de direction s'inscrivant dans la même conception du métier. Au fil du temps, celle-ci a développé une dynamique d'intervention locale visant à se créer des marges de manœuvre par le biais un fort positionnement politique sur le territoire et auprès de la CNAF (groupes de travail). On peut donc souligner l'existence de dépendance au sentier (Palier & Bonoli 1999; Pierson 2000) où le chemin parcouru par la direction et l'organisation semble favorable au développement d'une posture de volontarisme politique.

A l'origine, la rencontre et la conduite de travaux avec deux chercheurs avaient retenu l'attention de la direction quant à l'intérêt de produire de la connaissance sur les politiques et leurs effets sur la population au sein de leur organisation. Celle-ci, a alors une conception particulièrement ambitieuse et politique de son métier³² et présente une certaine appétence pour la conduite d'évaluation de politique. S'en est suivi une politique de reconversion de professionnels, de recrutement et de formation pour développer cette compétence en matière d'évaluation de politique. Il s'agissait dans les faits de créer un nouveau métier au sein de la branche, celui de "chargé d'études sociales" (CES). Actuellement encore, si la plupart des CAF disposent de chargés d'études statistiques (1 à 4 en fonction de la taille des caisses), très peu disposent de CES conduisant des évaluations de politiques, et encore moins d'une équipe

³⁰ Nous n'analyserons qu'une partie des usages politiques de l'évaluation. Nous ne développerons pas les usages de l'évaluation liés plus particulièrement à des stratégies managériales.

³¹ Les deux directeurs que l'on nommera A pour le premier (1972-2006) et B pour le second ayant été d'abord directeur adjoint puis directeur (1993-2011).

³² Comme le souligne cet extrait d'entretien avec le directeur A de la Caf de la Gironde : "*Ce n'est pas à la CNAF de me dire ce que je dois faire, c'est aux CAF de dire à la CNAF ce qu'il faut faire*".

de deux chargés d'études statistiques et de six CES (niveau bac+5 en sociologie ou science politique). Dans une culture professionnelle d'ADOSS, majoritairement ancrée dans une approche d'opérateur public, ce choix managérial et politique implique dans les faits un positionnement dissident au sein des CAF comme des OSS. Il induit le déploiement de moyens financiers et humains, non pas sur la performance en terme de gestion, qui passerait essentiellement par l'embauche de techniciens conseils (avec un niveau de rémunération peu élevé) pour traiter les dossiers ; mais sur la production de connaissance sur l'action conduite et les besoins des publics, menée par des professionnels qualifiés et relativement couteux. L'absence d'initiative de ce type au sein du réseau et l'investissement de fonds publics a suscité, pour la direction, la nécessité de justifier de ce choix stratégique par le déploiement d'un discours. Celui-ci n'a cessé de se préciser dans le temps du fait notamment du renforcement de la contrainte budgétaire, de l'expérience acquise et afin de contrer les propos d'autres ADOSS qui considèrent l'évaluation à la CAF de la Gironde comme "*la danseuse du directeur*"³³.

La privation de moyen de production pour la conduite d'évaluation est alors présentée par la direction comme un "devoir d'évaluation", une nécessité³⁴. Cet extrait d'entretien avec le directeur B est assez révélateur de la prise en compte de la contrainte budgétaire dans le déploiement de l'évaluation pour affirmer ses marges de manœuvre dans le déploiement des politiques "*ce qui légitime l'évaluation des politiques sociales au sens large c'est l'attribution de moyens par la puissance publique, euh qui les délègue, ces moyens, et qui nécessairement veut pouvoir vérifier que ces moyens sont employés à bon escient. Et plus la contrainte financière est forte, plus l'exigence d'efficacité l'est, et donc, plus ça induit de l'évaluation. Ça c'est ... l'évaluation est consubstantielle 1 - donc euh à cette attribution des moyens, et 2- elle est aussi consubstantielle à l'autonomie importante dont disposent les organismes sociaux*". Celui-ci met en exergue le manque d'évaluation de politique au niveau ministériel et s'automandate sur la question. Pour la direction de la CAF, l'évaluation doit apporter de la lisibilité sur les actions conduites pour justifier des fonds alloués, (r)assurer (sur) leur efficacité et pertinence. Les ADOSS cherchent à valoriser l'évaluation des effets sociaux des politiques et leur utilité sociale (Offredi & Ravoux 2010)³⁵ afin de s'opposer aux approches quantitatives et financières de l'évaluation qui pourraient, potentiellement, aboutir à des coupes budgétaires sur les politiques d'action sociale. Le discours sur l'évaluation des politiques au niveau de la CAF est très fortement marqué par la logique de "repérage des besoins sociaux" et d'analyse de la réponse aux besoins sociaux, dans une perspective "d'adaptation des politiques locales", principes considérés comme légitimes au sein de la culture professionnelle et des attentes des OSS. Pour ces ADOSS, l'évaluation doit également permettre "*la création d'un dialogue entre l'opérateur de terrain et l'institution porteuse de la politique publique*"³⁶.

³³ Propos d'entretien avec un ADOSS se positionnant comme un opérateur public. Il est intéressant de souligner que, face à ce discours et au positionnement d'opérateur public le directeur B considère que "*si vous n'introduisez pas, au moins en partie, cette dimension d'évaluation au local, y compris sur les politiques nationales, vous faites des caisses, enfin de leurs gestionnaires, des opérateurs sans tête. Des baïonnettes pas intelligentes et vous vous privez par parenthèse d'outils d'observation locaux et de remonté d'information*."

³⁴ Comme en témoigne cet extrait d'entretien avec le directeur B "*il y a, de fait, un devoir d'évaluation: il y a un devoir parce que il y a des moyens importants alloués, il y a un devoir parce que ces moyens et bien il faut que l'on en rende compte et pas simplement dans une dimension interne, mais une dimension aussi externe, qui est tout à la fois, [...] une dimension politique, euh politique nationale, choix politique. [...] et puis aussi une nécessité, enfin au plan local, de justifier des choix que l'on est amené à faire*."

³⁵ A noter que l'ancienne responsable des CES de la CAF de la Gironde a contribué à cet ouvrage visant à développer une approche qualitative de l'évaluation pour révéler les impacts sociaux des politiques.

³⁶ Extrait d'entretien avec le directeur B.

