La trajectoire des évaluations d'impact contrefactuelles à la Commission européenne : une rigueur savante très politique

Antonin Thyrard

Dans Revue Française de Socio-Économie **2023/2 n° 31** , pages 89 à 110
Éditions La Découverte

ISSN 1966-6608
ISBN 9782348080319
DOI 10.3917/rfse.031.0089
Date de mise en ligne : 14/12/2023

Article disponible en ligne à l'adresse
https://shs.cairn.info/revue-francaise-de-socio-economie-2023-2-page-89?lang=fr

CAIRN.INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.
Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.
Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La trajectoire des évaluations d'impact contrefactuelles à la Commission européenne : une rigueur savante très politique

La Découverte | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

Antonin Thyrard
EHESS, CEMS
antonin.thyrard@ehess.fr

La Commission européenne entreprend de façon croissante des évaluations micro-économétriques, avec pour projet de quantifier de façon plus rigoureuse l'effet net de ses politiques. En s'inspirant des recherches contemporaines sur l'influence de l'économie sur les politiques publiques et à partir du cas de la Politique européenne de cohésion, cet article retrace la coproduction d'un programme d'« évaluation d'impact contrefactuelle » calqué sur des enjeux administratifs de démonstration de résultats. Ils impliquent de nouvelles interfaces entre économétrie académique et agents publics ainsi qu'une économicisation partielle de la notion d'impact.

The trajectory of counterfactual impact evaluations in cohesion policy: A highly political scientific rigor

The European Commission increasingly evaluates its programs through microeconometrics approaches, aiming at a more rigorous quantification of results. This article traces the integration of these approaches into EU cohesion policy, and their historic implementation. It shows how the actors in charge of this policy shaped a program of microeconometric evaluations tailored to their particular interests: yielding results from public investments. Achieving this goal required European administrators to organize new interfaces between academic econometrics and civil servants, leading to a partial economization of the notion of "impact."

Mots clés : évaluation, contrefactuel, Commission européenne, économistes, politique de cohésion

DOI: 10.3917/rfse.031.0089

Keywords: evaluation, counterfactual, European Commission, economists, cohesion policy

La Découverte | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

L'auteur remercie les deux relecteurs de la *RFSE*, ainsi que Pierre Alayrac, Billie Goldstein et Ilias Naji, pour leurs commentaires ayant permis d'améliorer ce texte.

1. Introduction

L'engouement pour les expérimentations aléatoires (dites RCT) au cours des 20 dernières années a suscité la controverse sur le développement d'une microéconométrie de gouvernement, revendiquant pouvoir *prouver* les effets des programmes publics [Bédécarrats *et al.*, 2020 ; Jatteau, 2021]. Très suivies dans les mondes de l'aide sociale et du développement, et parfois critiquées pour leur « scientisme » [Coriat *et al.*, 2017], ces pratiques évaluatives n'y sont pas restées cloisonnées, et se sont aussi manifestées dans de nombreuses politiques européennes.

Qu'il s'agisse d'apprécier l'impact des « aides d'État » sur la concurrence [CE, 2016b], de la réglementation sur les charges aéroportuaires [CE, 2018] ou encore des subventions à l'innovation sur la performance des firmes [CE, 2016a], les services de la Commission européenne entreprennent en effet depuis une quinzaine d'années ce qu'ils nomment « évaluations d'impact contrefactuelles » (EIC). Ce label amalgame une variété d'approches statistiques reposant sur la comparaison de *groupes traités* (qui bénéficient d'une politique européenne) et de *groupes témoins* (qui n'en bénéficient pas) : des méthodes quasi expérimentales, comme les différences-en-différences ou les régressions sur discontinuité, qui reposent sur la reconstitution *post hoc* de groupes à comparer, mais aussi des approches expérimentales comme les RCT. Elles sont spécifiquement *micro*-économétriques, car elles prennent pour objet des instruments, des programmes et non des politiques entières. En dépit de leur diversité, ces approches sont souvent présentées par la Commission pour leur « essence » commune [Morris *et al.*, 2013 ; CE, 2017], c'est-à-dire l'opportunité d'une quantification des résultats des programmes de l'Union européenne (UE) à la lumière d'une « situation contrefactuelle » où celle-ci n'agirait pas. Grâce aux EIC, les gestionnaires européens seraient capables d'allouer des fonds aux dispositifs les plus efficaces, et pourraient défendre une « valeur ajoutée communautaire ». L'usage de ces méthodes découle ainsi d'un enjeu récurrent de la construction européenne : sa légitimation par son produit économique.

2. Les EIC : un cas d'étude de l'administration (des) économiste(s)

Comprendre la percée des EIC implique d'étudier la circulation des idées économiques, des économistes et leur influence sur les acteurs publics. Dans la littérature sociologique sur le phénomène *d'économicisation* de l'action publique, un consensus semble aujourd'hui prévaloir quant au fait que « l'économie [intègre le] langage des

La Découverte | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

politiques publiques » à mesure que les outils et « styles de raisonnement » des économistes cadrent l'action publique [Hirschman et Berman, 2014, p. 792]. Dans le cas européen, cette circulation pourrait à première vue être comprise comme l'effet des positions institutionnelles et de l'autorité politique des économistes professionnels, omniprésents à Bruxelles depuis les années 1980 [Alayrac, 2022] comme dans de nombreux gouvernements ou organisations internationales [Markoff et Montecinos, 1993]. Ces « économistes d'institution[1] », fonctionnaires ou consultants, auraient été réceptifs au discours de « révolution de la crédibilité » porté par l'économie empirique et son appareil microéconométrique [Angrist et Pischke, 2010] et l'auraient traduit dans les secteurs où ils interviennent. Suivant cette trame, les EIC seraient la traduction d'expériences savantes vers des pratiques administratives, favorisée par les positions pivots de certains économistes.

Or, la littérature a par ailleurs exposé le caractère *réciproque* de la circulation des idées et pratiques entre économie-discipline et action publique. Celle-ci s'apparente aux « voies à double sens » où se confondent impératifs politiques et carrières académiques (ou l'inverse) [Barber, 1989]. En mobilisant la sociologie des champs ou celle des écologies professionnelles, particulièrement celle d'Andrew Abbott [1988 ; 2005], plusieurs travaux ont ainsi montré que l'établissement savant et politique des économistes dépend de leurs interactions avec les écologies politico-administratives. Si les économistes ont ainsi revendiqué avec succès une « juridiction » internationale en expertise politique, c'est dans la mesure où la discipline s'est elle-même transformée en savoir bureaucratique [Fourcade, 2006], et a vu ses agendas de recherche codéterminés par les évolutions de l'État. Le cas des RCT est typique de ces alliances et influences croisées, qui se déroulent dans des « charnières » [Abbott, 2005]. La revendication de supériorité des « expérimentalistes » et leur légitimité dans le champ des sciences économiques se jouent ainsi dans une autre lutte, entre agences publiques du développement international et fondations philanthropiques privées, souhaitant tirer parti de la « preuve » des RCT [de Souza Leão et Eyal, 2020, 2019].

