

Une contribution de la sociologie de l'action publique à l'évaluation de processus :

le cas des « politiques d'organisation »

La sociologie de l'action publique, qui renvoie à des approches partagées entre sociologues et politistes, occupe une place marginale dans l'évaluation des politiques publiques en France. Les raisons de cette situation relèvent de dynamiques à la fois cognitives et institutionnelles. Pourtant, cette sociologie permet la réalisation d'évaluations de processus, dont l'objectif principal est de comprendre la dynamique des interactions entre acteurs et institutions dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques. Une telle démarche, complémentaire notamment avec les évaluations expérimentales et les évaluations d'impact, apparaît pertinente du fait du développement de « politiques d'organisation » dont l'objectif central est de développer la coopération et la coordination entre acteurs et entre institutions, et de permettre ainsi la prise en charge d'enjeux transversaux d'action publique. À travers trois exemples d'évaluations de politiques publiques, il s'agit de montrer que l'évaluation des processus de mise en œuvre de ces politiques publiques d'organisation est *de facto* une évaluation de l'efficacité : une mesure du résultat qu'ont ces organisations, eu égard aux objectifs spécifiques qui leur ont été assignés (coordination et coopération).

Henri Bergeron,
CSO-LIEPP-Chaire
Santé, Sciences Po,
CNRS

Patrick Hassenteufel,
Université de Versailles-
Saint-Quentin-Paris-
Saclay et Sciences Po
Saint-Germain-en-Laye,
laboratoire Printemps

La sociologie de l'action publique, qui renvoie à des approches et des démarches partagées entre sociologues et politistes [1, 2, 3] occupe une place paradoxale dans l'analyse des politiques : fortement développée académiquement depuis les années 1970 (d'abord au CNRS et dans les instituts d'études politiques puis dans les universités) elle occupe une place marginale en termes d'expertise produite et sollicitée par les différentes autorités publiques [4]. Ce paradoxe se manifeste en particulier dans l'évaluation des politiques publiques. Les sociologues et les politistes étaient en effet fortement présents dans le développement aux États-Unis, à partir des années

1960, d'une évaluation inscrite dans les sciences sociales, notamment pour évaluer les programmes sociaux de l'administration Johnson [5]. Cette place importante se retrouve en France lorsqu'une impulsion forte est donnée au développement de l'évaluation des politiques publiques à la fin des années 1980, sous le gouvernement Rocard, reflétant l'influence exercée par la sociologie des organisations sur le développement de l'analyse des politiques publiques en France [6], sous l'impulsion de Jean-Claude Thoenig en particulier. Il est à cet égard significatif que la première présidence du Conseil scientifique de l'évaluation ait été confiée à un professeur de

science politique : Jean Leca. Cette place des sociologues et des politistes se donne alors particulièrement à voir dans les programmes d'évaluation de politiques sociales emblématiques du gouvernement Rocard : celles du RMI et de la politique de la ville.

Pourtant, aujourd'hui, les approches et les démarches sociologiques sont assez marginales dans l'évaluation des politiques publiques [7]. Il y a à cela trois raisons principales.

La première tient au poids, qui reste prépondérant, de la haute fonction publique dans la production de savoirs pour l'action publique [8]. La spécificité française en la matière tient moins à la place de ce type de personnel administratif qu'à son mode de formation qui se fait en dehors des universités, dans le cadre de grandes écoles traditionnellement peu en lien avec la recherche académique en sciences sociales (en particulier à l'ENA), puisque l'enseignement de savoirs directement opérationnels (que traduit aussi l'importance accordée aux stages) y occupe une place centrale. De plus, en termes de disciplines académiques, les savoirs juridiques, économiques et gestionnaires sont largement prépondérants par rapport à la sociologie et la science politique. De ce fait, prédominant institutionnellement deux types de producteurs d'évaluation : d'une part, les évaluations conduites par l'administration elle-même (rôle des corps d'inspection, du Conseil d'État et de la Cour des comptes à laquelle la révision constitutionnelle de 2008 donne pour mission « l'évaluation des politiques publiques ») ; d'autre part, celles conduites par des consultants privés plus proches de la haute fonction publique (comme le montrent les circulations entre ces deux mondes de l'expertise [9]) que les centres de recherche académiques (également moins dépendants financièrement des commandes d'évaluation).

La deuxième raison tient à la place prise par l'évaluation économique, sur la base du renouveau de l'expérimentation (à partir d'essais randomisés) qui a permis le développement très important de l'évaluation expérimentale¹.