La direction de cette CAF mène alors un travail institutionnel de légitimation de la conduite d'évaluation, non seulement auprès des acteurs de son organisation³⁷, mais également auprès de la CNAF et du réseau des CAF. En ce qui concerne plus particulièrement les relations partenariales, la conduite d'évaluation est présentée comme une contrepartie aux financements délivrés par la CAF³⁸ ou proposée comme une possibilité d'approfondir l'accompagnement des territoires par une expertise dont les partenaires ne disposent pas. De manière générale, l'évaluation de politiques est présentée comme une nécessité de s'interroger sur les effets des politiques conduites afin de pouvoir les réorienter, les améliorer ou les abandonner. Les ADOSS structurent ainsi un discours sur l'évaluation qui est supposé s'inscrire plus généralement dans la contribution que la CAF entend apporter au réseau. La direction s'auto-mandate, par diverses initiatives dont celle-ci, comme une CAF "pilier" ou "ressource" pour le réseau. D'une certaine manière, ces ADOSS produisent des cadres cognitifs, jusqu'alors inexistantes, sur l'intérêt de conduire des évaluations au sein d'une CAF, notamment dans la conduite de l'action sociale locale. Ils contribuent à lui donner sens au sein de l'organisation, du réseau, de la CNAF et des partenaires en l'intégrant à l'activité normale de la caisse. Pour cela, ils mobilisent notamment les registres habituels de légitimation propre au référentiel sectoriel - à travers les idées, les institutions et les intérêts propre à ce type d'organisation (Palier & Surel 2005) - pour le présenter comme une nécessité afin de donner de la lisibilité sur les effets des politiques mobilisant l'argent public.

Le processus d'évaluation de politique dans les relations partenariales locales : un instrument pour produire de la connaissance partagée, favoriser la conduite du changement et influencer les politiques

Prenons maintenant un exemple d'évaluation de politique locale conduite au sein de la CAF de la Gironde pour analyser en quoi, en pratique, le processus d'évaluation et le travail institutionnel des acteurs peut permettre aux ADOSS, mais aussi à ses professionnels, d'influencer les politiques locales. Nous nous intéressons plus particulièrement à l'évaluation de Convention territoriale Globale (CTG)³⁹. Les CTG représentent un fort enjeu pour la direction étant donné qu'elle est à l'origine de leur élaboration, qu'elle s'est proposée de l'expérimenter et de l'évaluer en vue de le généraliser⁴⁰. Il s'agit d'un dispositif relativement ouvert permettant lui d'investir sa marge de manœuvre sur le plan local. En pratique, ces évaluations sont conduites par deux CES de la CAF, co-pilotées - politiquement - par les élus locaux et la direction de la CAF, et - techniquement - par les directeurs administratifs

³⁷ L'atteinte des objectifs de gestion dans un contexte d'accroissement de la demande du fait de la crise reste au cœur des préoccupations des professionnels de la CAF. Ils déclarent subir une forte "pression à la production" dans leur travail (dans le traitement des dossiers) et dénoncent régulièrement le manque de moyens dont ils disposent auprès des instances du personnel.

³⁸ Comme l'illustre cet extrait d'entretien avec le directeur B "*l'allocation de ressources est un mécanisme fondamental qui va, enfin qui justifie l'évaluation y compris au plus haut niveau. C'est parce qu'il y a une LOLF, et la LOLF est, l'exemple typique, j'alloue des ressources sur des objectifs dont je veux mesurer des résultats. Et là c'est un petit peu la même chose*".

³⁹ Les CTG sont des dispositifs locaux de contractualisation, élaborés avec une mairie ou une communauté de commune pour 4 ans afin de cofinancer (à hauteur de 50% pour la CAF et 50% pour la municipalité) un programme d'initiatives innovantes issues d'acteurs locaux et s'inscrivant dans le cadre des principales objectifs politiques de la branche famille. Contrairement aux dispositifs "courants" de financement qui sont affiliés à une dépense spécifique (comme le financement de crèche par exemple), les CTG permettent de financer des actions ou des projets qui ne sont habituellement pas financés par la CAF.

⁴⁰ Il s'agit dans les faits du dispositif pour lequel l'évaluation est la plus routinisée au sein de la CAF. Chaque signature de CTG fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours puis d'une évaluation finale, avant la signature de la prochaine CTG.

municipaux et les cadres intermédiaires de la CAF. S'inscrivant dans une approche pluraliste⁴¹ (Duran & Monnier 1992; Monnier & Spenlehauer 1992; Baron & Monnier 2003; Lascoumes & Setbon 1995), elles impliquent les différents acteurs parties prenantes de l'action, issues des deux organisations mais également d'associations partenaires et de bénéficiaires. Pour la CAF, à l'initiative de cette démarche d'évaluation, il s'agit de croiser les regards des différents acteurs sur l'action publique conduite (actions concrètes et mise en œuvre par les partenaires) afin d'objectiver les effets produits pour les publics, la qualité du service rendu et les difficultés rencontrées.

Le travail d'observation participante mené sur ces processus d'évaluation permet d'analyser les effets produits par ce type de démarche, dans la manière dont les acteurs de la CAF interagissent avec leur environnement partenarial local et tentent d'influencer les politiques. D'une certaine manière, à différents niveaux de la hiérarchie, les acteurs de la CAF conduisent un travail institutionnel de légitimation de l'évaluation et de définition de ses contours, en fonction notamment des intérêts et institutions de la CAF (Palier & Surel 2005), de leur métier et de ce qu'ils considèrent "le mieux pour les usagers". D'une part, le processus d'évaluation est investi par les acteurs comme un moyen de produire une connaissance partagée sur l'action, de faire remonter les difficultés rencontrées dans la conduite de l'action ainsi que de questionner les modalités d'interaction partenariale. Les acteurs de la CAF se saisissent de l'évaluation pour défendre les intérêts, les exigences et normes de la CAF sur le plan politique (priorités nationales et locales), ainsi que leur propres intérêts d'acteurs (défense de leur métier et de leur positionnement personnel dans le jeu d'acteur) voire également les besoins des usagers. D'autre part, la démarche d'évaluation, impliquant les différentes parties prenantes de l'action, permet de produire une intelligence collective de l'action, tout en explicitant les intérêts défendus par chacun des acteurs.