Comme l'indiquent Daniel Hirschman et Elizabeth P. Berman [2014], l'étude des influences *professionnelles* et *institutionnelles* des économistes doit ainsi prendre en compte la transformation globale de *l'infrastructure cognitive* des politiques publiques, et ne pas se limiter à l'étude des économistes-décideurs. Des *styles de raisonnement*[2] ou des *instruments* d'inspiration économique peuvent fonder l'orientation d'une politique, avant de légitimer en retour l'intervention d'un pôle académique. Ce triple regard *professionnel, institutionnel* et *cognitif* permet notamment de saisir des séquences « d'économicisations ambivalentes » [Griffen et Panofsky, 2020] où c'est l'administration elle-même qui oriente les programmes de recherche dans l'économie-discipline. Les cas étasuniens du calcul d'une « valeur ajoutée de l'enseignement » [Griffen, 2020] ou de l'analyse économique des soins prodigués aux nourrissons [Griffen et Timmermans, 2020] soulignent que des logiques cognitives d'économicisation survivent à leurs créateurs (para)administratifs. Dans ces situations,

1 Notion empruntée à Pierre Alayrac et à ses travaux sur l'établissement des économistes à la Commission européenne.

2 Hirschman et Berman empruntent cette notion à Ian Hacking pour qualifier des sommes de concepts, des « façons de penser les problèmes » et des « assomptions causales » qui permettent des interprétations, mais ne relèvent pas du paradigme explicite.

c'est d'abord l'invention d'outils analytiques au sein de l'administration qui suscite le développement de pôles académiques spécialisés. C'est dans un second temps que ceux-ci contribuent en retour à légitimer et à outiller l'action administrative, dans une boucle complexe entre savant et politique.

En s'inspirant de cette approche attentive au croisement des professionnels, des instruments et des cadrages cognitifs, cet article propose une généalogie de l'approche contrefactuelle dans les politiques européennes, en étudiant les mobilisations individuelles et collectives qui lui ont donné forme. Celles d'économistes convaincus par la validité technique et politique d'une évaluation fondée sur de l'économétrie comparative, mais aussi celles, plus discrètes, de leurs mécènes eurofonctionnaires en quête de dispositifs démonstratifs. Leurs interactions vont non seulement institutionnaliser les approches contrefactuelles, mais également contribuer à la revendication d'un monopole microéconomique sur l'analyse et la définition de l'impact. On se fonde sur le cas de la Politique européenne de cohésion (PC), point de départ méconnu des EIC. Au sein des directions générales aux affaires régionales (DG Regio) et à l'Emploi (DG Emploi), coresponsables de cette politique avec les États membres d'environ 330 milliards d'euros de budgets d'investissements pour la cohésion économique et sociale[3], les approches contrefactuelles vont rapidement séduire, associées à la promesse d'un pilotage-chiffrage rigoureux des résultats européens.

Encadré 1. Approche et matériau d'enquête

Pour comprendre la réception et les usages spécifiques du « contrefactuel » par la Commission européenne, nous avons identifié ses séquences et entrepreneurs clés sur une cinquantaine d'années : nous souhaitions comprendre les motifs politiques dans l'intégration européenne qui ont créé (et cadré) le problème et les solutions de la démonstration d'impact contrefactuelle. Cette analyse est issue d'une thèse de doctorat proposant une sociologie plus large de l'évaluation dans la Politique de cohésion. Nous mobilisons 45 entretiens semi-directifs issus de la thèse : d'une durée moyenne d'une heure et quart, ils ont été réalisés avec des fonctionnaires européens ou territoriaux, ainsi qu'avec des économistes et consultants sous contrat avec la Commission. Sont aussi mobilisées des archives variées constituées de rapports, de présentations PowerPoint, de supports audio et vidéo produits à des fins promotionnelles. Des observations ponctuelles (n = 4) ont également été réalisées dans des conférences *ou* workshops promouvant l'usage d'EIC.

Premièrement, nous rappellerons que la Politique de cohésion est en réalité saisie par l'enjeu des preuves *contrefactuelles* de son efficacité dès les années 1970, la notion apparaissant alors dans des études comparatives du développement socio-économique régional. Deuxièmement, nous verrons que ce n'est qu'au milieu des années 2000 que le contrefactuel se particularise et s'instrumentalise. Dans cette séquence, les frustrations de la Commission vis-à-vis de son information évaluative l'amènent à collaborer avec quelques universitaires engagés dans l'évaluation économétrique :

3 Pour plus de détails sur le budget et le fonctionnement de la Politique de cohésion, on peut se référer au site de la DG Regio : https://ec.europa.eu/regionalpolicy/.

La Découverte | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

cette rencontre politico-académique amène à l'invention du label « d'évaluation d'impact contrefactuelle ». Troisièmement, nous verrons que la Commission a par la suite cherché à réguler la demande et l'offre d'EIC, en créant ses propres mécanismes de dialogue avec la recherche, tout en favorisant une définition du domaine de l'analyse d'impact substantiellement compatible avec la microéconométrie. Quatrièmement, nous reviendrons sur les motifs de la réception contrastée des EIC dans les politiques européennes : après de premières années enthousiastes quant à l'éventualité d'un *étalon-or* quantitatif, la microéconométrie semble finalement avoir été normalisée par les contre-mobilisations d'autres évaluateurs, promoteurs de visions alternatives de l'impact.

3. La quête cinquantenaire d'une image de l'impact européen

3.1. De premiers « contrefactuels » issus de l'économie régionale

Dès les années 1970, l'investissement public européen est travaillé par une double problématique d'allocation budgétaire et de justification des résultats : il s'agit de piloter les instruments épars de l'investissement régional (Fonds social européen et Banque européenne d'investissement créés en 1958, Fonds européen de développement régional en 1975) et d'en démontrer la pertinence en matière d'impact sur le PIB local. Tel que le résume le rapport d'une *task force* créée par la Commission dans les années 1970 pour coordonner cette politique balbutiante, « l'utilisation la plus rationnelle des ressources limitées impose des choix, la fixation de priorités dans l'affectation de ces ressources […] vers les actions les plus efficientes » [CE, 1978, p. 74].

La rationalisation budgétaire serait d'autant plus ardue que, par manque de données, « [o]n ne connaît pas les situations de départ [et les] points essentiels de comparaison (*ibid.*, p. 72). Si elle ne fait ici que transparaître, la notion de « contrefactuel » est en revanche explicite dans les travaux d'économie régionale cités par les eurofonctionnaires, et particulièrement ceux de chercheurs britanniques. Dans ce pays, où les politiques économiques sont partiellement régionalisées depuis les années 1950, une évaluation fondée sur la comparaison contrefactuelle entre *scenarii* « *Policy-on* » et « *Policy-off* » s'est déjà développée. Pour ces études, il est décisif de définir des contrefactuels permettant d'isoler les effets de la politique étudiée (croissance, créations d'emplois ou d'entreprises) d'autres facteurs, à partir de projections ou de modélisations [Ashcroft et Taylor, 1977 ; Nicol 1982].

L'idée de contrefactuel commence véritablement à circuler à Bruxelles dans les années 1980, quand l'expansion du budget communautaire s'accompagne d'un accroissement tout aussi sensible des moyens d'expertise économique de la Commission. En s'appuyant sur des données issues d'instituts statistiques ou d'administrations publiques et privées, les DG II (économie-finances) et DG XVI (affaires régionales) produisent des projections ou des modélisations entrées-sorties de l'économie européenne. Elles cherchent à mesurer et à justifier un « impact » européen, une « valeur ajoutée européenne », en termes de points de PIB, de création d'emploi ou de niveau

La Découverte | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

d'investissement privé. Bien que ces exercices suggèrent l'existence d'effets substantiels des politiques européennes sur les économies nationales, leur caractère surplombant limite l'analyse. Tel que l'explique dès 1981 un rapport écrit pour la DG XVI : « Dans la mesure des quantifications possibles et de l'isolation de l'effet des politiques, le plus que l'on puisse dire à propos [de l'effet] est que la situation aurait été pire s'il n'y avait pas eu de politique régionale » [CE, 1981]. Ces études suggèrent également que les contrefactuels, bien qu'ils soient difficiles à établir, représentent des sources précieuses pour l'aide à la décision économique. Les auteurs recommandent par conséquent leur élargissement au plus grand nombre de cas, ainsi que la poursuite des recherches sur la plausibilité des contrefactuels en macro et microéconomie appliquées aux programmes.

