



HAL
open science

Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques

Thierry Berthet

► **To cite this version:**

Thierry Berthet. Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques. Informations sociales, 2008, Évaluation des politiques familiales et sociales, 150, pp.130-140. halshs-00379753

HAL Id: halshs-00379753

<https://shs.hal.science/halshs-00379753>

Submitted on 18 Oct 2022

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

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

Thierry Berthet – chargé de recherche CNRS au Spirit (Science politique, relations internationales, territoires), Université de Bordeaux, Sciences Po Bordeaux

Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques



L'évaluation des politiques publiques au niveau territorial a connu un fort développement ces dernières années. S'agit-il d'une évaluation spécifique ? En quoi les enjeux et les contraintes qui pèsent sur elle diffèrent-ils de l'évaluation nationale ? Cette pratique aujourd'hui institutionnalisée repose, dans le contexte de la décentralisation, sur un besoin accru de connaissance et d'expertise. Qu'il s'agisse d'évaluation territorialisée ou territoriale, les enjeux sont les mêmes qu'au niveau national : légitimation des dispositifs, justification de positionnement politique, etc. Ils se posent sans doute, dans ce cas, avec plus d'acuité encore.

Si Machiavel revenait en ce monde, il ne manquerait certainement pas de relever que, dans la société contemporaine comme à la Renaissance, la multiplication des princes entraîne une croissance exponentielle du nombre de leurs conseillers. Les fonctions d'expert, de consultant et de chargé d'études en tous genres connaissent un développement considérable à mesure que la territorialisation des politiques publiques se déploie et que les niveaux de régulation politique se multiplient. L'évaluation participe à cette dynamique et la soutient en offrant un marché professionnel considérable dans lequel s'engouffrent consultants, chargés de mission, techniciens et universitaires. La territorialisation croissante de l'action publique et le développement de l'évaluation entretiennent ainsi des liens étroits sur lesquels il importe de revenir pour mieux cerner les enjeux de l'évaluation des politiques locales.

Ainsi, la pratique de l'évaluation a, en deux décennies, irrigué l'ensemble des organisations qui décident ou mettent en œuvre des dispositifs d'action publique. L'objet de cet article est de développer quelques-uns des enjeux qui gravitent autour du développement de l'évaluation des politiques publiques, aux multiples niveaux territoriaux que la France connaît : communes, structures intercommunales, départements, pays, régions, pour ne citer que les principaux.

Un développement concomitant de l'évaluation et de la territorialisation des politiques publiques

Les analystes des pratiques d'évaluation des politiques publiques et, plus généralement, des liens noués entre production de connaissance et conduite de l'action publique insistent sur le développement fort de ces relations au cours des dernières décennies (Dumoulin *et al.*, 2005 ; Jacob et Genard, 2004 ; Kessler *et al.*, 1998). L'évaluation connaît une croissance rapide et tend à se généraliser comme principe d'action publique dans nombre de pays développés (Jacob, 2005). Sans revenir une fois de plus sur l'historique général de ce mouvement qui a déjà été largement décrit par ailleurs, il paraît intéressant de pointer plus précisément, au sein de ce développement, les facteurs qui relient territorialisation et évaluation (Cauquil, 2004 ; Jacob, Varone et Genard, 2007).

• Le savant et le politique : une relation évolutive

Savoir et débat public sont fortement entrelacés depuis deux siècles au cœur des mécanismes de construction d'un État moderne appuyé sur une légitimité « rationnelle-légale » ⁽¹⁾. On peut, à grands traits, distinguer quatre grandes périodes dans ce rapport. Chacune de ces phases est susceptible d'être associée à un type de relation entre savoir et politique, à une figure particulière de l'expertise et à une forme d'organisation de l'État.

On peut identifier une première phase de *relations individualisées* et faiblement institutionnalisées dans l'audition de grands scientifiques par les instances d'État. La figure d'expertise qui se détache au cours de cette période est celle du *savant*. À cette première période correspond un *État moderne*, au sens où les principes de légitimation de type rationnelle-légale s'imposent dans l'espace public, rompant ainsi avec les formes patrimoniales et d'ordre de l'État d'Ancien Régime.

Une deuxième phase d'*institutionnalisation* se caractérise par le développement d'une expertise technique formée au sein des grands corps d'État (Ponts et chaussées, Mines, Génie rural, École nationale d'administration, etc.) et exerçant ses missions au sein de l'administration centrale. L'usage de la connaissance par le politique s'institutionnalise au sein de l'appareil d'État en épousant son découpage en secteurs d'action publique (Jobert et Muller, 1987). La figure d'expertise qui se dégage alors est celle de l'*ingénieur*, elle correspond à l'image d'un *État technicien* qui s'affirme comme producteur d'un savoir doublement légitimé par la puissance tutélaire de l'État et par la formation scientifique de ses élites savantes.