Les expériences d'évaluation analysées ont permis d'observer que le processus d'évaluation tend à générer des formes de consensus dans lesquels les acteurs convergent sur l'identification des problématiques rencontrées dans la conduite de l'action, ses effets ainsi que sur les ajustements ou réorientations à apporter aux actions ou à la CTG⁴². D'une certaine manière, cela favorise la conduite du changement par la formation de coalition (souvent au niveau technique) qui contribuent à préparer les négociations et à faciliter la prise de décision au niveau politique. L'évaluation contribue à pour insérer les acteurs de la CAF dans les jeux d'acteurs afin d'influencer les politiques à différents niveaux, par le biais de la production d'une expertise partagée sur l'action conduite et ses effets.

Il est intéressant de noter que les ADOSS portent les évaluations de CTG auprès de la caisse nationale non seulement pour donner de la lisibilité sur les actions conduites et leurs effets, mais aussi pour légitimer le dispositif, les budgets investis et le déploiement des relations partenariales (notamment par le biais de démarche d'évaluation). Ces évaluations - quand elles ne sont pas diffusées directement - permettent aux ADOSS de produire un discours plus construit sur les CTG et leurs effets potentiels auprès d'autres municipalités pour tenter de les convaincre de conduire ce type de projet. Plus généralement, les usages de l'évaluation sont multiples. Tout d'abord, il permet aux ADOSS de légitimer et de promouvoir les CTG auprès de différentes arènes (nationales et locales), sachant qu'ils sont à l'origine de son élaboration et que cela leur permet une plus ample marge de manœuvre sur le territoire. Ensuite, leur

⁴¹ Comme développé par les standards d'évaluation de la société française d'évaluation, association à laquelle la CAF adhère et participe aux différentes activités.

⁴² Pour reprendre les paroles du directeur B "*l'évaluation de l'action devient un moyen de dialogue entre l'acteur de terrain, [...] et la direction de la caisse*".

capacité à élaborer, à produire une évaluation leur permet de se positionner en tant qu'acteur (ADOSS) et organisation (OSS) légitime sur le plan du partenarial local et national. Le processus évaluatif, en lui-même, constitue un instrument qui leur permettent, non seulement de produire une expertise, mais également du consensus auprès de leur partenaire, tout en influençant le calibrage dispositif et des relations partenariales en fonction des intérêts de la CAF. Enfin, ces ADOSS volontaristes ainsi que les parties prenantes de l'évaluation contribuent à conduire un travail institutionnel visant à légitimer les démarches d'évaluation auprès de leur organisation, des partenaires locaux et de la caisse nationale, contribuant ainsi à légitimer leur propre rôle d'acteur politique.

2.2. L'évaluation de politiques pour jouer un rôle d'intermédiaire et tenter de s'établir comme élite programmatique

L'instrumentation d'évaluations de politiques pour se positionner comme un interlocuteur légitime, jouer un rôle d'intermédiaire et peser sur les décisions

Au sein de la CAF de la Gironde l'évaluation, pilotée par les ADOSS, contribue à produire de la connaissance et à apporter de la lisibilité sur les politiques et les dispositifs qu'ils mettent en œuvre, sur les difficultés rencontrées, ainsi que sur leur effets concrets au regard des besoins des familles. Elle produit également de la connaissance sur les acteurs et leurs territoires d'intervention ainsi que sur les publics, par le biais des bases de données et de l'expertise des professionnels de terrain. Sous ses apparences techniques et neutres, cet "*instrument d'évaluation*" (Lascoumes & Varone 2006) constitue, non seulement pour les ADOSS la production d'une expertise sur l'action publique, mais également la formulation de propositions concrètes. D'une part, l'instrument d'évaluation permet aux ADOSS de "matérialiser" l'expertise qu'ils ont de leur domaine d'intervention et de légitimer leur capacité à appréhender l'intérêt et les limites des dispositifs qu'ils déploient sur le terrain. D'autre part, cette expertise de terrain, tout comme leur capacité d'expérimentation et d'évaluation contribuent à garantir la faisabilité opérationnelle des éventuelles propositions d'ajustement qu'ils peuvent faire.

Dans les faits, le champ de décision des ADOSS reste relativement restreint. D'une part, ils peuvent jouer un rôle politique dans la mise en œuvre concrète des dispositifs qui leur sont confiés et, tout particulièrement, dans la manière dont ils les traduisent et l'adaptent au niveau local auprès des usagers et de leurs partenaires. Cela peut notamment passer par des stratégies d'éviction ou de contournement⁴³ des politiques qu'ils doivent déployer. D'autre part, ce rôle politique passe par la mise en place de la politique d'action sociale locale, en fonction des grandes orientations nationales et des négociations avec leurs partenaires locaux. Ils peuvent déployer des initiatives locales, tisser de nouveaux partenariats et expérimenter des dispositifs, soit issus du national soit issus d'une dynamique locale. Cela peut passer par la proposition d'une alternative dans la mise en œuvre d'un dispositif, par la remontée d'une

⁴³ Pour donner un exemple, la mise en place de la suppression des allocations familiales en cas de décrochage scolaire (loi Ciotti du 28 septembre 2010), a été marquée par de fortes réticences de la part de plusieurs ADOSS qui se sont rapprochés des recteurs d'académie pour trouver un moyen de contourner cette directive. Au final cette loi a été très rapidement abandonnée (le 25 octobre 2012), officiellement du fait du faible nombre de cas concernés (619 suspensions) et de l'inefficacité de la réponse politique (142 élèves retournés à l'école), mais, dans les faits, cela a pu être en partie lié au "boycottage" du dispositif par un certain nombre d'ADOSS, même si cela n'a jamais vraiment été affiché publiquement.

problématique sociale rencontrée sur le terrain auxquelles une solution concrète peut être proposée ou encore par la remontée d'une évaluation d'une expérimentation locale.