Dans les années 1990, différentes entreprises de systématisation de l'évaluation dans les fonds européens contribuent elles aussi à disséminer la notion de « contrefactuel », au travers notamment de guides méthodologiques [CE, 1997]. Il ne s'agit cependant que d'une fraction des approches investies par la Commission et ses consultants : à cette époque, l'économétrie cohabite avec des analyses coûts-avantages, des études qualitatives et sociologiques, de la géographie économique, le tout soutenu par un suivi systématique par indicateurs à l'échelle des programmes locaux de fonds européens. Ce pluralisme méthodologique est associé à une définition large de « l'impact » socio-économique, entendu comme les « conséquences apparaissant pour les destinataires directs après la fin de leur participation à l'intervention ou après l'achèvement des équipements publics » [CE et Euréval, 1998, p. 24]. Les approches contrefactuelles, capables de chiffrer les effets d'un instrument au regard d'une série de variables, mais pas d'expliquer le changement social ou institutionnel induit par l'action européenne, ne sont alors pas priorisées.

3.2. Une comptabilité de l'impact controversée au début des années 2000

La systématisation de l'évaluation ne tarit pourtant pas les critiques sur l'impact de ces fonds. Au début des années 2000, le cofinancement européen se voit attaqué autant pour son manque de spécialisation thématique, éparpillant l'efficacité de la dépense européenne [Peuziat, 2012 ; Sapir *et al.*, 2004] que pour la difficulté à contrôler en détail le parcours des fonds, entraînant une « explosion » du nombre d'audits avec l'élargissement de l'UE vers l'Est [Mendez et Bachtler, 2011]. En parallèle, des études externes conjecturent une faible convergence économique entre les régions européennes malgré l'effort budgétaire [Bachtler et Gorzelak, 2007 ; Boldrin et Canova, 2001] en rupture avec les modèles de la Commission qui concluaient à un impact positif des fonds européens sur la croissance et l'emploi [Beutel, 2000]. Plus tard, bien que la crise de 2008 soit l'occasion de mettre en avant les effets contracycliques de la Politique de cohésion [CE, 2010], elle ravive également les demandes de contraction budgétaire.

Placés au carrefour de ces controverses, les services d'évaluation des DG Regio (ex-DG XVI) et DG Emploi se mettent en quête de pistes de réformes. Largement renouvelées au cours des années 2000 par un *turnover* interne, ces équipes souhaitent

La Découverte | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

réviser les pratiques de leurs prédécesseurs qu'ils jugent trop peu rigoureuses. La modélisation macroéconomique et le suivi des programmes par indicateurs sont particulièrement critiqués. La première serait trop abstraite et éloignée de la décision, tandis que le second ne représenterait qu'une compilation de macro-données contextuelles (croissance économique, emplois, secteurs d'activité en expansion) ne permettant pas d'isoler l'incidence causale des politiques européennes sur ledit contexte. Tel que l'explique en 2013 Veronica Gaffey, alors cheffe de l'évaluation de DG Regio, à un panel d'évaluateurs, approcher l'impact par des indicateurs de contexte revient à décrire sans prouver :

> « Une grande partie des données ne représente pas notre impact. Leur utilité semble être de donner des chiffres pour débloquer les paiements européens, au lieu d'être un exercice de reddition de comptes et d'apprentissage […] Il existe [pourtant] des voies pour rationaliser, concentrer et clarifier ce que nous devons compter et ce que ces chiffres signifient » [Gaffey, 2013, p. 198, notre traduction].

Les responsables européens de l'évaluation vont dès lors cadrer plusieurs chantiers ouverts après 2006 (évaluation rétrospective de la période budgétaire 2000-2006, évaluation intermédiaire pour 2007-2013 et préparation de la période 2014-2020) sous l'angle de la démonstration causale des effets européens. Cette posture va les rendre particulièrement réceptifs aux propositions techniques de quelques spécialistes en évaluation quantitative, militants de longue date des « approches contrefactuelles ».

4. L'EIC, une coproduction académico-administrative

4.1. L'arrimage d'une nouvelle expertise du contrefactuel à la Commission européenne

L'ancrage de la notion de « contrefactuel » dans la Commission provient d'une rencontre entre une poignée d'eurofonctionnaires et d'économètres, au rang desquels l'Italien Alberto Martini. Qualifié par nos enquêtés de « pionnier », ou d'entrepreneur culturel » du contrefactuel, cet universitaire et consultant pour la Commission (à partir de 2008) va largement contribuer à la réforme de la politique d'évaluation entamée par les DG Regio et DG Emploi. Dans cette séquence, le rôle d'intermédiation joué par A. Martini et ses collègues est analogue à celui des « entrepreneurs institutionnels » ayant contribué à propager l'usage des RCT dans l'aide sociale ou le développement [Devaux-Spatarakis, 2014a]. Ce chercheur va travailler à connecter les enjeux européens de démonstration de « valeur ajoutée » à une solution technico-institutionnelle par la validité économétrique, par son usage persuasif de la notion de « contrefactuel ».

La Découverte | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

Docteur en économie de l'université du Wisconsin en 1988, A. Martini commence sa carrière aux États-Unis, au *Mathematica Research Institute*[4]. Il fonde en 1997 en Italie une association de promotion de l'évaluation (l'Asvapp), qui organisera dès 2002 des formations à l'évaluation quantitative. Bien avant l'avènement des RCT (Martini n'y faisant que très peu référence), il publie et prend la parole en faveur d'un retour en force de l'économétrie dans l'évaluation. Dans ses écrits, il ne défend pas une méthode ou des instruments spécifiques[5], mais un label global, un « paradigme » : « l'approche contrefactuelle » [Martini, 2006]. Pour lui, s'il faut faire varier les techniques statistiques selon le contexte, il est essentiel de toujours chercher l'attribution rigoureuse d'un effet par la comparaison entre groupe traité et groupe témoin. Il critique particulièrement l'idée qu'on puisse mesurer « l'impact » de la Politique de cohésion avec des macro-indicateurs dont il critique « l'insoutenable légèreté » [*ibid.*] : leur croissance donnerait l'illusion d'un progrès, sans entraîner une réflexion causale sur l'efficacité des programmes. Pour A. Martini, il faudrait remettre le contrefactuel « sur la route de Bruxelles » [Martini, 2008] : la Commission disposerait ainsi d'un instrument particulièrement puissant, à même d'accroître les rendements des fonds européens, et offrant aux États et collectivités territoriales un « registre » de ce qui fonctionne [Martini, 2008].

Moins célèbre que les partisans des RCT comme E. Duflo ou A. Banerjee, A. Martini n'en est pas moins familier des institutions publiques : sa problématisation de l'évaluation par la rigueur causale va être remarquée par les fonctionnaires de DG Regio, qui explorent les pistes de réforme de leur boîte à outils. D., macro-économiste de formation et responsable du suivi des méthodes au sein de la DG, se rappelle ainsi avoir organisé une rencontre avec Martini après s'être lui-même documenté sur le potentiel évaluatif de l'économétrie :

> « J'ai rencontré Alberto presque par hasard. Je recherchais de mon côté des techniques, des études plus scientifiques et rigoureuses pour évaluer, et j'ai eu cette idée à propos des groupes de comparaison. Alberto venait à Bruxelles, pour une autre réunion, nous avons pu nous rencontrer en parallèle. [On] voulait le faire et lui le faisait déjà ! C'était fascinant pour nous. Donc on a commencé à travailler avec lui. Il avait beaucoup d'idées, un bagage, et nous a ouvert le monde académique. »

Ce « bagage » consiste notamment en un réseau transatlantique d'universitaires habitués à travailler pour l'administration. Martini recommande ainsi à la DG Regio d'autres experts comme Michael Wiseman, un collègue de longue date[6] et professeur à l'université George Washington, ou encore Daniele Bondonio, ancien doctorant à l'université Carnegie Mellon et désormais professeur à l'université du Piémont-Oriental sur la chaire d'économétrie auparavant occupée par Martini.

4 Institut travaillant pour les administrations et les entreprises, fondé dans les années 1960 par des économistes de Princeton. *Mathematica* a participé aux expérimentations sociales étasuniennes des années 1970 et aux évaluations qui les ont accompagnées.