Une troisième période s'ouvre avec le *développement d'agences publiques* chargées de produire du savoir mobilisé par les décideurs publics centraux (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale – Datar –, Plan, Institut national de la statistique et des études économiques – Insee –, Centre d'études et de recherches sur les qualifications – Céreq –, etc.). Après une phase de développement interne, par secteur d'action publique, de l'expertise d'État, on assiste alors à une forme d'externalisation vers des agences se caractérisant par une spécialisation en grands champs de l'intervention publique et par une dimension interministérielle. La figure d'expert qui se forme est celle du *chargé de mission*. Elle s'insère dans une perspective d'*État planificateur*.

La dernière période est concomitante du développement de la territorialisation de l'action publique. Elle se caractérise par une *diversification des formes d'expertise* (public/privé, cabinets de consultants et équipes universitaires, etc.) et des niveaux territoriaux où elle se construit. Le processus de développement de l'expertise suit donc une dynamique symétrique à celle que connaît alors l'action publique. Elle se fragmente en de multiples niveaux de décision et d'exécution. Une figure dominante d'expertise s'incarne dès lors dans l'image du *consultant* et renvoie à une forme d'organisation du politique que l'on peut illustrer sous les traits d'un *État territorialisé*.

Brossées à grands traits, ces évolutions ne relèvent pas d'un processus de substitution mais davantage d'une logique de stratification qui voit coexister, dans un même espace public, ces différentes formes d'expertise.

• **Nouveau management public et reconfiguration de l'État moderne**

Les lieux de construction de la décision publique se multiplient à mesure que l'autorité politique se fragmente. L'autorité de l'État central à connaître et régler les problèmes sociaux par le prisme des élus nationaux, du gouvernement et de l'administration centrale est fortement discutée après le triple choc de la remise en cause de l'État gaullien à la fin des années 1960, du mouvement du développement local inspiré de la décolonisation et, finalement, de la construction européenne. Une des conséquences de cette critique est lisible dans la généralisation de l'exigence d'une plus grande proximité de la réponse politique aux problèmes sociaux qu'elle entend résoudre. La logique de proximité, omniprésente aujourd'hui dans l'espace public, s'affirme de ce point de vue comme une manière de relégitimer une action publique déconsidérée.

Concomitamment, de nouvelles exigences en matière de gestion des affaires publiques se font jour. On cherche alors, dans le changement des modes d'action publique, une façon de restaurer le lien distendu entre le personnel (élus, fonctionnaires) et la communauté politique des citoyens. Ce qui revient, en fait, à tenter de réarticuler par des modes de gestion renouvelés le lien entre les trois visages du politique : la compétition politique, la communauté politique et l'action publique. L'importation de nouveaux principes d'action publique inspirés des méthodes du nouveau management public joue ici un rôle central. Empruntées au monde de la gestion d'entreprise, ces méthodes visent à maîtriser (et à réduire) les dépenses publiques, à rationaliser l'intervention étatique et, surtout, à rechercher, à travers le développement de l'évaluation, une justification procédurale à l'action des gouvernants. De ce point de vue, l'évaluation assume plusieurs fonctions : une fonction normative de production d'un jugement objectivé, une fonction cognitive de production de connaissance, une fonction instrumentale d'amélioration de la conduite des politiques publiques et, finalement, une fonction légitimatrice de justification des orientations et moyens mis en œuvre.

Mais les recompositions de l'action publique comme contexte au développement de pratiques locales d'évaluation ne se limitent pas à des changements procéduraux. Elles engagent aussi un réagencement géogra-

phique de l'intervention publique. La territorialisation croissante des politiques publiques va naturellement créer une fenêtre d'opportunité politique pour que s'engage une activité territorialisée d'évaluation.

• Territorialisation des politiques publiques

À une action publique plus diversifiée et multiforme correspond logiquement une demande de connaissance de la réalité sociale plus fine. Cette demande de connaissance et d'expertise renvoie à plusieurs motifs :

- une raison d'efficacité d'abord, puisque la territorialisation des politiques publiques est supportée par un référentiel managérial qui demande aux territoires une plus grande efficacité que le niveau national ;
- une logique technico-politique ensuite : en effet, si la crise de l'État moderne a pour conséquence que la décision publique ne s'impose plus en soi et depuis le centre par la qualité et par la vertu des décideurs en charge de gérer l'intérêt public, elle doit être justifiée *ex ante* (expertise préalable à la construction de la décision) et *ex post* (évaluation) par un avis technique qui atteste la pertinence de l'action.