La troisième raison tient aux évolutions de la sociologie de l'action publique elle-même. La période clef pour le développement de l'évaluation en France, celle du tournant des années 1980 et 1990, a conduit à un débat important sur le développement d'une évaluation pluraliste (à partir du rapport Viveret [11]) impliquant les ressortissants des politiques publiques et visant, de manière plus générale, à démocratiser les

politiques publiques par la promotion de démarches participatives incluant l'évaluation. Il s'en est suivi un essor très important des travaux sur la participation dans l'action publique [12], qui a progressivement conduit à éloigner la focale de l'évaluation, dont les modes de circulation sont plus interrogés que les modes de production. Par ailleurs, de manière plus générale, la sociologie de l'action publique s'est en partie détournée de l'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques, qui a pourtant joué un rôle clef dans les années 1970 dans le développement d'évaluations dites compréhensives, inscrites dans la sociologie des administrations, pour privilégier l'analyse de la construction des problèmes publics [13], celle des instruments de politique publique [2] et celle des interactions au guichet entre agents administratifs et usagers [14]. Si ces deux dernières perspectives ne sont pas sans lien avec la compréhension de la mise en œuvre des politiques publiques, elles développent des questionnements qui s'éloignent de l'évaluation. À cela s'ajoute le fait que les logiques mêmes de l'évaluation ont fait l'objet de critiques croissantes de sociologues et de politistes mettant en cause les finalités managériales et gestionnaires de certains modes d'évaluations, en particulier statistiques, mesurant la « performance » d'agents et de structures administratives [15]. Il est vrai que l'enseignement supérieur et la recherche sont un des domaines de politiques publiques dans lequel l'évaluation a été la plus fortement développée et systématisée, comme le montre la création de l'AERES en 2008, source de nombreux conflits qui ont conduit à sa transformation en HCERES [16]. Ces débats et controverses ont aussi contribué à éloigner les sociologues de l'action publique de la pratique évaluative.

Cette évolution nous semble présenter un risque de marginalisation institutionnelle accrue de la sociologie de l'action publique, et c'est pour cela que nous mettons en avant ici une démarche évaluative inscrite dans cette perspective, qui est éloignée des démarches gestionnaires visant l'amélioration de la performance des agents et des structures administratives, mais articulée à des préoccupations d'acteurs des politiques publiques. Nous la qualifions d'*évaluation de processus*, car son objectif principal est de comprendre la dynamique des interactions entre acteurs et institutions dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques. Cette démarche, pensée comme complémentaire d'autres, notamment des évaluations

¹ Voir les articles d'A. Bozio et d'A. Jatteau dans ce numéro, et [10].

2 Notre acception de ce que sont les « politiques d'organisation » n'est donc pas exactement la même que celle que développent Bézès et Le Lidec [17] qui s'intéressent surtout à la façon dont la création d'organisations (notamment d'agences) permet aux acteurs politiques, à certains fonctionnaires et à certains experts d'agir sur la spécialisation des tâches, la distribution du pouvoir et les politiques publiques. Ils parlent d'ailleurs plus volontiers des « politiques de l'organisation ».

3 Nous remercions Daniel Benamouzig, Patrick Castel, Louise Lartigot-Hervier et Aurélie Segret pour leurs contributions majeures à ces évaluations.

4 « Comment de grands objectifs formulés à Washington s'évanouissent à Oakland ; ou pourquoi il est étonnant que des programmes fédéraux aient le moindre effet, il s'agit donc de l'histoire de l'administration chargée du développement économique, racontée par deux observateurs impartiaux qui cherchent à tirer des leçons sur la base des espoirs déçus. » Le sous-titre original est : « How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland ; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on Foundation of Ruined Hopes. »

5 Dans leur introduction Pressman et Wildavsky remarquent qu'ils n'ont trouvé aucune analyse approfondie de mise en œuvre d'un programme d'action publique, à l'exception de l'ouvrage de Martha Derthick, *New Towns In-Town: Why a Federal Program Failed*, paru l'année précédente (1972) et rendant compte de l'échec du programme de construction de nouveaux quartiers urbains, mélangeant Noirs et Blancs ainsi que riches et pauvres, décidé par l'administration Johnson en 1967.

expérimentales et des évaluations d'impact, apparaît particulièrement pertinente du fait du développement de « politiques d'organisation ² », correspondant à des politiques constitutives au sens de Lowi, dont l'objectif central est de développer la coopération et la coordination entre acteurs et entre institutions, de diminuer des fonctionnements jugés trop cloisonnés, et de permettre ainsi la prise en charge d'enjeux transversaux d'action publique. Nous y reviendrons plus tard, mais la transversalité n'est pas la seule évolution structurelle qui a contribué au développement des politiques d'organisation : la multiplication et l'interpénétration croissante des échelles de l'action publique à partir des années 1980 sous le triple effet de la décentralisation, de la relance de l'intégration européenne et de la deuxième mondialisation

mise en œuvre et, comme son très long sous-titre le souligne ⁴, il vise à mettre au jour les décalages multiples entre les décisions prises à Washington et leur concrétisation, très limitée et décevante, à Oakland en Californie. Ce travail, alors pionnier ⁵, part d'une conception de la mise en œuvre comme l'accomplissement d'un objectif fixé dans le cadre de la décision publique. L'objet de l'analyse est donc de rendre compte des facteurs qui permettent de comprendre le non-accomplissement, ou l'accomplissement (très) partiel des décisions. Les distorsions par rapport à la décision sont expliquées d'une part par la multiplicité des échelons de l'administration, ce qui pose la question de la transmission verticale d'une décision, et d'autre part par les conflits qui peuvent exister, sur le terrain, entre différents types