5 Bien que ses textes le montrent plus proche des approches quasi expérimentales, où le chercheur reconstitue un groupe témoin a posteriori à partir de données de terrain, et que Martini juge plus réalistes dans l'environnement complexe des politiques publiques.

6 Ils ont tous les deux fait leur doctorat en économie à l'université du Wisconsin, Michael Wiseman en 1972 et Alberto Martini en 1988. Wiseman y deviendra professeur en Affaires publiques et économie dès 1988.

La Découverte | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

La Découverte | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

Le nom de ces experts apparaît également dans les papiers des agents de la DG Emploi, eux aussi séduits par la perspective d'évaluations susceptibles de déterminer *ce qui fonctionne* dans le Fonds social européen (FSE). Ce sujet intéresse particulièrement l'économiste Georg Fischer, directeur pour « l'analyse et l'évaluation » dans cette DG à partir de 2010. Il supervise plusieurs échanges avec le secrétariat étasunien au Travail, qui emploie des évaluations économétriques (quasi) expérimentales depuis de nombreuses années. Des séminaires communs sont organisés à Washington entre 2010 et 2012, débouchant sur un ouvrage collectif appelant à « informer les décideurs européens des expériences américaines » [Besharov et Cottingham, 2011, p. 448]. Parmi les contributeurs de ce volume, on retrouve M. Wiseman et A. Martini, ce dernier appelant la Commission à développer au plus vite « l'évaluation contrefactuelle » du soutien à l'emploi et à collecter des données permettant des évaluations expérimentales ou quasi expérimentales [McConnell *et al.*, 2011]. Le discours sur la pertinence analytique se double d'une problématisation éthique, puisque « les enjeux pour le contribuable, les bénéficiaires et la santé de l'économie sont trop importants pour que les politiques des marchés de l'emploi ne soient pas fondées sur des preuves solides » (*ibid.*, p. 467). Cette dimension éthique du contrefactuel sera d'ailleurs reprise quelques années plus tard par Wiseman et d'autres consultants élaborant un guide méthodologique à destination des évaluateurs du FSE, selon lequel « il incombe [aux] responsables qui puisent dans les ressources du FSE de justifier les fonds qui leur sont régulièrement alloués en montrant que leurs interventions aboutissent et profitent aux citoyens. Pour remplir cet objectif, il est important de réaliser des EIC meilleures et plus nombreuses » [Morris *et al.*, 2013, p. 10].

4.2. De « l'approche contrefactuelle » au néologisme administratif « d'EIC »

Au fil des rencontres, l'effervescence autour des « approches contrefactuelles » s'incarne dans l'organisation de séminaires et d'études pilotes[7] : il ne s'agit au départ que d'explorer le champ des possibles. Mais « l'approche contrefactuelle » va prendre une dimension plus concrète au cours de la préparation du « rapport Barca » [2009], exercice de réflexion sur l'avenir de la Politique de cohésion ouvert pendant la crise de 2008. Élaboré par un comité animé par Fabrizio Barca, haut fonctionnaire italien spécialiste du développement régional, le rapport présente l'évaluation microéconométrique comme l'avenir d'une politique « fondée sur les résultats », par le néologisme « d'évaluation d'impact contrefactuelle » (ou EIC). Il s'agit d'une invention à proprement parler, car le terme regroupe sous un même chapeau des approches et méthodes variées, que la littérature spécialisée désigne d'habitude pour elles-mêmes (comme les différents *designs* de *RCT* ou de quasi-expérimentations). Portée par l'administration, la focale sur l'aspect « contrefactuel » permet une réduction autour de l'enjeu de *puissance démonstrative*. Les EIC devraient enfin permettre de saisir « l'impact » de l'action européenne, conçu comme une forme de valeur ajoutée du financement européen, son « effet net » quantifiable sur les situations locales ou nationales, et non plus comme une empreinte à très long terme, difficilement quantifiable.

7 Dont la commande d'une première étude contrefactuelle ex post sur le soutien du Feder aux PME (Gefra et IAB, 2010).

Cette terminologie et cette vision de l'impact sont inspirées des positions des experts ayant assisté F. Barca sur le volet « évaluation » de son rapport : les services de la Commission, mais aussi la responsable de l'évaluation d'impact à la Banque mondiale Ariana Legovini, l'économiste régional Philipp McCann (université de Gronigen) et A. Martini lui-même, tous trois portés sur les approches contrefactuelles. Le texte est prudent et évite les formulations hégémoniques, ne suggérant pas la disparition des autres approches évaluatives, qu'elles soient économiques ou non. Mais il ancre aussi une partition assez nette entre le domaine de « l'impact », propre à l'économétrie, et celui de la « mise en œuvre », renvoyée au qualitatif. Tel que l'explique une annexe du rapport dédié à l'évaluation : « bien qu'importantes, les méthodes qualitatives ne peuvent pas mesurer les effets par établissement d'un contrefactuel. Néanmoins [elles] peuvent jouer un rôle puissant et conjoint aux méthodes quantitatives, afin de faire un récit plus complet des résultats et enjeux du programme » [Morton, 2009]. A. Martini défendait une position analogue, voyant dans les approches qualitatives un complément nécessaire pour comprendre le *comment* des mesures économétriques, les dernières devant cependant précéder les premières [Martini, 2006]. Ici, les approches non économétriques ne sont pas disqualifiées, mais plutôt exclues du domaine de « l'impact ».

Malgré cette emphase sur l'économétrie, le rapport Barca n'aboutit pas à une doctrine de l'évaluation purement fondée sur le contrefactuel, mais à une forme de dualisme dans l'analyse d'impact. Les DG Regio et DG Emploi, dont certains autres consultants et agents se montrent sceptiques quant à la capacité du contrefactuel à s'imposer comme grille de lecture univoque de « l'impact », vont essayer de stabiliser une sorte de consensus méthodologique sur un modèle déjà tenté dans les agences de développement international [Nonie, 2009 ; DFID, 2012]. Les EIC seraient à privilégier, mais uniquement pour la *mesure* de l'impact des programmes, tandis que d'autres approches qualitatives ou quantitatives seraient nécessaires pour *comprendre* en profondeur les mécanismes socioéconomiques expliquant le succès des programmes [Riché, 2014 ; CE 2014]. Pourtant, l'accent mis sur la « performance » financière et économique des programmes pour 2014-2020 [CE, 2016c], couplé avec des exigences plus ou moins tacites de modération budgétaire, va contribuer à l'actualité institutionnelle des EIC et de leur promesse d'identifier « ce qui marche ». La Commission, et particulièrement la DG Emploi, vont substantiellement investir dans des capacités expertes en la matière, avec pour objectif de disséminer la pratique de l'EIC et le recours aux économètres.

5. Enrôler des économistes pour enrôler d'autres administrations

La dissémination de l'EIC fait face à deux limites. Premièrement, la Politique de cohésion est cogérée à l'échelle locale par des « autorités de gestion » (AG), issues des États et collectivités territoriales, et qui sont relativement libres en matière de programmation et de gestion. L'influence de la Commission sur ces AG s'exerce plus indirectement en matière d'évaluation comme de gestion, par la promotion de *bonnes pratiques* et de *standards* [Piattoni et Polverari, 2016]. Deuxièmement, les EIC nécessitent

La Découverte | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

d'avoir accès à des compétences économétriques et des données abondantes et comparables, deux éléments dont les AG ne disposent pas nécessairement.

Pour dépasser ces obstacles, la Commission joue sur deux leviers. Tout d'abord, elle va investir dans son propre centre d'évaluation quantitative, servant d'interface entre l'administration et les mondes académiques. Ensuite, elle va accompagner les AG à l'EIC à travers une pratique de « guidance », terme administratif désignant la formation et l'aide ciblée aux recrutements d'experts, permettant à la Commission de jouer « d'influences douces » dans son gouvernement de la Politique de cohésion [Bachtler et Mendez, 2007]. Dans le cas des EIC, la demande administrative va structurer l'offre savante et contribuer à soutenir des revendications économétriques sur le domaine de l'analyse d'impact.