La production territorialisée de connaissance devient ainsi un enjeu central et l'expertise une activité incontournable d'appui à la décision et à la mise en œuvre des politiques. L'évaluation se double d'un enjeu fort en termes de légitimité. La décentralisation est en effet un processus récent au regard du mouvement multiséculaire de construction de l'État central et la légitimité de l'intervention des collectivités territoriales demeure relativement faible. La mise en œuvre de pratiques d'évaluation participe d'un effort de légitimation de leur intervention mais aussi du processus même de décentralisation, nous y reviendrons. Il importe, à ce stade, de noter que la territorialisation croissante des politiques publiques intervient comme un puissant facteur, une condition *sine qua non* de développement d'évaluations construites sur les territoires.

Systèmes d'acteurs et enjeux de l'évaluation de politiques territoriales

La mise en œuvre de pratiques d'évaluation au niveau territorial a trouvé, dans ce contexte, un terreau favorable à son expansion. Même si l'institutionnalisation de ces

pratiques, en France, s'est faite depuis le centre, les acteurs politiques des territoires ont rapidement saisi l'intérêt de leur usage.

• **Évaluation territoriale et territorialisée**

Cette situation où l'évaluation est instituée depuis l'État central, puis ressaisie, dans un second temps, par les territoires fait coexister des types et des logiques divers d'évaluation. Dans un article de 1995, Michel Autès distinguait politiques territorialisées et territoriales pour rendre compte de la différence entre des politiques descendantes, mobilisant le territoire comme lieu de mise en œuvre, et des politiques construites de manière ascendante, depuis les territoires (Autès, 1995). On peut appliquer à l'évaluation la même typologie en distinguant des évaluations territorialisées et territoriales.

Les premières sont constituées de procédures d'évaluation des politiques déconcentrées ou décentralisées, conduites sur les territoires pour un commanditaire national et, le plus souvent, dans le cadre d'un dispositif légal. À l'instar de la loi pionnière sur le Revenu minimum d'insertion (RMI), la loi du 20 décembre 1993, décentralisant la formation professionnelle des jeunes aux conseils régionaux, prévoit ainsi une procédure triennale d'évaluation conduite par le Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue (CCPR) ⁽²⁾. Ces procédures territorialisées ont souvent été perçues par les acteurs locaux, notamment dans le cadre d'évaluation de dispositifs décentralisés, comme des formes déguisées de contrôle. En France, le développement concomitant de l'évaluation – dans le champ notamment des politiques sociales décentralisées – et de la décentralisation peut s'interpréter, au-delà de la coïncidence temporelle, comme un usage de l'évaluation destiné à surveiller les dérives possibles de la décentralisation ⁽³⁾.

Les secondes, plus récentes dans leur développement, témoignent de l'appropriation par les acteurs locaux, sous l'influence notamment des procédures liées aux financements européens, de la pratique des évaluations territorialisées et de l'action d'organismes tels que la Société française de l'évaluation. Pour rester dans le champ de la formation professionnelle, on peut illustrer ce second type

par une procédure d'évaluation mise en œuvre par la région Aquitaine. En 2005, le conseil régional a mis en place une commission pluri-institutionnelle destinée à évaluer le recueil des besoins de formation et le suivi des bénéficiaires de ses actions dans ce domaine sur son territoire. Cette commission, instituée par le service en charge de la planification, a rapidement sélectionné un cabinet de consultant (non régional) pour conduire ce travail, qu'elle a ensuite validé sous forme d'un constat évaluatif remis au président du conseil régional.

Ces travaux d'évaluation qui se sont fortement développés durant la dernière décennie attestent de la maturation de la décentralisation, dans la mesure où c'est à titre d'acteurs autonomes de leurs propres politiques que les collectivités locales ont pu mettre en œuvre des dispositifs de ce type.

• **Trois types d'enjeux liés aux évaluations territoriales**

Si l'on s'en tient au deuxième type d'évaluation, c'est-à-dire celles conduites par les acteurs des territoires, on peut identifier au moins trois niveaux d'enjeux : techniques, politiques et civiques. Ces enjeux sont liés à la question centrale de la légitimation du politique. Ils sont évoqués ici d'un point de vue critique pour souligner les limites des procédures d'évaluation. Ces limites sont d'ailleurs générales, elles concernent autant les procédures d'évaluation nationales et territorialisées que territoriales.

