



HAL
open science

L'évaluation peut-elle être un outil de la gouvernance territoriale ?

Ludovic Méasson

► **To cite this version:**

Ludovic Méasson. L'évaluation peut-elle être un outil de la gouvernance territoriale?. Séminaire INRA GoTo (Gouvernance territoriale), Oct 2008, France. halshs-00397305

HAL Id: halshs-00397305

<https://shs.hal.science/halshs-00397305>

Submitted on 20 Jun 2009

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.

UTILITE DE L'EVALUATION ET TERRITORIALITES

Ludovic Méasson, Post-doc INRA-AgroParisTech, UMR METAFORT

Qui n'a pas entendu dire ou n'a pas constaté que telle ou telle évaluation de politique publique était restée « dans les tiroirs » ? Malgré l'important développement des pratiques évaluatives depuis le début des années 90, l'utilité de l'évaluation reste fragile en 2008. L'évaluation est ici définie comme un outil de production de connaissances pour éclairer et aider la décision publique. Son utilité désigne la prise en compte, par les décideurs, de ses résultats et de ses recommandations.

Une enquête récente de la Société Française de l'Évaluation conduite auprès de 56 collectivités territoriales en 2007 soulève en creux la question du politique dans l'évaluation : pour 37% des personnes interrogées, principalement des Directeurs généraux de services ou leurs adjoints, le principal facteur de développement de l'évaluation est « le portage politique des élus » (cf. Figure 1). Autrement dit, le lien entre l'évaluation des politiques publiques et la sphère politique reste problématique. Comme nous le verrons, ce constat semble particulièrement marqué pour les politiques territoriales telles que les Contrats de Pays, les LEADER, les Contrats de ville, etc.

Question 2 : Quel est le principal facteur de développement de l'évaluation des politiques publiques dans votre collectivité ?

Mêmes modalités de réponses que la question précédente

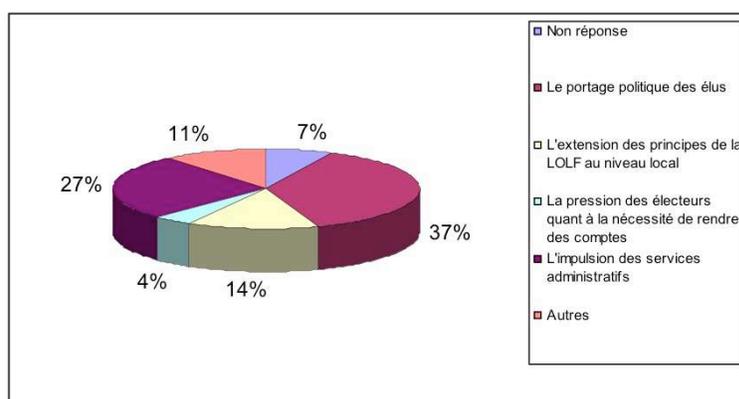


Figure 1 : Extrait de l'enquête de la SFE "L'évaluation des politiques publiques à l'échelle des territoires : actualités et développements"¹

¹ <http://www.sfe.asso.fr/docs/site/pdf/journees-sfe/fiches-je-sfe-senat.pdf>

Figure 2 : Localisation des terrains d'étude LEADER

Les deux tableaux ci-dessous présentent les principales caractéristiques des deux territoires de projet LEADER étudiés.

Caractéristiques géographiques	Monts du Lyonnais	Monts des Chambaran
Taille	35 km N/S * 20 km E/O	35 km N/S * 60 km E/O
Superficie	675 km ²	1 303,3 km ²
Altitude	400 à 900 m	200 à 750 m
Accès	Traversée selon un axe O/E par une nationale et bordée au sud et à l'ouest par des autoroutes. Une autoroute au nord est en projet. TGV à Lyon et Saint Étienne.	Le réseau routier interne est constitué de routes départementales. La massif est entouré d'autoroutes, dont celle de la vallée du Rhône. Proximité du TGV Paris – Marseille.