5.1. L'ouverture programmée d'interfaces entre Université et *policymaking*

Bien que plus épurées que les modèles macroéconomiques comportant des centaines d'équations, les techniques économétriques qui sous-tendent les EIC demeurent ésotériques pour beaucoup de gestionnaires de fonds européens. De ce fait, le développement d'une nouvelle expertise est très vite identifié par la Commission comme une priorité. Là où la DG Regio a eu recours à des experts externes tels qu'Alberto Martini, la DG Emploi va décider d'internaliser des ressources en créant en 2013 un Centre de recherche sur l'évaluation d'Impact (CRIE), service installé dans le Centre commun de recherche de la Commission (CCE) à Ispra (Italie).

Le CRIE a trois objectifs : servir d'interface entre l'économétrie académique et la Commission, assister les AG dans leurs évaluations contrefactuelles et les former aux principes de la microéconométrie. Confié à Paolo Paruolo, professeur d'économétrie à l'université d'Insumbria, le CRIE s'attèle au recrutement, en tant qu'agents contractuels, d'économistes et d'économètres intéressés par la production d'analyses sur les politiques européennes pour l'Emploi. Ces recrues doivent notamment servir de support méthodologique pour une première vague d'études pilotes locales, financées pour des AG volontaires par les fonds de la DG Emploi afin de « sensibiliser » aux EIC[8], et surtout aux approches quasi expérimentales jugées plus adaptées que des RCT à la diversité des programmes (et bénéficiaires) européens.

Guichet à destination des agents publics, le CRIE a aussi pour mission d'inciter les chercheurs à se lancer dans l'évaluation du FSE. Il s'agit à la fois d'émuler l'*offre* (côté économistes) et la *demande* (côté institutions). Cet interfaçage est notamment recherché au travers des conférences *Counterfactual Methods for Policy Impact Evaluation* (COMPIE) organisées depuis 2014. Sur le format du colloque universitaire, la DG Emploi veut susciter des appariements entre agents publics et universitaires, tel que l'évoque B., économiste au CRIE.

8 Deux appels à projets de la Commission offrent ainsi à des collectivités publiques volontaires des bourses pour réaliser des EIC pilotes. Huit projets seront sélectionnés, pour des aides d'environ 120 000 euros par évaluation.

La Découverte | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

> « D'un côté les chercheurs se disent "la Commission a de l'argent et ne comprend rien". Et les gens de la Commission se disent "les chercheurs ils font ce qu'ils veulent" […] ce qui était bien [avec COMPIE], c'est que c'était organisé avec la DG Emploi, donc il y avait vraiment des fonctionnaires qui ont été invités, je me demande si on n'avait pas fait une formation pour eux avant, donc il y avait un aspect vraiment *policy*, très concret, d'avoir ces gens qui venaient écouter des chercheurs du monde académique, présenter des articles. Et ça, c'était possible honnêtement en grande partie parce que Paolo [Paruolo] avait une grande crédibilité académique[9]. »

Pour nourrir ce dialogue, le CRIE recrute principalement des économistes en sortie de thèse ou de postdoctorat, ainsi que quelques profils plus expérimentés issus de la Commission ou d'administrations et universités nationales. Bien qu'embauchés pour une fin précise, l'évaluation du FSE, ils conçoivent leur mission comme foncièrement scientifique. Pour ces chercheurs « affamés de données[10] », travailler pour la Commission représente autant une opportunité individuelle de carrière dans le champ de l'économétrie appliquée qu'une contribution collective à l'amélioration des programmes d'insertion-emploi. Comme pour les économètres investis dans les expérimentations sociales en France [Devaux-Spatarakis, 2014a, 2014b], l'engagement des économistes du CRIE dans les politiques européennes leur offre une fenêtre stratégique d'établissement disciplinaire et professionnel.

5.2. Former aux EIC – des investissements concrets dans la « rigueur méthodologique »

La Commission va également promouvoir les EIC directement auprès des AG, à travers le dialogue de gestion qui unit Bruxelles et les territoires. Si les gestionnaires locaux peuvent en théorie explorer diverses pistes méthodologiques dans l'appréciation de leurs programmes, la Commission peut en pratique inciter à l'emploi de certaines méthodes. Ne pas suivre son avis peut compliquer les relations institutionnelles et la circulation des fonds, donnant du poids aux conseils des eurofonctionnaires. Tel que le suggère K., évaluateur chez DG Regio, « si nous disons qu'une méthode est bonne, les AG tendront à le faire. Si c'est un universitaire qui le dit, et bien, ça reste juste un universitaire, ce n'est pas la Commission[11] ».

Les deux DG vont agir sur plusieurs paramètres : promouvoir les marchés d'expertise, former les AG à commander des EIC et inciter à collecter des données à l'échelle du bénéficiaire pour faciliter le travail des économètres. Les arguments faisant de l'économétrie une approche « plus rigoureuse » de l'évaluation, travaillés à Bruxelles, sont réinjectés dans les circuits locaux de la Politique de cohésion dans l'optique de convaincre les AG. Cette entreprise va mobiliser les économistes du CRIE, mais aussi d'autres économistes-consultants, dont les multiples PowerPoint et documents de « guidance » vont circuler dans les AG dès le début des années 2013, à l'image d'un guide méthodologique de la DG Emploi déjà cité [Morris *et al.*, 2013]. Comme

9 Entretien avec B., économiste au JRC, février 2021.
10 Entretien avec P., économiste au JRC, juin 2020.
11 Entretien avec K., évaluateur à la DG Regio, avril 2020.

La Découverte | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

nous l'expliquait C., économiste au CRIE, la logique du centre est alors de convaincre les agents locaux de l'intérêt des EIC, avant d'envisager un travail plus concret d'évaluation[12].

De façon ponctuelle, au travers d'écoles d'été ou de séminaires dédiés aux techniques d'évaluation, des dizaines de fonctionnaires locaux vont assister à des présentations sur les EIC données par Alberto Martini, Michael Wiseman, mais aussi par d'autres économistes comme Marco Caliendo (université de Postdam) et Jochen Kluve (université Humboldt), travaillant tous deux pour l'institut allemand des études sur le travail (IZA), eux aussi familiers des missions de conseil pour des institutions publiques[13]. Dans les AG comme à Bruxelles, cette activité autour des EIC va contribuer à populariser la distinction faite par les économètres entre l'impact comme *attribution causale d'effets* et d'autres types d'évaluation, complémentaires, mais non substituables aux EIC. Plus qu'une recherche d'hégémonie de l'EIC vis-à-vis d'autres approches, la « guidance » européenne sur 2014-2020 promeut une sorte de *partition* de l'évaluation entre plusieurs juridictions expertes, et tend à associer « impact » et « mesure » économétrique.