– Les enjeux techniques

D'un point de vue technique, l'évaluation a pour objet de légitimer les dispositifs. Cette dimension est la plus souvent évoquée. L'objectif est de contribuer, par une meilleure connaissance des effets des dispositifs publics, à la modernisation de l'action des collectivités territoriales. Que l'on se réfère ici à une évaluation par les objectifs, par les moyens, par les besoins, par les processus ou par les systèmes d'acteurs, que l'on retienne une procédure d'évaluation *ex ante*, intermédiaire ou *ex post*, que l'on cherche à mesurer l'efficacité ou l'efficience des programmes mis sur la sellette, il s'agit de revenir sur les dispositifs pour en souligner la pertinence, la légitimité. L'évaluation a ainsi pour rôle de justifier l'usage des moyens. C'est une de ses fonctions classiques qui relève du management public. Le principe balistique qui vise

à étudier en priorité le rapport objectifs/moyens/résultats a, dans un premier temps, soutenu le développement de l'évaluation. Il tend aujourd'hui à céder le pas à des démarches plus compréhensives qui prennent pour point de départ l'idée que les politiques publiques ne visent pas à résoudre les problèmes sociaux auxquels elles s'adressent. En reconnaissant que c'est l'action des protagonistes seule qui fait évoluer les problèmes sociaux, cette perspective suggère que les politiques publiques ne peuvent que fournir un cadre cognitif, normatif et instrumental, c'est-à-dire énoncer le sens de l'action publique et offrir des moyens d'intervention appropriés. Ceci dit, elle progresse lentement et les procédures d'évaluation demeurent largement marquées par la nécessité de dire si le programme mis en œuvre a rencontré le problème auquel il s'adressait.

On remarquera toutefois que la logique de légitimation technique des dispositifs n'est généralement pas portée à son point d'aboutissement. En effet, il est rare que l'on pousse l'interrogation sur un programme d'action publique jusqu'au niveau de son bien-fondé. Si l'on interroge bien l'adéquation des moyens aux objectifs, la mise en relation des acteurs impliqués, plus rarement les effets auprès des bénéficiaires, il est encore moins fréquent que la discussion se poursuive jusqu'à questionner la pertinence même du programme au regard du problème social qu'il vise. C'est pourtant l'évaluation ultime que vise la légitimation technique. Dans cette perspective, il nous faut admettre que si l'évaluation participe effectivement du processus de légitimation des dispositifs, elle ne répond pas au modèle d'une rationalisation politique de la décision dont l'évaluation fondamentale demeure l'élection. On parlera ici de l'évaluation comme d'un outil de légitimation limité.

– Les enjeux politiques

Mais l'évaluation n'intervient pas qu'en légitimation des dispositifs auxquels elle s'adresse, elle permet aussi de justifier ou d'appuyer des positions politiques. L'enjeu politique de l'évaluation au niveau territorial se caractérise par la place centrale des jeux de positionnement d'acteurs dans l'espace politique. Trois éléments étayent cette fonction.

En premier lieu, il faut sans doute souligner la place centrale que joue la recombinaison des modalités de conduite de l'action publique, décrite plus haut. La multiplication des arènes décisionnelles et de leurs acteurs vient renforcer ce rôle. Dans un système polycentrique, il devient névralgique pour chaque acteur, du plus puissant au plus périphérique, de négocier sa position. L'usage de l'évaluation participe de cet enjeu de positionnement. Cette dynamique se vérifie particulièrement dans le cadre des politiques territorialisées. Dans un contexte où le territoire se comprend avant tout comme « *le résultat des échanges politiques entre acteurs situés en situation de conflit / coopération* » (Loughlin, Mathias et Reilly, 1998), l'évaluation des programmes territorialisés devient un des lieux privilégiés de négociation des places dans l'échange.

Ensuite, le fait que se développent des méthodes d'évaluation pluralistes. En intégrant, dans l'économie même de l'évaluation, l'attention portée aux jeux d'acteurs qui mettent en œuvre les dispositifs d'action publique, on renforce l'instrumentalisation de l'évaluation à des fins de positionnement des acteurs dans des systèmes de plus en plus larges et complexes.

Il faut remarquer enfin que le sens de l'action publique est quelque peu délaissé au profit de la structuration des processus de régulation des échanges : l'essentiel n'est pas ici de se prononcer sur l'efficacité de l'action ni sur sa pertinence, mais de dire qui doit participer à l'action et à son jugement. L'évaluation se comprend ici comme une contribution à la légitimation des acteurs par sa dimension associative. Sous couvert de juger de la substance de l'action publique, elle crée les conditions d'une institutionnalisation du système d'acteurs.