“Ce sont aussi les différences dans les hiérarchies des priorités et dans leurs allocations temporelles à un programme donné qui entraînent une mise en œuvre limitée”

a aussi fortement renforcé les enjeux en termes de coordination d'acteurs et d'institutions multiples.

Nous commencerons par présenter cette démarche, qui part des analyses de mise en œuvre des politiques publiques développées dans les années 1970, en les enrichissant par l'apport de travaux ultérieurs de sociologie de l'action publique. Puis nous présenterons trois exemples d'évaluations auxquelles nous avons participé ³, qui renvoient à des enjeux transversaux et multi-niveaux dans le domaine de la santé publique.

L'évaluation de processus comme sociologie de la mise en œuvre

La connexion entre analyse des politiques publiques et sociologie de l'administration s'opère au début des années 1970 avec la publication de l'ouvrage de Pressman et Wildavsky [18]. Il est centré, comme son titre – *Implementation* – l'indique, sur la

d'administrations. Les travaux américains se sont fortement intéressés au premier aspect dans le cadre du fédéralisme, qui est au cœur de leur système institutionnel. Ils mettent ainsi en avant la distance entre le niveau d'autorité où la décision a été prise et les niveaux d'exécution. Plus cette distance est importante, plus les niveaux d'exécution sont nombreux et imbriqués, plus l'application de la décision s'avère difficile.

Cet aspect est au cœur de leur étude empirique, qui porte, plus précisément, sur la mise en œuvre de subventions fédérales destinées aux entreprises afin qu'elles embauchent des chômeurs de longue durée issus des minorités (noire en particulier) à Oakland (Californie). En 1966, 23 millions de dollars avaient été affectés à ce programme avec pour objectif la création de 3 000 emplois. Trois ans plus tard, seuls 4 millions de dollars avaient été dépensés et 700 emplois avaient été créés ; de plus, si la plupart de

ces emplois avaient été attribués à des membres des minorités, seuls 10 % concernaient des chômeurs de longue durée. La mise en œuvre très limitée de ce programme leur apparaît comme un cas d'école, car la décision initiale, prise par l'Economic Development Administration, agence fédérale basée à Washington, faisait l'objet d'un large consensus, l'objectif était clair et le contenu relativement simple. Les distorsions importantes entre décision (fédérale) et mise en œuvre (locale) sont liées, selon eux, à la multiplicité des acteurs faisant le lien entre le lieu de décision et le lieu d'exécution. Ces échelons intermédiaires constituent autant d'obstacles et de causes de retard à une mise en œuvre conforme aux objectifs initiaux, autant de sources de distorsions par rapport au but prévu, du fait de la multiplicité des accords entre participants au programme que cela suppose. Plus précisément, ils listent une quinzaine de participants (de l'administration fédérale aux acteurs locaux) et 70 étapes correspondant à des négociations intermédiaires (et à la nécessité d'un accord entre acteurs impliqués) dans le cadre de la mise en œuvre. Ainsi, « lorsque le nombre de points de rencontre (*clearance points*) entre des participants nombreux et indépendants est élevé la probabilité pour qu'un programme d'action publique atteigne ses buts est faible » (p. 110). La manifestation principale des distorsions est l'existence de retards qui sont « fonction du nombre de décisions intermédiaires, du nombre de participants à chacune d'entre elles et de l'intensité de leurs préférences » (p. 118). C'est donc, en fin de compte, la multiplicité des interactions entre acteurs divers qui fait obstacle à la mise en œuvre, même si ceux-ci partagent l'objectif principal du programme d'action publique. Pressman et Wildavsky listent une série de raisons qui font que les interactions entre acteurs multiples conduisent à la perte de substance de la décision initiale :

- l'incompatibilité de l'objectif central avec des finalités organisationnelles internes ;
- la préférence de certains acteurs pour d'autres objectifs (ainsi un grand nombre de fonctionnaires de l'EDA privilégient les programmes à destination des zones rurales au cœur de l'activité de l'agence) ;
- le fait qu'un certain nombre de participants ont d'autres projets auxquels ils consacrent du temps et de l'attention ;
- des différences entre acteurs quant au niveau d'urgence accordé au programme ;

- des divergences au sujet de l'identité des *leaders* du programme ;
- les différences d'intensité dans l'investissement de ces *leaders* dans le programme ;
- les contraintes juridiques et procédurales.