5.3. Les EIC de la Cohésion à la Commission : vers une économicisation du domaine de l'impact ?

L'établissement des EIC dans la Politique de cohésion va contribuer à leur essor dans toute la Commission. Le secrétariat général de l'institution, qui produit depuis les années 2000 des « études d'impact » pour prouver (ou infirmer) la valeur ajoutée de la législation européenne, est par exemple très intéressé par les EIC en tant qu'instrument d'analyse coûts-bénéfices. Son agenda transversal « pour une meilleure réglementation » [CE, 2017] va être saisi par les économistes du CRIE comme une occasion de mettre en avant leur savoir-faire. L'économétrie étant considérée comme transparente aux objets qu'elle étudie (et donc applicable à d'autres secteurs), le Centre pourrait passer de la seule évaluation des politiques d'emploi à un périmètre plus large, incluant des politiques économiques, de recherche ou encore les politiques culturelles. Selon S., responsable de l'évaluation à la DG Emploi, le CRIE aurait assez tôt œuvré dans cette direction :

> « Les efforts pour étendre les évaluations contrefactuelles sont surtout venus du CRIE lui-même. Ils ont développé une stratégie soutenue pour élargir leurs activités à d'autres domaines. Le secrétariat général les a appuyés fortement dans ces efforts. La première conférence [COMPIE] pour bâtir des liens entre académiciens, *practitioners* et *policy makers* avait ouvert la porte à des domaines autres que les politiques sociales, marché de travail et éducation. Le CRIE avait toujours pensé que sa portée ne s'arrêtait pas à DG Emploi[14]. »

12 Entretien avec C., économiste au JRC, juin 2020.
13 Ce type de prestation de conseil auprès d'institutions internationales ou de gouvernements est mentionné par le CV de la majorité des économistes ayant contribué aux activités du CRIE ou de la Commission sur le « contrefactuel ».
14 Entretien avec S., évaluateur à la DG Emploi, septembre 2020.

La Découverte | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

En 2016, soit trois ans après sa création, le CRIE se transforme en « Centre de compétence en évaluation microéconomique » (CC-ME). Assistent à son lancement des représentants de la DG Emploi, mais aussi des DG « Affaires culturelles », « Affaires intérieures » ou encore « Marché intérieur » [CE, 2016d], pour lesquelles le CC-ME travaillera par la suite et qui recruteront elles-mêmes des spécialistes des EIC. Le Centre va aussi collaborer avec la Direction de la concurrence de la Commission, qui avait initié dès 2009 son propre programme d'évaluations contrefactuelles pour juger des effets économiques du contrôle des aides d'État [CE, 2016a]. En moins de 10 ans, l'enthousiasme initial des responsables de la Politique de cohésion pour l'approche contrefactuelle aura ainsi alimenté des perspectives plus larges pour l'évaluation microéconométrique, et promu les EIC comme un instrument évaluatif œcuménique adapté à la problématique rémanente de la Commission, à savoir la démonstration quantifiable et causale de son « impact » sur les territoires.

S'il ne faut pas négliger d'autres points d'entrée de la microéconométrie dans les politiques européennes, tant le bruit de fond international autour des RCT et de leur contribution à une *Evidence-Based Policy* était omniprésent, les initiatives de la Commission ont largement augmenté la surface de contact entre économistes académiques et politiques publiques, et à ce que E. Berman et D. Hirschman [2014] nomment un « style de raisonnement » économiciste de l'impact, ici conçu comme une attribution d'effets nets.

6. Une réception ambivalente entre espoirs déçus et contre-mobilisations expertes

Cette dernière section revient sur la réception contrastée des EIC hors de Bruxelles et d'Ispra. Malgré la reconnaissance à haut niveau des EIC, leur traduction en pratiques concrètes dans le domaine de la Cohésion est plus incertaine. Selon des données partielles fournies par la Commission elle-même, les approches contrefactuelles ne représenteraient qu'environ 10 % des évaluations des fonds européens recensées dans les États membres entre 2015 et 2022[15]. Attendues par les eurofonctionnaires pour leur promesse de « rigueur » démonstrative, les EIC vont en partie décevoir pour leurs limites techniques, alors même qu'elles semblaient avoir été anticipées dès la fin des années 2000. L'écho de la déception va être amplifié par des contre-mobilisations expertes en faveur d'une mixité des méthodes : celles-ci ont réussi à se ménager un accès durable aux eurofonctionnaires en charge de l'évaluation, malgré l'attrait pour le contrefactuel.

6.1. (Re)découverte des limites des EIC dans l'administration de la preuve

La majorité de nos enquêtés concordent quant au constat qu'une « bulle » du contrefactuel aurait graduellement dégonflé du fait des limites rencontrées par les EIC dans l'administration de la preuve d'impact attendue par la Commission. L'EIC

15 Donnée extraite d'un fichier de la Commission répertoriant 1 200 évaluations réalisées depuis 2015, catégorisées par méthodologie (version du 30/06/2022).

La Découverte | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

La Découverte | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

est un instrument à l'objet étroit (la mesure d'un effet net sur quelques variables) et se révèle très coûteux en données (et donc bénéficiaires) homogènes pour produire des résultats respectant les principes de *validité interne* (la relation causale est crédible dans le cas étudié) et *externe* (la relation causale est généralisable), des prérequis statistiques bien connus depuis une soixantaine d'années [Campbell et Stanley, 1967]. Or, puisque les programmes de la Politique de cohésion ressemblent plutôt à ce qu'un enquêté nommait des « soupes[16] », des assemblages incorporant des projets très hétéroclites selon les territoires et leurs choix politiques, le contrefactuel était historiquement resté marginal dans leur évaluation.

La DG Regio a rapidement assimilé cette limite, concédée par Martini lui-même [2006]. Ses agents entrevoyaient le développement d'EIC pour les soutiens aux entreprises ou à la R&D, où les données seraient plus facilement comparables [Mouqué, 2012], et avaient travaillé à améliorer leur collecte en amont. En pratique, le service évaluation de cette DG semble avoir privilégié sur 2014-2020 la voie dualiste qu'il avait recommandée en matière d'explicitation de l'impact, appelant à une pluralité méthodologique tout en octroyant un domaine réservé aux EIC [CE 2014]. Ancienne fonctionnaire ayant pourtant participé à l'engouement initial pour les EIC, T. va jusqu'à juger *a posteriori* que la « bulle » aurait surtout concerné quelques passionnés isolés[17].

En revanche, à la DG Emploi, les EIC ont suivi une autre trajectoire et continuent d'être en vogue. Premièrement, parce que les dispositifs cofinancés par le FSE impliquent des milliers de bénéficiaires (et donc de cas) *comparables*, il serait techniquement plus aisé de les évaluer avec des EIC. Deuxièmement, parce que le FSE serait politiquement plus attaqué que les fonds économiques pilotés par la DG Regio, amenant les fonctionnaires de la DG Emploi à privilégier tout outil présentable pour sa « rigueur » ou sa « scientificité » analytique, en témoignage de bonne foi gestionnaire. Ainsi, selon G., directeur ayant à la fois supervisé des négociations budgétaires et promu l'usage des EIC :

> « Il y avait une pression des gens du budget à la Commission, mais aussi du Conseil [européen] lors des négociations pour 2014-2020, la question de l'impact du FSE était souvent posée. À l'époque, c'était la crise, il y avait vraiment cette question de savoir si on avait besoin du FSE. Ça ne semblait plus certain pour tous. »

La vivacité d'une approche contrefactuelle à la DG Emploi s'exprime dans la production de notes continuant à la présenter comme centrale pour l'avenir du FSE. Une étude de faisabilité livrée aux fonctionnaires en 2019 propose par exemple une continuité de leur développement [CE 2019]. En multipliant les évaluations locales et en consolidant leurs résultats par des méta-analyses européennes, les auteurs de l'étude suggèrent que la DG Emploi pourrait continuer à mener une véritable « politique de l'EIC », qui assurerait « une couverture adéquate des différentes opérations […] afin d'accroître la comparabilité entre EIC menées aux échelles nationales » (*ibid.*, p. 10). Les évaluateurs de cette DG misent également sur un stock de microdonnées accumulées au travers des systèmes de suivi des programmes européens.

16 Entretien avec J., consultant en évaluation, décembre 2018.
17 Entretien avec T., responsable de l'évaluation à la DG Regio, novembre 2020.

6.2. Les poids des réseaux alternatifs de l'administration de l'impact

Si la vision du potentiel d'administration de la preuve par les EIC diffère entre ces deux DG, c'est notamment dans la mesure où elles ont été l'objet de mobilisations expertes divergentes.