Considérées comme des opérateurs fiables et efficaces, la neutralité politique des ADOSS (au sens de *politics*) leur permet d'être reconnus comme un interlocuteur légitime des collectivités locales (Bauer 2010; Bauer 2014). Cependant, dans une perspective volontariste d'influence politique, ils cherchent stratégiquement à intégrer d'autres arènes politiques dans lesquelles ils ne sont pas décisionnaires. L'instrument d'évaluation permet aux ADOSS de légitimer de leur expertise de terrain et leur procure une certaine forme de reconnaissance sociale et professionnelle au sein de différentes sphères d'acteurs⁴⁴. L'analyse réputationnelle conduite dans le cadre de cette recherche a d'ailleurs confirmé le phénomène⁴⁵. Cela leur permet stratégiquement de s'insérer dans la négociation, du fait de leur renommée, de leur expertise et des arguments évaluatifs dont ils disposent afin de tenter d'influencer les décisions⁴⁶. D'une part, ils cherchent à défendre le budget dont ils disposent pour conduire leur politique d'action sociale⁴⁷ et à légitimer leur marge de manœuvre par le biais d'instrument d'évaluation, intégrant des arguments qualitatifs afin de les opposer au discours sur la contrainte budgétaire⁴⁸. D'autre part, ils tentent d'influencer les politiques sur lesquelles ils n'ont pas vraiment de marge de manœuvre ou de voix décisionnelle. Dans cette optique, la conduite d'évaluation peut contribuer à témoigner, de manière structurée et supposément rationnelle, de leur expertise de terrain afin de pouvoir influencer les décisions. Cela peut par exemple prendre la forme d'une incitation à créer un centre social dans une collectivité ou à le financer d'avantage pour élargir ses activités afin de favoriser l'animation de la vie locale, l'accompagnement à la parentalité ou le soutien scolaire dans des territoires en difficulté, potentiellement délaissés par des élus locaux⁴⁹.

⁴⁴ Cet extrait d'entretien avec le directeur A est à ce titre assez révélateur. Il répond à la question "qu'est-ce que vous a apporté la conduite d'évaluation de politique au sein de la CAF de la Gironde?": "*J'avais une assez bonne renommée à la caisse nationale. Ça m'a rapporté la renommée quand "A" (il cite son nom de famille) disait quelque chose on l'écoutait. Voilà. Donc ça a l'air de rien mais quand vous allez quelque part, vous êtes entendu. J'étais même identifié au niveau du ministère, au niveau des inspections générales, au niveau des... Sur le plan girondin j'étais aussi connu et reconnu, je crois. Ça m'a valu l'ordre du mérite mais enfin ce n'est pas ça qui me... Et B (il cite son nom de famille) a la légion d'honneur*".

⁴⁵ La quasi-totalité des acteurs rencontrés dans le cadre de cette recherche connaissaient soit un des directeurs de la CAF de la Gironde soit les deux voire également d'autres ADOSS de la CAF. Ils étaient bien souvent présentés comme des exceptions ou des ADOSS "*exemplaires*" aussi bien par leurs pairs que par des haut-fonctionnaires.

⁴⁶ Il convient de souligner que les deux directeurs (A et B) ont tous deux été investis d'un mandat politique d'élu local dans une municipalité de la communauté urbaine. Pour le directeur A après avoir été directeur de la CAF, pour le directeur B en même temps que ses missions de directeur. Ce qui est très atypique pour les ADOSS et relativement mal perçu au sein de la culture professionnelle étant donné la vocation de neutralité politique que leur fonction exige.

⁴⁷ Comme l'illustre cet extrait d'entretien avec le directeur B "*si l'action sociale des caisses est une action obligatoire, à partir de la décentralisation en 83, c'est une action qui est potentiellement contestée. Pourquoi les caisses seraient-elles légitimes à conduire une action sociale au plan local alors que les départements ont le chef de file de l'action sociale? Donc ça voudrait dire qu'il fallait à la fois relier cette action sociale aux grands objectifs nationaux de la politique familiale, [...] et en mesurer les résultats au plan local. [...] Il y a ce devoir d'évaluation par rapport aux politiques conduites mais aussi par rapport au territoire*".

⁴⁸ Comme le met en exergue cet extrait d'entretien avec le directeur A "*Dans une période de contraintes budgétaires, là il faut que l'on fasse des choix, et donc là aurait quand même intérêt à étayer nos arguments politiques par quelques arguments évaluatifs*".

⁴⁹ Cet extrait d'entretien avec le directeur A illustre "*Je crois qu'une caisse d'allocations familiales à tout intérêt à, comment dirais-je, à être en mesure de discuter avec les collectivités locales. L'évaluation que l'on avait faite des centres sociaux on l'avait restitué aux collectivités qui avaient des centres sociaux. Et alors on avait dit voilà ça justifie le fait qu'on vous demande de l'argent quelquefois pour financer les centres sociaux*".

Le déploiement partenarial des politiques de la branche famille ainsi que le positionnement des CAF dans l'environnement politico-administratif permet aux ADOSS, et plus particulièrement aux directeurs, de disposer de nombreux réseaux et de circuits courts pour accéder aux décideurs politiques tant au niveau local (collectivité territoriales) que national (caisse nationale et réseaux politiques). Dans le cadre de leurs fonctions, les ADOSS interviennent donc auprès d'un large éventail d'acteurs et peuvent particulièrement investir cette "multipositionnalité". Si certains ADOSS s'impliquent dans ces différentes sphères en tant que représentant de leur organisme et opérateur public, d'autres cherchent à les investir dans une perspective d'acteur politique, allant au-delà de la simple représentation des intérêts de leur organisation. En fonction de leur contexte d'intervention, de leurs intérêts individuels et de leur volontarisme politique, ils peuvent plus ou moins investir leur marge de manœuvre et leur multipositionnalité pour tenter d'influencer les acteurs politiques en faisant émerger des problématiques (sur des situations sociales ou sur la mise en œuvre de dispositifs) ou en proposant des actions concrètes ou pistes d'amélioration. En fonction du réseau d'interconnaissance dont ils disposent et de l'agenda politique, ils peuvent tenter de former des coalitions afin de faire passer des idées ou des propositions d'action en jouant un rôle d'intermédiaire (Nay & Smith 2002)⁵⁰ auprès de divers acteurs ou arènes politiques.

Pour tenter d'identifier le champ d'influence que peuvent investir ces acteurs politiques volontaristes, prenons l'exemple des ADOSS de la CAF de la Gironde que nous avons pu observer⁵¹. D'une part, dans le cadre de leurs fonctions, ces professionnels tendent à investir des groupes de travail ou de comités de pilotages auprès de différents niveaux de gouvernement et de différents acteurs politiques et administratifs. Les ADOSS de cette CAF interviennent auprès des ministères, en particulier du ministère des affaires sociales⁵², ou d'autres services déconcentrés de l'Etat comme par exemple les préfectures départementales⁵³, sous-préfectures ou préfectures de région mais aussi auprès de la Direction départementale des finances publiques (DGFIP) de la Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS) pour ne citer que les principaux. On peut également souligner que cette CAF a reçu la visite officielle du Président de la République et d'une équipe de ministres⁵⁴. Par ailleurs, les ADOSS de cette CAF travaillent étroitement avec plusieurs services décentralisés en particulier le Département, les Mairies ainsi que les communautés d'agglomération et communautés de communes et, dans une moindre mesure, le Conseil Régional. D'autre part, ils collaborent avec des acteurs issus de différentes sphères sociales, aussi bien des acteurs

[...] quand on vient vous voir pour dire qu'il faut que vous contribuiez davantage à la vie de votre centre social c'est parce qu'on a des évaluations qui nous permettent de le justifier".