Ainsi « la multiplicité des participants et des logiques d'acteurs (*perspectives*) se combinent pour transformer le programme en course d'obstacles. Lorsqu'un programme dépend d'autant d'acteurs, les possibilités de désaccords et de retards sont très nombreuses. » (p. 102) Ce sont aussi les différences dans les hiérarchies des priorités et dans leurs allocations temporelles à un programme donné qui entraînent une mise en œuvre limitée.

Si ce travail représente un apport majeur pour comprendre les processus de mise en œuvre, il nous semble qu'il peut être enrichi par la prise en compte d'éléments complémentaires dans la perspective d'une évaluation de processus. Soulignons préalablement que, par rapport à la démarche monographique de Pressman et Wildavsky, la comparaison de cas favorise la visée évaluative. Surtout, il nous apparaît nécessaire d'opérer une sociologie plus systématique des acteurs, afin de comprendre en quoi les socialisations professionnelles, organisationnelles et institutionnelles, ainsi que les logiques de carrières et de trajectoires professionnelles font obstacle à la coopération et la coordination entre acteurs (ou au contraire les favorisent) sur des politiques précises (ils peuvent s'opposer sur une politique et s'allier sur une autre). Une telle démarche conduit à s'intéresser en particulier au rôle spécifique d'acteurs susceptibles de jouer un rôle d'intermédiaire pour favoriser la coopération. À la suite d'Olivier Nay et d'Andy Smith [19], on peut les définir par trois éléments :

- Leur capacité à intervenir dans différentes arènes dont les règles, les procédures, les savoirs et les représentations peuvent être éloignés (p. 12). Ce sont avant tout des médiateurs entre des institutions, qui se situent parfois à leur marge. Ils sont en mesure de se poser en relais entre des groupes, milieux et organisations dont les intérêts divergent, mais qui sont interdépendants, et de mobiliser des partenaires.
- Leur maîtrise de la pluralité de rôles sociaux et de connaissances.
- La prise en charge d'un double rôle (p. 13-15). Le premier est la production d'arguments et de représentations communes, ce qui renvoie à la dimension cognitive de la médiation qualifiée d'activité

de « généraliste ». Elle est fondamentalement liée à la capacité de passer d'un univers cognitif à un autre (en termes de savoirs, de modes de raisonnement, de croyances, de registres de légitimation...). Concrètement, c'est une activité en plusieurs temps : réunir et comprendre les points de vue différents, les faire circuler, trouver des éléments et un langage communs afin de produire des analyses partagées et une intelligibilité commune. Le second rôle correspond au travail d'élaboration de compromis et de solutions acceptables par tous, ce qui renvoie à la dimension stratégique de la médiation qualifiée d'activité de « courtier ». Le rôle endossé est ici celui d'un entremetteur qui permet l'échange entre les parties, c'est-à-dire une entente sur les termes et les bénéfices (matériels ou symboliques) de l'échange.

La sociologie des acteurs mobilisée dans ce cadre articule donc dimensions stratégiques et dimensions cognitives (peu présentes chez Pressman et Wildavsky), dans la mesure où les représentations des « problèmes » auxquels est censée répondre la politique publique et celle de la finalité et de l'efficacité des instruments mobilisés orientent fortement les comportements des acteurs. Elle débouche sur une explication des processus de mise en œuvre centrée sur les acteurs, en particulier par l'importance des différences de cultures professionnelles et organisationnelles et l'absence ou la présence d'acteurs intermédiaires. Cette explication doit toutefois prendre en compte le contexte (politique, institutionnel, local...) dans lequel s'opèrent les interactions : celles-ci ne se limitent pas aux acteurs administratifs impliqués dans la mise en œuvre, mais intègrent le plus souvent aussi des acteurs extérieurs à l'État. L'évaluation de processus conduit de ce fait aussi à l'identification de systèmes d'interdépendance et de relations de pouvoir entre acteurs. Il en découle le recours à une multiplicité d'outils d'analyse, fondés sur des méthodologies à dominante qualitative : entretiens, analyses de documents, questionnaires, observations *in situ*...