Tout d'abord, l'idée que des économètres puissent exercer un monopole sur le domaine de l'impact s'inscrit contre la diversité sociologique des évaluateurs, métier très hétérogène en termes d'ancrages institutionnels et disciplinaires [Castro *et al.*, 2016]. La tension était déjà perceptible en 2007 sur le sujet parallèle de l'économétrie dans l'évaluation du développement. En réponse à la « Déclaration de Paris » sur la généralisation des RCT pour l'efficacité de l'aide, la Société européenne d'évaluation (SEE) avait par exemple publié un communiqué appelant à une nécessaire diversité méthodologique en évaluation [SEE, 2007]. Mobilisés contre un projet que certains considèrent comme trop « positiviste » ou « scientiste »[18], les membres de cette société savante ont allumé des contre-feux vis-à-vis des EIC. Ils ont défendu l'idée que l'évaluation comporte une part de subjectivité, d'expérience pratique ou de participation citoyenne, et que toute tentative de monopole méthodologique est chimérique. Or, ces acteurs sont non seulement eux aussi très impliqués dans les politiques européennes en tant qu'experts, mais ils échangent aussi avec les eurofonctionnaires dans le cadre d'évènements de la SEE où les agents de la DG Regio sont invités à participer. Le transfert d'idées depuis ces mondes d'évaluateurs non économistes est sensible dans les positions des eurofonctionnaires, comme celles de l'ancienne cheffe de l'évaluation à la DG Regio Veronica Gaffey. Directement impliquée dans la popularisation des EIC, celle-ci se remémore pourtant dans un témoignage récent que son équipe était « de tradition réaliste » en évaluation, intéressée aux récits de vie et aux impacts inquantifiables, aux éléments contextuels échappant à l'économétrie [Gaffey, 2020].

Or, la DG Emploi des années 2010 aurait été moins influencée par ces réseaux d'évaluateurs professionnels que par ceux d'économistes de l'emploi bien plus ancrés dans les approches contrefactuelles. Pour citer F.[19], qui fut l'un des responsables de l'évaluation du FSE, le travail expérimental d'un David Card (Prix Nobel 2021) ou d'un Jochen Kluve sont des exemples à suivre, non seulement pour leur pratique de l'économie (quasi) expérimentale, mais aussi pour leur travail de méta-analyse agrégeant des indices quantitatifs sur l'efficacité des aides à l'emploi [Card *et al.*, 2010, 2015]. La DG Emploi a ainsi continué à cultiver, bien plus que la DG Regio, ses liens aux cercles académiques de l'économétrie.

Face aux critiques, les économètres de la Commission sont assez isolés. Si « l'insularité » des économistes a été comprise comme le signe d'une prétention de supériorité disciplinaire [Fourcade *et al.*, 2015], il est probable qu'elle leur ait nui dans la Politique de Cohésion, véritable « marché » d'évaluateurs [Perret, 2014] où la concurrence est vive. Centrés sur l'expansion des EIC, ils ne semblent pas avoir noué d'alliances stables

18 Entretien avec T., évaluateur et membre de l'ESS, juin 2020.
19 Entretien avec F., responsable adjoint de l'évaluation du FSE, mai 2020.

La Découverte | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

avec d'autres professionnels. La retraite progressive d'A. Martini, vers 2015, leur fait perdre un important entrepreneur institutionnel. De son côté, le CC-ME grandit, mais demeure dépendant des demandes de la Commission pour évaluer ou accéder à des données de programmes, et il est encore localisé à Ispra, à distance de l'administration centrale. Pour reprendre le mot de Paul Cairney [2016], ces économètres n'ont pas suffisamment su jouer de la « politique fondée sur les preuves », en entrant dans la Politique de cohésion sans y multiplier les relais.

7. Conclusion : les EIC, entre normalisation et expectative

Le cas de la percée européenne du « contrefactuel » révèle à quel point le transfert d'une idée économique dans les politiques publiques prend la forme d'une (fragile) coproduction académico-administrative. Forme *ad hoc* de l'économétrie et de la (quasi) expérimentation, l'EIC est inventée à la fin des années 2000 par le croisement des préoccupations de la Commission et de quelques entrepreneurs du « contrefactuel ». Le recours aux savoirs académiques rend crédible le développement des EIC, mais c'est bien l'administration qui cherche à organiser l'offre et la demande savante dans une logique démonstrative. Malgré ces investissements, conduisant à la pénétration dans la Commission des évaluations contrefactuelles et de la définition très restrictive de l'impact qui leur est associée, ces travaux semblent aujourd'hui se normaliser dans la boîte à outils méthodologique européenne. Les contre-mobilisations d'autres courants d'évaluateurs favorables à des approches alternatives de l'impact et de la causalité (notamment à partir d'enquêtes qualitatives) ont sensiblement contribué à ramener l'EIC au rang d'outil comme un autre.

Toutefois, les EIC ne sont pas sorties du paysage européen. Tout d'abord, parce que les pôles d'expertise économétrique, financés par la Commission au cours des années 2010, comme le CC-ME, se sont pérennisés. Ensuite, parce que la critique portée sur les limites des EIC a déplacé l'argument de leur validité sur la question de la collecte des données, matière première de l'économétrie. Les argumentaires en faveur des EIC semblent dès lors repousser leur expansion dans le futur, par l'accès progressif à des données de meilleure qualité, plus abondantes et mieux nettoyées. Qu'il s'agisse de prophétiser des « politiques pilotées par les données » [Crato et Paruolo, 2018] ou une « révolution du *Big data* en évaluation » [Czarnitzki, 2019], les promoteurs subsistants de la primauté des EIC produisent désormais une narration axée sur le déblocage et l'expansion du matériau quantitatif. La réception institutionnelle de ce discours contribuera à déterminer le futur des choix européens en matière d'évaluation, et par conséquent de « ce qui compte » quand l'Europe agit.

Bibliographie

Abbot A. (1988), *The System of Professions : An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, University of Chicago Press.

Abbot A. (2005), « Linked Ecologies. States and Universities as Environments for Professions », *Sociological Theory*, vol. 28, n° 3, p. 245-274.

La Découverte | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

Alayrac P.(2022), « Les origines non néolibérales d'un "tournant néolibéral". L'économicisation des politiques européennes du marché intérieur et ses usages à partir des années 1970 », *Revue française de science politique*, vol. 72, n° 1-2, p. 33-53.

Angrist J. D., Pischke J.-S. (2010), « The Credibility Revolution in Empirical Economics : How Better Research Design is Taking the Con out of Econometrics », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 24, n° 2, p. 3-30.

Ashcroft B., Taylor J. (1977), « The Movement of Manufacturing Industry and the Effect of Regional Policy », *Oxford Economic Papers*, vol. 29, n° 1, p. 84-101.

Bachtler J., Gorzelak G. (2007), « Reforming EU Cohesion Policy : A reappraisal of the performance of the Structural Funds », *Policy Studies*, vol. 28, p. 309-326.

Bachtler J., Mendez C. (2007), « Who Governs EU Cohesion Policy ? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds », *Journal of Common Market Studies*, vol. 45 n° 3, p. 535-564.

Barber W. J. (1989), « The spread of economic ideas between academia and government : a two-way street », *in* Colander D. C., Coats A. W. (dir.), *The Spread of Economic Ideas*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 119-126.

Barca F. (2009), *An Agenda for a reformed cohesion Policy*, Independent Report to the European Commission, Bruxelles.

Bedecarrats F., Guérin I., Roubaud F. (dir.) (2020), *Randomized Control Trials in the Field of Development : A Critical Perspective*, Oxford, Oxford University Press.

Besharov D. J., Cottingham P. H. (dir.) (2011), *The Workforce Investment Act : Implementation Experiences and Evaluation Findings*, W.E. Upjohn Institute.

Beutel J. (2000), *The economic impact of objective 1 interventions for the period 2000-2006*, Final Report to the European Commission directorate for Regional Policy, Konstanz.

Boldrin M., Canova F. (2001), « Inequality and convergence in Europe's regions : reconsidering European regional policies », *Economic Policy*, vol. 16, p. 206-253.