⁵⁰ Pour préciser les caractéristiques du rôle d'intermédiaires, il s'agit d'acteurs qui ont une "aptitude à intervenir dans différentes arènes dont les règles, les procédures, les savoirs et les représentations peuvent être sensiblement éloignés. Ils forgent aussi leur compétence sociale par leur capacité à se poser en relais entre des groupes, des milieux, des organisations dont les intérêts divergent, mais parallèlement tenus de coopérer, de travailler ensemble. Ils sont tenus de maîtriser (plus ou moins bien) une pluralité de rôles et de connaissances, et de les mettre en œuvre en différents lieux de l'espace social. Leurs ressources reposent moins sur leur capacité à imposer un point de vue définitif que sur leur aptitude à mobiliser des partenaires, à produire des arguments, à formuler une représentation commune de la situation, à élaborer des compromis et inventer des solutions acceptables par tous." (Nay & Smith 2002)

⁵¹ Ces données sont essentiellement issues de l'observation participante et d'entretiens, il n'existe pas réellement de travaux détaillés sur le sujet au sein des CAF ou plus généralement des OSS.

⁵² Pour donner un exemple un ancien directeur de CAF de la Gironde a été remplacé par le directeur de la CNAF auprès du ministère des affaires sociales et du ministère de l'éducation nationale dans le cadre de la mise en place de la réforme des rythmes scolaires.

⁵³ En particulier les services de la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS),

⁵⁴ Le 15/11/11 la CAF de la Gironde a reçu Nicolas Sarkozy alors Président de la République, Alain Juppé, Xavier Darcos et Roselyne Bachelot, alors ministres. Cette visite était notamment liée aux travaux précurseurs conduits par la CAF en terme de lutte contre la fraude.

politiques élus (sénateurs⁵⁵, députés⁵⁶ par exemple dans le cadre de missions parlementaires, ou Conseillers généraux, maires ou élus municipaux, etc.), que des acteurs issus de la haute administration (magistrats de la cour des comptes, inspecteurs généraux des affaires sociales⁵⁷ ou des finances, hauts-fonctionnaires), de l'administration territoriale ou de Pôle Emploi. Ils interviennent également auprès d'acteurs associatifs locaux ou nationaux, de syndicats, d'universitaires et d'acteurs issus du secteur privé, sans parler de tous le réseau des OSS. On peut également souligner que le directeur B était également élu local⁵⁸ (dans une municipalité socialiste) en parallèle de ses fonctions d'ADOSS, donc *a priori* intégré aux réseaux de ce parti politique et membre actif d'un *think tank* (Terra nova), facilitant encore d'avantage sa multipositionnalité et ses activités d'intermédiaires au sein de différents milieux. Par ailleurs, une ADOSS a également été envoyée en mission internationale de la CNAF pendant plusieurs mois dans le cadre de coopération entre Etats.

Le rôle politique joué par ces ADOSS prend d'autant plus d'ampleur en fonction de leur capacité à porter des problématiques sociales et des initiatives locales auprès de différentes arènes pour former des coalitions, ainsi que de leur capacité à articuler stratégiquement leur influence auprès d'acteurs positionnés à diverses échelles de l'action publique. D'une part, ceux-ci jouent un rôle d'intermédiaire "généraliste"⁵⁹ au niveau local pour produire du sens commun auprès de ses partenaires autour d'une problématique sociale ou d'un projet. Ils peuvent à la fois se positionner comme tiers dans le cadre de négociations auprès de plusieurs collectivités locales, par exemple dans le cadre de projets territoriaux de développement social local, ou se positionner comme médiateur, représentant de leur organisation, de la société civile et de l'intérêt général lorsqu'ils mettent en exergue les besoins des usagers et les demandes d'aides publiques issues de la société civile auprès des autorités publiques susceptibles d'apporter une réponse politique⁶⁰. D'autre part, ils jouent également un rôle de "courtier"⁶¹ auprès de ses partenaires locaux, de la caisse nationale et d'autres arènes politiques en proposant des solutions. Leur expertise de terrain, leur capacité d'action et d'expérimentation ainsi que leurs évaluations et préconisations permettent notamment d'assurer les autres acteurs non seulement de la faisabilité opérationnelle des propositions, mais aussi de leur caractère consensuel (du fait de l'évaluation pluraliste).

⁵⁵ Lors de l'observation participante au sein de la CAF de la Gironde il a été possible de constater que des délégations sénatoriales se rendaient dans les CAF pour observer le déploiement et les difficultés de mise en œuvre d'un dispositif comme le RSA. C'était notamment l'occasion pour la direction de présenter les travaux d'évaluation conduits sur le non-recours au RSA au sein de la CAF.

⁵⁶ Dans les discussions informelles, certains ADOSS expliquaient avoir pris l'initiative de déjeuner avec une députée qui venait de publier un rapport sur un sujet qui concernait des politiques de la branche famille pour leur donner leur avis sur son rapport, souligner leurs points de désaccords et esquisser des pistes d'amélioration.

⁵⁷ Dans le cadre du contrôle des OSS notamment.

⁵⁸ Dans une commune moyenne de 60 000 habitants au sein de la communauté urbaine de Bordeaux.

⁵⁹ "L'activité du « généraliste » qui consiste à construire du « sens commun » entre des milieux institutionnels qui ne recourent pas aux mêmes savoirs et aux mêmes représentations (c'est la dimension cognitive de la médiation)"(Nay & Smith 2002)

⁶⁰ Pour prendre un exemple, un organisme comme la CAF ne peut pas à proprement parler créer un centre social ou une crèche, cela relève de la décision des élus locaux mais elle dispose d'un budget conséquent de soutien à la création et à la pérennité de ce type de structure dont elle a pour vocation d'assurer le développement. Les ADOSS peuvent donc, s'ils le souhaitent, et dans le cadre de leurs missions, se faire le porte parole d'une demande sociale de la société civile, voire produire des statistiques pour justifier le projet, et le relayer auprès des autorités publiques afin - bien souvent - d'orienter la décision.