Études de cas : évaluer les capacités de coopération des acteurs

Parmi toutes les politiques publiques dont l'évaluation des processus est heuristique et utile, il est certaines pour lesquelles cet exercice est particulièrement indiqué : les « politiques d'organisation ». Comme nous l'avons évoqué en introduction, un nombre croissant de politiques publiques visent à

susciter ou à améliorer la coordination et la coopération entre acteurs individuels ou collectifs. De nombreux champs d'action publique, en particulier ceux qui sont déjà anciens – éducation, recherche, santé, sécurité publique, etc. –, sont en effet caractérisés par l'existence d'une multitude d'organisations publiques, privées et associatives, résultat de vagues successives de politiques que les différents gouvernements ont lancé chaque fois qu'ils voulaient marquer et publiciser la singularité de leur action. La création ou le réagencement d'organisations a ainsi été l'un des moyens privilégiés pour lancer de nouvelles politiques publiques ou en redynamiser des anciennes. Mais l'existence de nombreuses organisations, accentuée dans le cas de politiques transversales, n'est pas sans poser de redoutables problèmes de coordination. Ainsi, au diagnostic d'inefficacité des politiques publiques répondent souvent des velléités (d'encore plus) d'organisation : il faut mieux s'organiser, mieux se coordonner et favoriser la coopération pour « produire mieux », c'est-à-dire pour produire un bien ou un service public qui soit de meilleure qualité (la qualité se jugeant selon des critères normatifs variés : égalité, équité, rapidité, etc.) et/ou obtenu à moindre coût⁶.

L'organisation est ainsi devenue un instrument privilégié de politique publique et de nombreux dispositifs ayant pour but de favoriser coordination et coopération ont vu le jour. Comue, Labex, Idex, cancérôles, missions interministérielles, instances de coordination des services de renseignements suite aux attentats terroristes de l'année 2015, etc., sont autant de nouvelles organisations qui n'exercent pas systématiquement de contrôle formel sur les autres entités organisationnelles qui les composent, mais dont il est attendu qu'elles améliorent la façon dont ces entités et leurs acteurs en leur sein se coordonnent. Évaluer les politiques publiques, dans ces cas, consiste à évaluer la capacité de ces entités à faire coopérer toutes sortes d'institutions, d'instances, d'organisations mais aussi d'acteurs individuels (médecins, policiers, professeurs, etc.). Autrement dit, dans le cas de ces politiques d'organisation, au demeurant fort nombreuses, l'évaluation dite de processus est une évaluation de l'efficacité.

Mobilisant le cadre d'analyse que nous avons présenté dans la première partie de ce texte, nous avons mené des évaluations de ce type, dans le cadre de trois politiques publiques différentes :

⁶ Nous prenons l'expression dans un sens large, c'est-à-dire y compris quand il s'agit d'obtenir un bien collectif plus rapidement, comme dans le cas des découvertes scientifiques et médicales, dont certaines politiques publiques visent à accélérer l'avènement, ou quand il s'agit d'améliorer la productivité de services publics.



le développement des soins palliatifs [20], la recherche translationnelle sur le cancer [21] et la lutte contre les addictions [22]⁷.

Le développement des soins palliatifs

Dans le premier cas, il s'agissait d'évaluer le rôle d'un acteur privé, la Fondation de France (FDF), dans la formation d'une politique publique en matière de soins palliatifs. La fondation avait ouvert en 1992, après plusieurs années de réflexion, un programme d'abord intitulé « Soins palliatifs et accompagnement », renommé plus tard « Soigner, soulager, accompagner ». Ce programme a été clos en 2013, fermant la page d'une séquence historique d'une vingtaine d'années, au cours desquelles les soins palliatifs ont connu en France un développement remarquable, qui s'est accompagné d'une politique active des pouvoirs publics et d'une forme plus large de consécration sociale de ce modèle de prise en charge des situations de fin de vie, à l'hôpital en particulier.

Faisant le bilan d'une longue implication, notamment financière, aux côtés du mouvement des soins palliatifs, la FDF a souhaité disposer d'éléments d'évaluation et d'analyse sur son action dans ce

domaine au cours des deux dernières décennies, ainsi que sur son influence sur l'organisation des soins palliatifs et l'action des pouvoirs publics dans ce domaine. L'analyse que nous avons menée se fonde sur une démarche rétrospective de nature sociologique et qualitative ; nous avons notamment eu recours à des entretiens réalisés dans le cadre d'une enquête auprès d'acteurs engagés dans cette histoire, et à l'analyse de la littérature en sciences sociales relative aux soins palliatifs et à l'action philanthropique. Cette analyse a sollicité aussi d'autres sources d'information, telles que des sources administratives et officielles disponibles dans la « littérature grise », ainsi que des éléments issus des archives du programme.