Figure 3 : Principales caractéristiques géographiques des territoires de projets LEADER étudiés

Caractéristiques	Monts du Lyonnais	Monts des Chambaran
Population : Total	37256 (2007)	77899 (1999)
Densité	83,1 hab. / km ²	59,77 hab. / km ²
Nombre de communes	34	106
Évolution démographique	+ 10,2% (99-2007)	+ 6,81% (90-99)
Évolution socio-économique (% de la population active) :		
% ouvriers en 1990 et en 1999	35 => 35	39 => 36
% employés en 1990 et en 1999	19 => 24	20 => 25
% professions intermédiaires en 1990 et en 1999	14 => 17	16 => 19
% cadres et prof. supérieures en 1990 et en 1999	4 => 5	6 => 7
% artisans, commerçants et entrepreneurs en 1990 et en 1999	10 => 8	10 => 8
% agriculteurs en 1990 et en 1999	18 => 10	9 => 5

Figure 4 : Principales caractéristiques socio-économiques des territoires de projets LEADER étudiés

1. Exemple 1 : Le programme LEADER des Chambaran

Le programme LEADER du massif de Chambaran est né en 1998³ de la coopération trans-départementale de plusieurs structures intercommunales : le Pays Sud-Grésivaudan et les Communautés des communes de Roybon, Romans et Saint Donat (cf. Figure 5). Le périmètre a été élargi aux limites topographiques du massif pour pouvoir être éligible dans le cadre de l'appel à candidature LEADER géré par la région (LEADER II de 1998 à 2001) et la DIACT (Leader + de 2002 à 2007). Le périmètre recouvre finalement partiellement deux départements, la Drôme et l'Isère, et trois Pays : le Pays Sud Grésivaudan, le Pays de Bièvre-Valloire et le Pays de Drôme des Collines⁴.

³ LEADER II : 1998 – 2001 ; LEADER+ : 2002 - 2007

⁴ Ainsi que 12 communautés de communes (partiellement pour certaines d'entre elles) et 106 communes au total.