⁶¹ "L'activité du « courtier » qui consiste à rechercher des solutions acceptables entre des groupes éloignés qui peuvent trouver un avantage à coopérer même s'ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs et n'ont pas les mêmes intérêts (c'est la dimension stratégique de la médiation)."(Nay & Smith 2002)

L'influence que peuvent jouer les ADOSS sur les politiques peut donc prendre plusieurs formes: d'une part, une influence politique directe dans la mise en œuvre de politiques nationales au niveau local; d'autre part, une influence politique directe sur l'élaboration et la conduite de politiques locales en lien avec ses partenaires territoriaux; et enfin, une influence politique indirecte sur les négociations (facilitée par les évaluations) en fonction de leur capacité à jouer un rôle d'intermédiaire, courtier ou généraliste, auprès de la caisse nationale et des différents réseaux d'acteurs politique.

Institutionnaliser l'évaluation de politique par le biais d'un schéma directeur de l'évaluation : une stratégie d'élite programmatique?

Fort de plus d'une quinzaine d'années de routinisation d'évaluation de politique (essentiellement des politiques locales), la direction de la CAF de la Gironde décide d'élaborer SDE. Celui-ci a vocation, d'une part, à institutionnaliser la pratique de l'évaluation au sein de la caisse en clarifiant en quoi elle s'intègre aux activités de la CAF (attendus, objectifs), ce sur quoi elle doit porter avec une visée programmatique sur plusieurs années en fonction de l'agenda politique local et national. Il s'agit, dans les faits, d'élaborer un cadre cognitif commun de la conduite d'évaluation de politique au sein de la CAF (définition, exigences pratiques et méthodologies, usages), afin notamment d'améliorer son impact sur le plan managérial, stratégique et politique, dans l'optique de pérenniser cette politique d'évaluation qui peut potentiellement être remise en question par la CNAF, par les organismes de contrôle ou par un autre directeur. L'idée est également de favoriser son appropriation par les acteurs de l'organisation, tout en stabilisant l'institution⁶² "évaluation" en vue de faciliter le travail institutionnel ses défenseurs face aux tentatives de désinstitutionnalisation ou de négociation de ses détracteurs. D'autre part, à travers ce SDE, la direction ambitionne de promouvoir cette politique d'évaluation auprès de la CNAF et de différentes arènes politico-administratives afin d'affirmer le rôle d'acteur politique des ADOSS et de démontrer en quoi la conduite d'évaluation peut prendre sens et trouver sa pertinence au sein d'une CAF et plus généralement d'un OSS. En dehors de se positionner comme CAF pilote, il s'agit de montrer en quoi ce SDE peut potentiellement être généralisable à d'autres CAF ou OSS et peut constituer une évolution de ces organismes, élargissant leur portefeuille de compétence et leur plus-value, pour contribuer à les pérenniser. Le SDE constitue pour eux une forme de programme visant à transformer la manière de construire les politiques publiques en intégrant les OSS et plus particulièrement les ADOSS, en capacité de produire une expertise et des préconisations sur l'action publique.

Pour prolonger l'analyse de ce phénomène, il nous semble intéressant de faire le parallèle avec les travaux conduits sur les élites de *Welfare* (Genieys & Hassenteufel 2001) et sur les élites programmatiques (Genieys 2007; Genieys 2010b). Ces travaux montrent en quoi les pratiques de gouvernance amènent les élites administratives (haut-fonctionnaires) à s'affirmer dans un rôle de plus en plus politique du fait de processus plus collectif de construction des politiques. Ils analysent comment ces élites sectorielles déploient une logique d'action collective et affirment une identité de groupe tout en élaborant des programmes, des institutions et des instruments d'action publique pour s'imposer dans les processus de décision.

⁶² Au sens entendu par la sociologie de l'institution (Lagroye & Offerlé 2011). On retiendra la définition suivante: " *Les institutions, en sciences sociales, désignent tous les univers marqués par l'existence de règles, de procédures et d'usages stables pesant sur les croyances et les comportements des acteurs sociaux. Dans une perspective plus restrictive, la notion peut servir à identifier des « milieux » relativement bien structurés par des règles collectives, des rôles et des statuts, dont certains prennent la forme de systèmes organisés.*"(Nay & Smith 2002, p.7)

Reprenons le cas des ADOSS de la CAF de la Gironde pour analyser leur stratégie d'action. Il s'agit également d'un groupe d'élite sectorielle qui poursuivent des longues carrières au sein des OSS, et qui, au fil du temps ont accumulé d'une capacité d'expertise et de savoir-faire dans le domaine de la protection sociale et plus particulièrement des politiques sociales et familiales de la branche famille de la sécurité sociale. Si les ADOSS constituent un groupe d'acteur fortement institutionnalisé, marqué par une certaine cohésion entre ses membres, du fait de leur réseau d'interconnaissance, de leur culture professionnelle, de leur cadres cognitifs (un « référentiel » en partie partagé intégrant le référentiel des élites du *Welfare*) et de leurs ressources (sociales, matérielles, expertes), il reste polarisé entre deux approches de leur métier, celui d'opérateur publiques et d'acteurs politiques.

Les ADOSS de la CAF de la Gironde, se positionnent comme acteurs politiques et tentent d'impulser la généralisation de démarches d'évaluation au sein des CAF et des OSS par la promotion d'un SDE constituant une politique d'évaluation. Dit autrement, ces élites tentent d'imposer de nouvelles modalités de construction de l'action publique à travers l'implication des OSS et plus particulièrement des ADOSS dans l'évaluation des politiques qu'ils déploient pour contribuer à leur élaboration. D'une part, ils se réapproprient la question de la contrainte financière pour justifier le recours à l'évaluation de politique pour - dans leur discours - s'assurer (ou rassurer) de la pertinence des politiques et garantir la durabilité de la protection sociale et la pérennité des OSS. Cela, dit cette posture s'inscrit également dans une stratégie d'appropriation de l'instrument d'évaluation (qui pourrait potentiellement être mobilisé par d'autres organismes en leur défaveur) pour développer leur propre (contre)expertise et apporter des arguments qualitatifs en vue de contrer d'éventuelles coupes budgétaires. D'autre part, la promotion de ce SDE se situe dans une optique d'affirmation de leur vocation d'acteur politique et de relative autonomisation des orientations et des attendus de la caisse nationale, des ministères de tutelles et des acteurs politiques locaux. Enfin, ce processus d'autonomisation relative passe par l'instrumentation et l'institutionnalisation de l'instrument d'évaluation, facilitant leur positionnement auprès des cercles de décision, car comme le souligne S. Jacob « *l'évaluation doit être considérée comme une pratique politique parmi d'autres qui ne peut être totalement autonomisée du processus politique puisqu'elle ambitionne d'y participer* » (2005, p.141). Par-là, ces ADOSS tentent d'optimiser leur capacité à façonner le contenu de l'action publique à travers une transformation des règles du jeu politique et plus généralement de la manière d'élaborer les politiques.