Face à l'impossibilité méthodologique de mesurer rétrospectivement l'impact du programme dans des conditions n'ayant pas d'emblée été conçues à cet effet, il est apparu préférable de caractériser les formes d'interventions de la Fondation de France afin de souligner son rôle crucial, sans pour autant que son intervention puisse facilement être isolée de nombreux autres éléments ayant concouru au développement des soins palliatifs en France. Nous avons ainsi montré que la contribution de la FDF à l'organisation des soins palliatifs et à la formation

⁷ Ces études ont bénéficié d'un financement de la Mildeca et de la Fondation de France dans le cadre d'une convention signée entre ces institutions et Sciences Po. Ce projet a bénéficié du soutien apporté par l'ANR et l'État au titre du programme d'investissements d'avenir dans le cadre du Labex Liepp (ANR-11-LABX-0091, ANR-11-IDEX-0005-02).

d'une politique publique peut être rapprochée de modes d'action caractéristiques des organisations philanthropiques, tels que la « *structuration of organizational fields* » [23] ou l'« *organizational field-building* » [24]. Ces modes d'action consistent à structurer un nouveau champ social ou un secteur d'action publique en favorisant l'émergence de nouvelles « industries » [25] : formation de nouvelles organi-

isations censées regrouper des chercheurs et des cliniciens qui s'engagent à coopérer dans toutes sortes d'opérations de recherche translationnelle.

Sur la base de plus de 140 entretiens, d'observations de réunion et d'analyses documentaires, nous avons montré que les Siric comme instruments d'organisation ne sont pas encore parvenus à créer les conditions favorables à la réalisation extensive de ces

“La deuxième étude visait à favoriser la coopération entre des acteurs réputés entretenir des relations si ce n'est hostiles, du moins distantes : les chercheurs et les cliniciens”

sations, soutien à des organisations existantes, mise en relation de ces dernières, formation de cadres et d'agents spécialisés, création d'espaces ou de lieux pouvant favoriser la formation d'intérêts collectifs (revues spécialisées, colloques, séminaires...), etc. De manière générale, il s'agit de « promouvoir des réseaux inter-organisationnels, de promouvoir des conceptions, des cadres ou des champs d'action appropriés, et d'enrôler des acteurs dans un projet collectif » [24, p. 249]. Autrement dit, nous avons évalué l'action d'organisation, de coordination et d'amélioration que la FDF a assumée en finançant des centres de soins, des professionnels, des formations, des colloques et conférences, des recherches, etc.

La recherche translationnelle sur le cancer

La deuxième étude visait, à la demande de l'Institut national du cancer (INCA), à évaluer l'efficacité de dispositifs organisationnels ayant pour objectif de favoriser la recherche translationnelle, c'est-à-dire à améliorer le passage des découvertes faites par la recherche (en génomique) vers la clinique. Autrement dit, à favoriser la coopération entre des acteurs réputés entretenir des relations si ce n'est hostiles, du moins distantes : les chercheurs et les cliniciens. Pour cela, l'INCA a financé, au terme d'un appel à projets compétitif, huit nouvelles organisations – les « Siric » –

appariements : les collaborations sont restées limitées et les conflits assez nombreux. En effet, les Siric n'ont pas été constitués de manière suffisamment forte pour subvertir des relations de pouvoir qui, dans la plupart des cas, reproduisent des logiques institutionnelles et professionnelles fort anciennes, globalement favorables aux soins.

Le label « Siric – INCA » était censé jouer sur la volonté que manifestent les acteurs pour se positionner et se distinguer les uns par rapport aux autres dans le champ concurrentiel de la recherche sur le cancer, afin de les orienter, de manière souple, vers des options que les acteurs de l'action publique – l'INCA au premier chef – considèrent comme collectivement bénéfiques : la coordination. Les acteurs en charge de cette politique misaient ainsi sur le sentiment d'appartenance lié à la création d'une organisation labélisée, investie de capital symbolique par la puissance publique, pour susciter la coopération d'acteurs qui jusqu'alors ne travaillaient guère (ou peu) ensemble. Cette politique publique reposait implicitement sur une croyance managériale répandue, celle qui conçoit le discours sur le changement, le sens (au sens de signification comme de direction) qui lui est, à grands frais de communication, conféré, comme une condition suffisante à la transformation des pratiques organisationnelles. Nous montrons toutefois que si

les demandes de labélisation ont été nombreuses, appartenir à une organisation labélisée n'a pas suffi à connecter des ensembles organisationnels disjoints, en dépit des efforts conséquents (notamment de communication) produits par l'INCA. Les Siric n'ont en fait réussi à créer de la coopération et de la coordination que sur des sujets de recherche émergents, sur lesquels les acteurs de la clinique et de la recherche n'étaient pas encore très engagés, ou alors quand ils sont venus renforcer des alliances existantes. Sur la base de ces constats, l'étude a finalement permis d'identifier les conditions qui seraient propices à l'amélioration de l'efficacité de ces dispositifs de coordination et coopération.