Cairney P. (2016), *The Politics of Evidence-based Policy Making*, Londres, Palgrave Pivot.

Campbell D. T., Stanley J. C. (1967), *Experimental and quasi-experimental designs for research*, Boston, Houghton Mifflin Comp.

Card D., Kluve J., Weber A. (2010), « Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis », *NBER Working*, Paper n° 16173.

Card D., Kluve J., Weber A. (2015), « What works? a Meta-Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations », *NBER Working*, Paper n° 21431.

Castro M., Fragapane S., Rinaldi F. (2016), « Professionalization and evaluation: A European analysis in the digital era », *Evaluation*, vol. 22, p. 489-507.

CE – Commission Européenne & Euréval (1998), *MEANS – Guide d'évaluation des actions de nature structurelle*.

CE – Commission européenne (1978), *La coordination des instruments financiers à finalité structurelle*, Rapport de la Task Force Coordination.

CE – Commission européenne (1981) *An appreciation of regional policy evaluation studies : A comparative study*, n° 11, Wissenschaftszentrum Berlin.

La Découverte | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

CE – Commission européenne (1997), *Evaluating EU expenditure programmes : a guide*.

CE – Commission européenne (2010), *Commission Staff Working Paper Cohesion Policy : Responding to the economic crisis' A review of the implementation of cohesion policy measures*.

CE – Commission européenne (2014), *Guidance Document on Monitoring and Evaluation (ERDF – CF). Concepts and recommendations*.

CE – Commission européenne (2016a), *Counterfactual impact evaluation of public funding of innovation, investment, and R&D. Report by the JRC*.

CE – Commission européenne (2016b), *State aid evaluation : two years of implementation*.

CE – Commission européenne (2016c), *The result orientation : Cohesion Policy at work*, Conference Proceedings.

CE – Commission européenne (2016d), *The role of microeconomic evaluation in ex-post impact quantification of EU policies*.

CE – Commission européenne (2017), *Better Regulation Toolbox*.

CE – Commission européenne (2018), *The Airport Charges Directive and the level of airport charges. Report by the JRC*.

CE – Commission européenne (2019), *Pilot and feasibility study for DG EMPL on the sustainability and effectiveness of results for European Social Fund participants using counterfactual impact evaluations*.

Coriat B. (2017), « Une science sans controverses n'est pas une science », *in* Coutrot T., Coriat B., Eydoux A., Labrousse A., Orléan A. (dir.), *Misère du scientisme en économie. Retour sur l'affaire Cahuc-Zylberberg*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, p. 7-21.

Crato N., Paruolo P. (dir) (2018), *Data-driven policy impact evaluation : how access to microdata is transforming policy design*, New-York, Springer.

Czarnitski D. (2019), *Counterfactual impact evaluations in Europe : "The data Revolution", Presentation to DG Regio's 8th Conference on the Evaluation of Cohesion Policy*, Bucarest.

De Souza Leao L., Eyal G. (2019), « The rise of randomized controlled trials (RCTs) in international development in historical perspective », *Theory & Society*, vol. 48, p. 383-418.

De Souza Leao L., Eyal G. (2020), « Searching under the streetlight : A historical perspective on the rise of randomistas », *World Development*, vol. 127, p. 1-3.

Devaux-Spatarakis A. (2014b), « L'expérimentation "telle qu'elle se fait" : leçons de trois expérimentations par assignation aléatoire », *Formation Emploi*, vol. 126, p. 17-38.

Devaux-Spatarakis A. (2014a), *La méthode expérimentale par assignation aléatoire : un instrument de recomposition de l'interaction entre sciences sociales et action publique en France ?*, thèse de doctorat, université de Bordeaux.

DFID – UK Department for international development (2012), *Broadening the Range of Designs and Methods for Impact Evaluations*, ed. Stern E., Working Paper, vol. 38, April.

Fourcade M. (2006), « The Construction of a Global Profession: The Transnationalization of Economics », *American Journal of Sociology*, vol. 112, n° 1, p. 145-194.

La Découverte | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

Fourcade M., Ollion E., Algan Y. (2015), « The Superiority of Economists », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 29, p. 89-114.

Gaffey V. (2013), « A fresh look at the intervention logic of Structural Funds », *Evaluation*, vol. 19, p. 195–203.

Gaffey V. (2020), « Evaluation in Bureaucracies : An Insider's View on Progress in the Last 25 Years and Challenges Ahead », *in* Perrin B., Tyrrell T., *Changing Bureaucracies. Adapting to Uncertainty, and How Evaluation Can Help*, Londres, Routledge, p. 97-109.

Gefra & Iab (2010), *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2000-2006 – An exploratory study using counterfactual methods on available data from Germany, Report for DG Regio.*

Griffen Z. (2020), « The "production" of education : the turn from equity to efficiency in U.S. federal education policy », *Journal of Education Policy*, vol. 37, n° 1, p. 1-19.

Griffen Z., Panofsky A. (2020), « Ambivalent economizations : the case of value-added modeling in teacher evaluation », *Theory & Society*, vol. 50, n° 3, p. 1-25.

Griffen Z., Timmermans S. (2020), « The cost of saving babies : How economists justify policies », E*conomy & Society*, vol. 49, p. 265-286.

Hirschman D., Berman E. P. (2014), « Do economists make policies ? On the political effects of economics », *Socio-Economic Review*, vol. 12, p. 779-811.

Jatteau A. (2021), *Faire preuve par le chiffre ? Le cas des expérimentations aléatoires en économie*, IGPDE.

Markoff J., Montecinos V. (1993), « The Ubiquitous Rise of Economists », *Journal of Public Policy*, vol. 13, p. 37-68.

Martini A. (2006), « Metodo sperimentale, approccio controfattuale e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche », *Rassegna Italiana di Valutazione*, vol. 34, p. 1-12.

Martini A. (2008), *How counterfactuals got lost on the way to Brussels*, Présentation au congrès 2008 de la Société française d'évaluation.

McConnell S., Schochet P., Martini A. (2011), « Neither Easy Nor Cheap », *in* Besharov D. J., Cottingham P. H. (dir.), *The Workforce Investment Act : Implementation Experiences and Evaluation Findings*, W.E. Upjohn Institute, p. 447-472.

Nicol W. R. (1982), « Estimating the Effects of Regional Policy : A critique of the European Experience », *Regional Studies*, vol. 16, n° 3, p. 199-210.

Nonie – Network of networks for impact evaluations (2009), *Guidance on Impact Evaluation*, eds. Leeuw F., Vaessen J., Washington, World Bank publications.

Mendez C., Bachtler J. (2011), « Administrative reform and unintended consequences : an assessment of the EU Cohesion policy "audit explosion" », *Journal of European Public Policy*, vol. 18, p. 746-765.

Morris S., Tödtling-Schönhofer H., Wiseman M. (2013), *Design and Commissioning of Counterfactual Impact Evaluations – A Practical Guidance for ESF Managing Authorities*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

Morton M. (2009), *Applicability of Impact Evaluation – Annex to the Barca Report*.

La Découverte | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

Mouque D. (2012), *What are counterfactual impact evaluations teaching us about enterprise and innovation support ?*, Regional Focus – DG Regio Working Paper n° 02/2012.

Perret B. (2014), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte.

Peuziat J.-P. (2012), *La politique régionale de l'Union européenne : entre expertise et réforme*, Paris, L'Harmattan.

Piattoni S., Polverari L. (2016), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham, E. Elgar.

Riche M.(2012), *Theory Based Evaluation : A wealth of approaches and an untapped potential,* Presentation to the 2013 EES Conference (Helsinki).

Sapir A. (dir.) (2004), *An Agenda for a Growing Europe, Report to the European Commission*, Oxford, Oxford University Press.

SEE – Société européenne d'évaluation (2007), *EES Statement on methodological diversity*.

La Découverte | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

La Découverte | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)