On retrouve ainsi des similitudes avec les travaux de W. Genieys. La stratégie d'institutionnalisation de l'évaluation déployée par les ADOSS de la CAF de la Gironde repose sur la défense de valeurs (le système de protection sociale et les OSS), leur logique d'action collective abouti à la formulation et la promotion d'un programme (une politique d'évaluation au sein des OSS à travers les prémices du SDE) dans lesquels ils sont en capacité de définir les buts et les moyens de cette politique. Ils usent de leur autorité pour tenter de défendre ce projet, qui leur permet d'amplifier leur marge d'autonomie (le but) par le biais d'une stratégie de reconfiguration du cadre d'élaboration des politiques publiques (le moyen) et l'affirmation d'une identité programmatique (acteur politique) dans le processus de construction collective des politiques publiques⁶³.

On peut, par ailleurs, souligner les autres stratégies déployées par les ADOSS de cette CAF pour se trouver des alliés et former des coalitions, non seulement concernant l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques au sein des OSS, mais aussi et surtout pour

⁶³ Cette analyse est fortement inspirée des travaux de W. Genieys (Genieys 2007, p.11)(Genieys 2010a, p.84).

affirmer leur posture d'acteur politique. Ils investissent leur multipositionnalité pour jouer un rôle d'intermédiaire et s'impliquent dans des groupes de travail au sein de la CNAF et notamment de la Direction des Statistiques, des Etudes et de la Recherche (DSER). On peut aussi noter que ces ADOSS investissent tout particulièrement l'EN3S et ses élèves en donnant des cours ou en proposant des stages afin de contribuer à leur apprentissage du métier, tout en influençant leur positionnement et leur identité professionnelle. D'une certaine manière ils cherchent à "convertir" ces futurs ADOSS à leur conception du métier, du rôle des OSS et des outils qui peuvent contribuer à alimenter ce positionnement d'acteur politique. Si ces ADOSS défendaient leur posture empirique et leurs pratiques au sein de leurs différents réseaux (plutôt par le bas), les rapports Bauer (1996, 2010, 2014) ont contribué à formaliser un discours construit, une forme de cadre cognitif ou de référentiel sectoriel sur le rôle politique des ADOSS et des OSS. Celui-ci, alimenté par les pratiques de terrains de certains ADOSS (dont ceux des ADOSS de la CAF de la Gironde), a été introduit par le haut (auprès de la direction de la sécurité sociale, de l'EN3S et de l'UCANSS) par un acteur extérieur au corps professionnel, à la fois reconnu en tant que chercheur et que consultant. Plusieurs ADOSS acteurs politiques interrogés dans le cadre de cette recherche, alliés du positionnement des ADOSS de la CAF de la Gironde, ont eut tendance à ce référer à ces rapports, qui, de fait, leur permettait d'affirmer leur positionnement et leur apportait une légitimité extérieure. D'autres alliés affirmaient notamment qu'il était nécessaire d'inscrire la conduite d'évaluation des CAF dans les COG pour assurer leur développement et favoriser leur institutionnalisation⁶⁴ afin de tempérer la tendance gestionnaire.

Les stratégies déployées par les ADOSS de la CAF de la Gironde peuvent être assimilables à une tentative d'établissement en tant qu'élites programmatiques. Cependant, il convient de préciser que leur tentative d'impulser des changements dans les processus décisionnels de l'action publique par l'institutionnalisation de l'évaluation de politique au sein des CAF et des OSS n'a pas réellement porté ses fruits. On peut apporter quelques éléments d'explication à cet échec relatif. D'une part, le directeur B a été promu dans une CAF de plus grande ampleur⁶⁵. Il a été remplacé par un directeur C se positionnant plutôt comme opérateur public, disloquant ainsi la coalition d'acteurs politiques volontaristes des ADOSS de la Gironde. Certains ont décidé de suivre le directeur B dans sa nouvelle CAF (dans laquelle il n'y avait pas d'évaluation de politique), d'autres sont restés et sont entrés dans un processus de négociation avec le directeur C qui conduisait un travail institutionnel de déstabilisation de l'évaluation et de remise en question de l'élaboration du SDE. Cette configuration a, par conséquent, très fortement affaibli les coalitions d'acteurs politiques volontaristes (au sein de la CAF et en dehors). Elle a rendu beaucoup plus délicat le portage du programme SDE pour les ADOSS de la Gironde (en luttes internes) comme pour le directeur B (ne bénéficiant plus du programme ni de l'exemplarité de l'évaluation au sein de sa caisse). D'une certaine manière, dans un environnement politico-administratif fortement marqué par une conception d'opérateur public des ADOSS et des OSS, leur capacité d'agrégation des acteurs politiques autour du programme d'action publique s'en est trouvée fortement affectée.

⁶⁴ Comme le montre cet extrait d'entretien avec un ADOSS, travaillant au sein de l'EN3S *"puisque l'on a des conventions d'objectifs et de gestion, ben que l'on fixe des objectifs et des attentes dans le domaine et à ce moment là, comme par magie on trouvera une pertinence à la question."*

⁶⁵ Son positionnement d'acteur politique a favorisé son évolution de carrière, cela dit il n'a pas pu finaliser son projet de SDE.