La lutte contre les addictions

Enfin, la troisième étude avait pour objectif d'évaluer certaines actions politiquement significatives du plan d'action de lutte contre les addictions élaboré et porté par la Mission interministérielle à la lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca). En accord avec le commanditaire, quatre actions spécifiques ont été sélectionnées, en particulier parce que ces actions ne pouvaient parfaitement se mettre en œuvre sans que la mission interministérielle ne joue un rôle clef de coordination ; en effet l'une des fonctions essentielles de cette mission interministérielle est précisément de favoriser la coopération entre les différents acteurs participant à la lutte contre les drogues et les addictions, appartenant à différents champs d'action publique (santé, éducation nationale, sécurité intérieure, justice, etc.). L'angle méthodologique retenu a été celui d'une analyse comparative fondée sur des matériaux qualitatifs. Plus précisément, cette recherche évaluative avait notamment pour objectif de contribuer à évaluer le rôle de la Mildeca en tant qu'acteur de coordination et d'impulsion de la mise en œuvre de ces actions, et de permettre aux opérateurs de réaliser des ajustements « chemin faisant », au cours de la mise en œuvre des dispositifs. Les actions à évaluer et à comparer retenues ont été les suivantes :

Action 5 : sensibilisation des jeunes et de la communauté éducative sur les conduites addictives, les Étudiants relais-santé (ERS) (actions de prévention dans certaines universités pour mieux repérer et prendre en charge les conduites addictives) – pilotes : Éducation nationale, Agriculture, MESR. L'évaluation de cette action a porté sur l'articulation des

interventions et la coordination des différents acteurs de la prévention en milieu universitaire.

Action 22 : accroître la communication autour des Consultations jeunes consommateurs (CJC) (soutiens de la Mildeca à l'Inpes et la Cnaf dans leurs campagnes de diffusion concernant les CJC) – pilotes : Affaires sociales et santé. L'évaluation de cette action a reposé sur l'analyse des rôles respectifs des différents acteurs et a interrogé l'efficacité de la nouvelle stratégie de la Mildeca, à savoir le fait de soutenir des campagnes de diffusion appuyées sur des acteurs comme l'Inpes (aujourd'hui Santé publique France) et de développer un partenariat avec la Cnaf, plutôt que de mener des campagnes de communication en propre.

Action 55 : expérimentation de programmes autour des troubles causés par l'alcoolisation fœtale (TCAF) dans deux régions (améliorer la prévention et la prise en charge des TCAF ainsi que la formation des professionnels à cette question en région Aquitaine et à La Réunion) – pilote : Mildeca. L'évaluation a consisté à analyser l'élaboration et la première phase de mise en œuvre de deux programmes dans deux régions tests (Aquitaine et La Réunion), en particulier la formation des intervenants, et l'effectivité des parcours de prise en charge.

Action 68 : Expérimentation à Marseille d'un programme de prévention de l'attrait pour le trafic de drogues (Organisation de rencontres et de débats avec un panel représentatif de la population concernée, dans un objectif de réappropriation du territoire par la population) – pilote : Intérieur. L'analyse a mis en évidence l'importance des obstacles à la coordination des structures et à sa mise en œuvre dans les quartiers sud de Marseille.

Même si nous ne pouvons pas ici présenter en détail les quatre actions évaluées, il convient d'insister sur le fait que les enjeux liés à la coordination d'acteurs a été un élément transversal à l'ensemble de ces quatre terrains. Nous avons conclu à la difficulté de coordonner les actions de différents acteurs nationaux, mais aussi aux difficultés que peut rencontrer la coordination des différents niveaux (national et relais locaux) de la Mildeca elle-même. Enfin, ses relais locaux aussi, ainsi que les porteurs d'actions locales, rencontrent des difficultés dans leur mission de coordination de différents types d'acteurs, souvent nombreux, aux cultures professionnelles propres : monde médical, secteur social et associatif, acteurs étatiques et municipaux, forces de l'ordre, etc. Cet

enjeu s'est révélé particulièrement saillant dans l'analyse des actions de la prévention de l'attrait pour le trafic de drogues et de la prévention du SAF, dans une moindre mesure pour les ERS. Mais l'enjeu de la coordination à tous les échelons reste un enjeu crucial.

Conclusion

L'organisation est ainsi devenue un instrument privilégié de politique publique, aux côtés d'autres instruments plus classiques (impôts et taxe, interdiction, information, etc.). Évaluer les processus de mise en œuvre de ces politiques publiques d'organisation – c'est-à-dire apprécier leur capacité à produire de la coopération – est *de facto* une évaluation de leur efficacité : une mesure du résultat qu'ont ces organisations (ou méta-organisations), eu égard aux objectifs spécifiques qui leur ont été assignés (coordination et coopération).