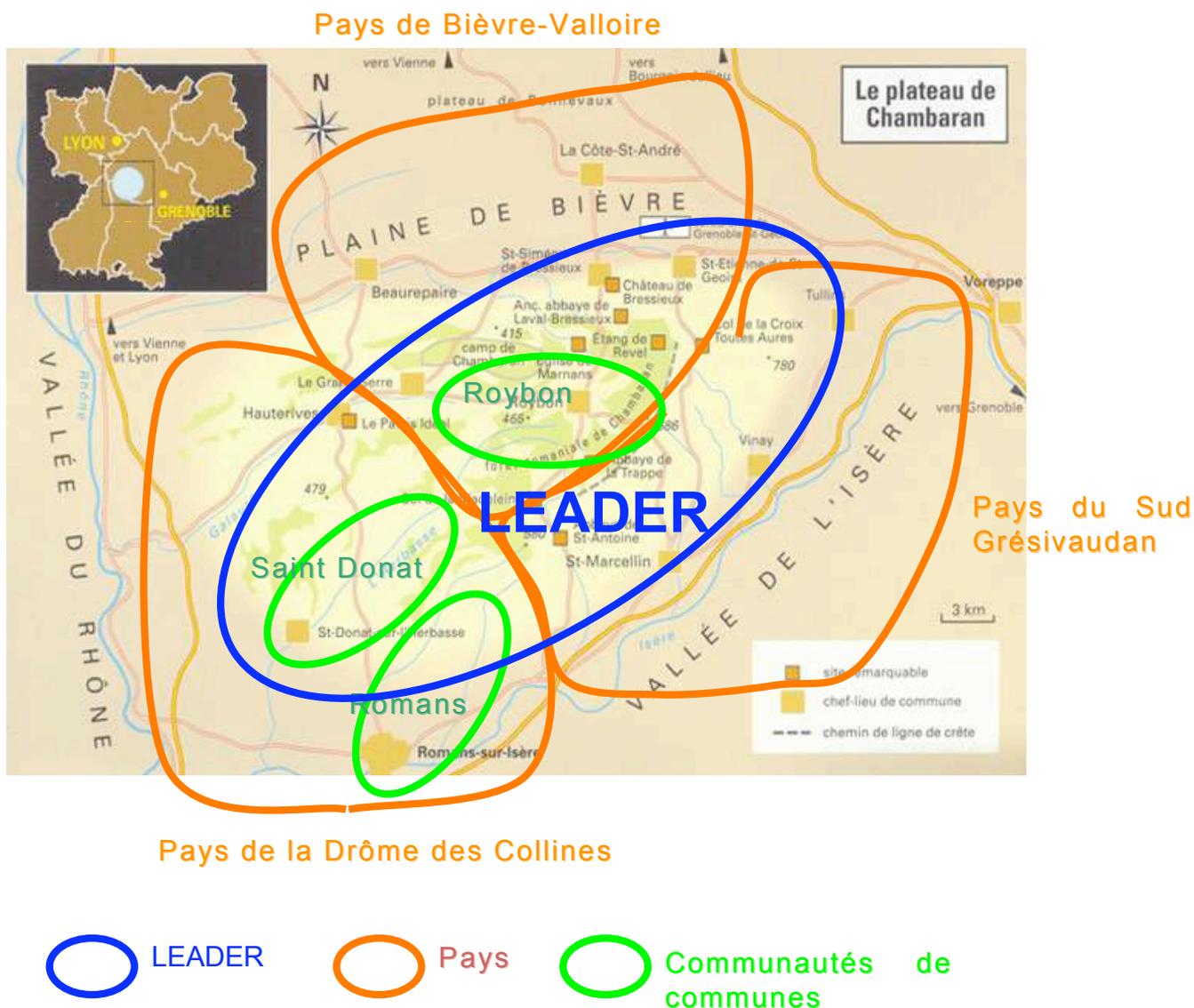


Figure 5 : Contexte institutionnel du programme LEADER des Chambaran

L'objectif du programme est de soutenir les activités agricoles et touristiques locales du massif des Chambaran. Dans cette perspective, il s'appuie sur l'existence depuis les années 90 de plusieurs initiatives privées de développement local. Les principales sont :

- Le CIVAM en avant la Drôme des Collines (partie Ouest du territoire LEADER) qui développe l'opération « De ferme en ferme ».

- L'association des « Points fermiers » (partie Est du territoire LEADER) qui met en place un réseau de points de vente directe à la ferme.
- L'association Massif de Chambaran, plus récente, qui cherche à fédérer les diverses initiatives de développement local à l'échelle du massif. Elle vient de créer la marque « Massif de Chambaran » pour la promotion des produits locaux

Sur le plan politique, la cohésion de diverses entités territoriales est fragile en raison de la complexité des dynamiques territoriales, tantôt structurées par l'urbain, tantôt structurées par le rural. Cette situation est illustrée par l'évolution rapide de la structure sociale et des intérêts socio-économiques qui s'y expriment sur l'ensemble de la zone (cf. Figure 4). Ainsi, chacun des territoires rassemble des intérêts contradictoires. Schématiquement, il y a :

- Ceux liés au maintien de la ruralité : paysage, cadre de vie de qualité, limitation de l'urbanisation, loisirs, agriculture, tourisme.
- Ceux liés au développement des activités économiques : renforcement des liens avec les centres urbains, construction des zones industrielles, accueil de main d'œuvre, développement des moyens de transports.

Il est possible de donner quelques exemples de cette tension qui se retrouve dans chacune des collectivités. Certaines communautés de communes du Pays Sud Grésivaudan ont souhaité adhérer au SCOT de la région urbaine grenobloise (RUG), ce qui a contraint le Pays à en faire partie également, contrairement à son souhait initial d'établir un SCOT propre. La partie rurale du Pays de Bièvre Valloire se plaint du manque d'intérêt du Pays pour leurs problématiques locales spécifiques. La Communauté de communes de Romans ne parvient pas à fédérer ses voisins autour de l'idée d'un SCOT périurbain, et un SCOT d'agglomération devrait là aussi s'imposer.

L'enjeu politique est alors de parvenir à construire une capacité d'action collective en trouvant le bon niveau de curseur entre urbanité et ruralité. Pour les trois Pays, il s'agit en particulier de conserver un degré d'autonomie politique vis-à-vis des centres urbains.

Cette situation, à la fois fragile et complexe, a conduit les élus à adopter les choix suivants à propos du programme LEADER :

- L'espace LEADER est, et doit rester, un espace de coalition de moyens au service des Pays et des Communautés de communes. Autrement dit, il n'a pas vocation à se doter d'un agenda politique propre.
- L'espace LEADER ne doit pas développer de structure administrative pérenne, ni de politique de communication propre.

Ainsi, par exemple, les principaux élus locaux refusent d'accéder à la demande de l'association Massif de Chambaran qui souhaite formaliser un dispositif inter-territorial pérenne pour le financement et le portage des actions de développement local du massif.

Notre enquête de terrain a pu mettre en évidence que ces choix reposent sur les postulats suivants :

- Postulat 1 : la pérennisation d'une structuration institutionnelle du massif favoriserait l'émergence d'une force politique propre. En somme, si un espace institutionnel pérenne est ouvert à l'échelle du massif, alors il se « remplira » par une force politique subversive.
- Postulat 2 : l'émergence d'une force politique propre au massif fragiliserait encore plus la cohésion politique des Pays. En somme, si on a la configuration « urbain + périurbain », alors le périurbain peut trouver une certaine autonomie vis-à-vis des agglomérations. Et si on a la configuration « urbain + périurbain + rural », alors la zone d'autonomie du périurbain est en danger.