Au sein des OSS, le contexte de contrainte financière et le tournant du nouveau management public qui normalise l'activité des caisses et de ses dirigeants tend à réduire la marge de manœuvre des ADOSS, "sous-élites" du *Welfare*. Dans un environnement très marqué par une conception d'opérateurs public, les acteurs politiques déploient un certain nombre de stratégies pour s'inscrire dans une posture volontariste et tenter de maintenir et d'influencer les politiques qu'ils mettent en œuvre, voire même d'en élaborer de nouvelles. Pour tenter de s'insérer dans la construction des politiques publiques, ils investissent leur multipositionnalité pour conduire un travail d'intermédiaire, légitimé par leur expertise de terrain et notamment par le biais d'instrument d'évaluation qu'ils cherchent à institutionnaliser. Dans le cas de la CAF de la Gironde, la conduite d'évaluation a contribué à favoriser l'activité d'intermédiaire de ces ADOSS et à affirmer leur posture d'acteurs politiques à trois titres. D'une part, l'instrument d'évaluation a pu jouer un rôle direct en étant mobilisé comme un moyen d'intervenir au sein de différentes arènes. La présentation d'une évaluation par un ADOSS sert ainsi de base de contribution sur un sujet spécifique tout en légitimant son rôle d'acteur politique. Ce qui a par exemple été le cas dans le cadre de la CTG où certains ADOSS de la CAF sont devenus des experts de l'élaboration, de la conduite et de l'évaluation des CTG au niveau national. Les rapports d'évaluation permettaient alors aux ADOSS d'occuper le terrain et d'être relativement incontournables pour présenter et analyser les effets de ces dispositifs pour les partenaires et les publics. D'autre part, et de manière plus indirecte et générale, l'instrument d'évaluation permet aux ADOSS comme à l'organisme CAF, d'être connu et reconnu auprès de différents acteurs et arènes politiques. Cela contribue à renforcer leur positionnement d'acteurs politiques et à alimenter leurs réseaux, à être reconnu pour leur expertise et plus facilement invités dans des groupes de travail, en fonction de l'agenda politique. Enfin, le travail institutionnel d'élaboration et de portage d'un SDE était supposé affirmer ce positionnement d'acteur politique volontariste jouant un rôle d'intermédiaire, en proposant une reconfiguration du cadre d'élaboration des politiques publiques par le recours à l'institutionnalisation de l'instrument d'évaluation. Si ces ADOSS n'ont pas réussi à s'établir comme élites programmatique en partie du fait de l'évolution de leur contexte d'intervention, il reste intéressant d'analyser en quoi, face au discours de la contrainte, certains acteurs mobilisent des instruments d'action publique pour tenter d'influencer les politiques ou plus généralement de redéfinir leurs modalités d'élaboration tout en se (re)positionnant dans le jeu politique.

Bibliographie

- Baron, G. & Monnier, É., 2003. "Une approche pluraliste et participative : coproduire l'évaluation avec la société civile." *Informations sociales*, n°110, pp.120–129.
- Bauer, M., 1996. *Les compétences des agents de direction des organismes de sécurité sociale, horizon 2000-2005*, Paris, France.
- Bauer, M., 2010. *Quelle ressource dirigeante pour le régime général de sécurité sociale de demain?*, Paris.
- Bauer, M., 2014. *Quelle ressource dirigeante pour quel cœur de métier*, Paris.
- Bezes, P. & Siné, A. eds., 2011. *Gouverner (par) les finances publiques* Presses de., Paris: coll. « Sciences Po Gouvernances ».
- Crozier, M., 1987. *Etat modeste, Etat moderne* Fayard., Paris.
- Crozier, M., 1963. *Le phénomène Bureaucratique* Seuil., Paris.
- Cuvillier, B. et al., 2012. *Les déterminants des parcours professionnels des dirigeants du service public de sécurité sociale*,

- Duran, P. & Monnier, É., 1992. Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques. *Revue française de science politique*, 42e année(2), pp.235–262.
- Genieys, W., 2010a. «L'affirmation d'une élite des politiques de l'État». *Informations sociales*, n° 157, pp.80–88.
- Genieys, W., 2010b. L'affirmation d'une élite des politiques de l'État. *Informations sociales*, n° 157, pp.80–88.
- Genieys, W., 2007. *L'émergence d'élite(s) programmatique(s) face à la mutation de l'État français*, Barcelone.
- Genieys, W. & Hassenteufel, P., 2001. «Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une « élite du Welfare » ? ». *Revue française des affaires sociales*, n° 4, pp.41–50.
- Genieys, W. & Hassenteufel, P., 2012. Qui gouverne les politiques publiques ? *Gouvernement et action publique*, 2(2), pp.89–115.
- Jacob, S., 2005. *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques: étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas* Peter Lang., Bruxelles.
- Jobert, B. & Muller, P., 1987. *L'Etat en action: politiques publiques et corporatisme* PUF., Paris.
- Lagroye, J. & Offerlé, M., 2011. *Sociologie de l'institution* Belin., Paris.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P., 2005a. *Gouverner par les instruments* Presses de., Paris.
- Lascoumes, P. & Setbon, M., 1995. *L'évaluation pluraliste des politiques publiques : enjeux, pratiques, produits*, Paris.
- Lascoumes, P. & Varone, F., 2006. *L'évaluation des politiques publiques entre enjeu politique et enjeu de methode* C. du Cevipof, ed.,
- Lawrence, T. & Suddaby, R., 2006. Institutions and institutional work. In S. Clegg et al., eds. *Handbook of organization studies, 2nd Edition*. London, pp. 215–254.
- Lawrence, T., Suddaby, R. & Leca, B., 2009. *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organization* Cambridge., Cambridge, UK.
- Lawrence, T., Suddaby, R. & Leca, B., 2010. Institutional Work: Refocusing Institutional Studies of Organization. *Journal of Management Inquiry*, 20(1), pp.52–58.
- Monnier, É. & Spenlehauer, V., 1992. L'évaluation dans le triangle de la décision - Opinions singulières et processus pluraliste. *Politiques et management public*, 10(3), pp.61–82.
- Nay, O. & Smith, A., 2002. Les intermédiaires en politique: médiations et jeux d'institutions. In O. Nay & A. Smith, eds. *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*. Paris, pp. p.47–86.
- Offredi, C. & Ravoux, F. eds., 2010. *La notion d'utilité sociale au défi de son identité dans l'évaluation des politiques publiques*, Paris: l'Harmattan et la Société Française de l'Evaluation.
- Palier, B. & Bonoli, G., 1999. Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale. , pp.399–420.
- Palier, B. & Surel, Y., 2005. Les « trois I » et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, 55(1), p.7.
- Pierson, P., 2000. Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94 (2), pp.251–268.
- Pierson, P., 1993. When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45(4), pp.595–628.