Il reste cependant à savoir si ces gains d'organisation ou de coopération ont un impact sur la réduction du « problème public » *in fine* considéré : est-ce que la coordination améliorée des acteurs de la lutte contre les drogues et les addictions, par exemple, contribue à l'efficacité des politiques de lutte contre la drogue et les toxicomanies ? Dans le cadre de cet exercice évaluatif-là, l'évaluation des politiques d'organisation devient une évaluation de processus, condition de possibilité de l'expression d'un jugement d'efficacité : on ne peut, en effet, conclure à l'impact (positif, négatif ou sans impact) d'une mesure sans avoir vérifié a) que cette mesure a été mise en œuvre, et b) qu'elle a été mise en œuvre conformément aux canons qui lui assurent son efficacité. Dans tous les cas, la contribution de la sociologie de l'action publique à l'évaluation reste essentielle.

Bibliographie

- [1] DURAN P., *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 2010 (2^e édition).
- [2] LASCOUMES P., LE GALES P., *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2012 (2^e édition).
- [3] HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011 (2^e édition).
- [4] HALPERN C., HASSENTEUFEL P., ZITTOUN P. (dir.), *Policy Analysis in France*, Bristol, Policy Press, 2018.
- [5] SPENLEHAUER V., « La (f)utilité gouvernementale de l'évaluation des politiques publiques, quelques leçons américaines et françaises », *LIEPP Working Paper*, n° 49, 2016.
- [6] LECA J., MULLER P., « Y a-t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions d'introduction de l'analyse des politiques publiques en France », in GIRAUD O., WARIN P. (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, 2008, p. 39-72.
- [7] LACQUETTE-FOUGERE C., LASCOUMES P., « Les scènes multiples de l'évaluation, les problèmes récurrents de son institutionnalisation », *LIEPP-Policy Paper*, n° 1, 2013.
- [8] BILAND E., GALLY N., « Civil servants and policy analysis in central government », in HALPERN C., HASSENTEUFEL P., ZITTOUN P. (dir.), *Policy Analysis in France*, Bristol, Policy Press, 2018, p. 101-118.
- [9] GERVAIS J., PIERRU F., « Management consultants as policy actors », in HALPERN C., HASSENTEUFEL P., ZITTOUN P. (eds.), *Policy Analysis in France*, Bristol, Policy Press, 2018, p. 175-187.
- [10] BERGERON H., CASTEL P., DUBUISSON-QUELLIER S., LAZARUS J., NOUGUEZ E., PILMIS O., *Que signifie le succès politique des sciences du comportement ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018 (à paraître).
- [11] DURAN P., MONNIER E., « Le développement de l'évaluation en France : nécessités techniques et exigences politiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, 1992, p. 235-262.
- [12] BLATRIX C., « Concertation et débat public », in BORRAZ O., GUIRAUDON V. (dir.), *Politiques publiques. 2, Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 213-242.
- [13] NEVEU E., *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, 2015.
- [14] DUBOIS V., « Politiques au guichet, politiques du guichet », in BORRAZ O., GUIRAUDON V. (dir.), *Politiques publiques. 2, Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 265-286.
- [15] BRUNO I., DIDIER E., *Benchmarking. L'État sous pression statistique*, Paris, Zones, 2013.
- [16] GOZLAN C., « Les sciences humaines et sociales face aux standards d'évaluation de la qualité académique. Enquête sur les pratiques de jugement dans une agence française », *Sociologie*, vol. 7, n° 3, 2016, p. 261-280.
- [17] BEZES P., LE LIDEC P., « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, vol. 66, n° 3, 2016, p. 407-433.
- [18] PRESSMAN J. L., WILDAVSKY A. B., *Implementation*, Berkeley, Los Angeles, University of California Press, 1973.
- [19] NAY O., SMITH A., « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institution », in NAY O., SMITH A. (dir.), *Le Gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, p. 1-21.
- [20] BENAMOUZIG D., BERGERON H., SEGRET A., *Une contribution philanthropique dans le secteur sanitaire : Le rôle de la Fondation de France en matière de soins palliatifs*, Paris, Rapport LIEPP-Sciences Po, 2015.
- [21] CASTEL P., BERGERON H., *Analyse sociologique du fonctionnement des Siric*, Paris, CSO-INCA, 2016.
- [22] BERGERON H., HASSENTEUFEL P., LARTIGOT-HERVIER L., ROA-BASTOS F., *Évaluations de quatre actions du plan intergouvernemental de lutte contre les conduites addictives (2013-2017)*, Paris, Rapport LIEPP-Sciences Po, 2017.
- [23] DI MAGGIO P., « Constructing an organizational field as a professional project: US art museums, 1920-1940 », in POWELL W., DIMAGGIO P., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, p. 267-292.
- [24] BARTLEY T., « How foundations shape social movements: The construction of organizational field and the rise of forest certification », *Social Problems*, vol. 54, n° 3, 2007, p. 229-255.
- [25] LOUNSBURY M., VENTRESCA M., HIRSH P. M., « Social movements, field frames and industry emergence: A cultural-political perspective on US recycling », *Socio-economic Review*, vol. 1, 2003, p. 71-104.