En fait, ces postulats ne sont pas également partagés dans la sphère politique. Ils constituent des compromis politiques autour du fait que l'émergence d'un espace d'action publique à l'échelle du massif ne doit pas fragiliser, encore plus, leurs territoires périurbains. Et les élus sont réticents à ouvrir le débat concernant ces postulats. Néanmoins, l'Association Massif de Chambaran a réussi à obtenir une réunion sur ce sujet en utilisant le levier de la région⁵. Or, le fait même que cette association ait pu obtenir cette réunion suscite l'inquiétude des élus car il révèle, en creux, que leur premier postulat n'est peut-être pas valide... En effet, l'association Massif de Chambaran tend à devenir un acteur politique « contestataire » en raison, justement, de l'absence de lieu d'action.

2. Exemple 2 : Le programme LEADER des Monts du Lyonnais

Le programme LEADER des Monts du Lyonnais est né en 2002 à l'initiative des élus du SYMOLY, syndicat mixte regroupant trois Communautés de communes (cf. Figure 6). Il est à cheval sur les départements de la Loire et le Rhône. Il vise à soutenir les initiatives locales autour de la valorisation des produits locaux, notamment en favorisant la structuration des acteurs socio-économiques des Monts du Lyonnais. On peut citer, entre autres :

- Le Comité de Développement des Monts du Lyonnais (CDML), association qui fédère les agriculteurs
- La fédération OSER, qui rassemble 20 à 30% des artisans et des commerçants locaux.
- La marque collective « Le Lyonnais, Monts et Coteaux » créée pour promouvoir les produits des Monts et coteaux du Lyonnais.

⁵ Une réunion inter-CDRPA (procédure régionale calquée sur les Pays) a réuni le 7 juillet 2006 les présidents et directeurs des CDRPA et le vice-président de la région en charge de l'aménagement du territoire