– Les enjeux civiques

Il reste un dernier niveau de légitimation à envisager : celui de la finalité civique de l'évaluation (Boual et Brachet, 2004). Dans les discours tenus sur l'évaluation, notamment dans la foulée du rapport Viveret, une place importante est réservée à cet enjeu. Face à la crise de légitimité démocratique de l'action publique en particulier territoriale, l'évaluation est censée permettre le développement d'une plus grande transparence et d'une meilleure

NOTES

1 - Max Weber distingue trois types de légitimité du pouvoir politique : la légitimité traditionnelle, qui repose sur la coutume ou sur la tradition ; la légitimité charismatique, liée aux caractéristiques individuelles du gouvernant ; et la légitimité rationnelle-légale, qui repose sur les lois et sur les règles impersonnelles. Ce dernier type est caractéristique de la forme de pouvoir de l'État bureaucratique moderne.

2 - Dont le mandat en termes d'évaluation est aujourd'hui repris par le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV).

3 - Pour continuer avec l'exemple de la loi de 1993, il n'est pas insignifiant, de ce point de vue, que la question clé de l'évaluation ait été, sur plusieurs exercices, celle du maintien de l'égalité d'accès à la formation.

crédibilité de l'activité politique aux yeux des citoyens. Si la dimension de renforcement de la citoyenneté occupe une bonne place dans le système de légitimation de et par l'évaluation, force est de constater qu'elle demeure, pour l'instant, à un niveau largement incantatoire.

En effet, on constate, en premier lieu, que la crise de confiance dans les systèmes politiques ne connaît pas d'amélioration, en dépit d'une généralisation des pratiques évaluatives. La méfiance à l'égard de la capacité des collectivités territoriales à assumer l'intérêt général ne semble pas connaître d'amélioration significative. Ensuite, les évaluations ne prennent que rarement en considération le niveau auquel se noue cette légitimation, qui est celui de l'interrogation sur les effets, auprès des bénéficiaires finaux, des programmes d'action publique. Enfin, la diffusion et l'animation ne constituent, à ce jour, qu'une partie négligeable de l'activité d'évaluation. La remise du rapport d'évaluation au commanditaire et sa réception constituent, en général, l'étape conclusive des démarches évaluatives. La phase de valorisation et d'animation consécutive aux conclusions de l'évaluation fait le plus souvent défaut. Les rapports d'évaluation, qu'ils soient nationaux ou locaux, continuent de s'accumuler sur les étagères des décideurs, sans connaître une diffusion propre à animer le débat dans l'espace public.

Au final, on notera que dans un contexte de multiplication des formes d'expertise, de territorialisation croissante et de transformation des modes d'action publique, l'évaluation territoriale connaît un fort développement. Pour autant, il faut noter que si les évaluations territoriales sont censées contribuer à des formes de re-légitimation du politique, elles se trouvent confrontées à une série de difficultés qui se posent en termes identiques à ceux que rencontrent, de manière générale, les évaluations construites à un autre niveau (national, européen). Ainsi, bien que répondant à des problématiques pour partie spécifiques, les dispositifs territorialisés d'évaluation des politiques publiques relèvent de formes d'organisation et de systèmes de contraintes qui ne leur sont pas forcément propres et qui laissent largement subsister la question de la légitimité du politique.

Bibliographie

- > Autès M., 1995, « **Le sens du territoire** », *Recherches et prévisions*, n° 39, p. 57-70.
- > Boual J.-C., Brachet P., 2004, *Évaluation et démocratie participative*, Paris, L'Harmattan.
- > Cauquil G., 2004, *Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées*, Paris, Dunod.
- > Dumoulin L., La Branche S., Robert C., Warin P., 2005, *Le Recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- > Faure A., Leresche J.-P., Muller P., Narath S. (éd.), 2007, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan.
- > Jacob S., 2005, *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques*, Bruxelles, PIE Peter Lang SA.
- > Jacob S., Genard J.-L., 2004, *Expertise et action publique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- > Jacob S., Varone F., Genard J.-L., 2007, *L'Évaluation des politiques au niveau régional*, Bruxelles, PIE Peter Lang SA.
- > Jobert B., Muller P., 1987, *L'État en action. Corporatismes et politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France.
- > Kessler M.-C., Lascoumes P., Setbon M., Thoening J.-C., 1998, *Évaluation de politiques publiques*, Paris, L'Harmattan.
- > Loughlin J., Mathias J., Reilly A., 1998, « **Mobilisation régionale et échange politique au Pays de Galles et dans les West Midlands** », in Négrier E., Jouve, B. (éd.), *Que gouvernement les régions d'Europe ?*, Paris, L'Harmattan.