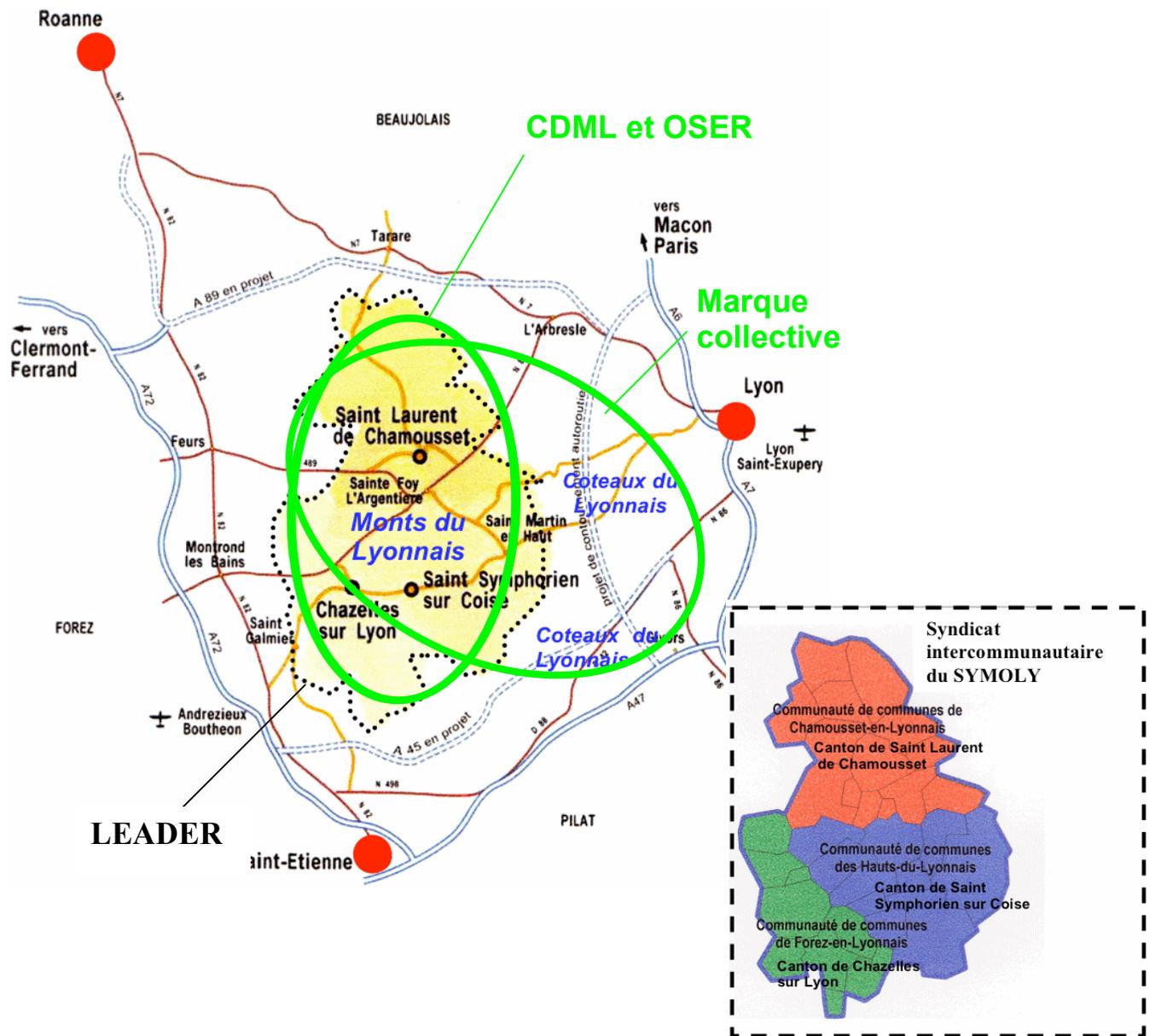


Figure 6 : Situation du programme LEADER des Monts du Lyonnais

Comme dans le cas des Chambaran, le massif des Monts du Lyonnais est soumis à une forte périurbanisation (cf. Figure 4). L'enjeu politique principal dans les Monts du Lyonnais est de maîtriser la périurbanisation et de conserver la dynamique rurale et économique actuelle ; autrement dit ne pas devenir une « zone dortoir ». À moyen terme, les élus souhaitent établir un SCOT sur le périmètre du SIMOLY.

Dans cette perspective, les élus cherchent à limiter la tendance à la fragmentation institutionnelle du SIMOLY que l'on peut résumer de la manière suivante : la logique départementale des Préfectures et la logique de regroupement des Monts et des Coteaux du Lyonnais de la région et de l'État.

Les orientations et les choix politiques locaux reposent là aussi sur des postulats que nous avons mis à jour lors de nos enquêtes :

- Postulat 1 : la structuration des réseaux d'acteurs à l'échelle du SIMOLY « prouverait » le dynamisme du territoire et diminuerait le risque de fragmentation institutionnelle. En somme, si la structuration des réseaux socio-économiques à l'échelle du SIMOLY est forte, alors la construction institutionnelle est solide
- Postulat 2 : l'ouverture de réseaux débordant le territoire, tels que la marque collective, qui était initialement prévue sur le périmètre du SIMOLY et qui a provoqué d'importants débats, serait une source de fragilité politico-institutionnelle⁶. En somme, si il y a une diversification des échelles de coopération territoriale, alors la structure politico-institutionnelle des Monts sera fragilisée.
- Postulat 3 : l'intégration du SIMOLY dans un SCOT métropolitain entraînerait une dilution de l'agenda politique rural des Monts du Lyonnais. En somme, si les Monts du Lyonnais possèdent un SCOT à eux, alors ils pourront défendre les agendas politiques locaux.

Ces différents postulats visent tous à protéger l'agenda politique local fondé sur la défense de la ruralité des Monts du Lyonnais. Toutefois, certains faits montrent la limite de leur efficacité. En effet, paradoxalement, la fragilisation institutionnelle n'est pas venue des agglomérations, de l'État ou des départements. Elle vient de l'intérieur à cause du manque de souplesse du SIMOLY vis-à-vis des relations urbain – rural. Par exemple, le Maire de Chazelles-sur-Lyon, principal bourg du SIMOLY (8000 habitants), estime que le meilleur moyen de maîtriser la périurbanisation et d'en tirer profit est d'établir une coopération avec les agglomérations. Il a d'ailleurs donné son accord pour adhérer au SCOT stéphanois. Autre exemple, certains agriculteurs, qui sont pourtant au cœur de l'agenda politique, sont de plus en plus attirés par la coopération avec les coteaux. Ils y voient une source de développement.

B. Définition des « théories territoriales de l'action politique »

Les études de cas du programme LEADER ont permis de mettre en évidence les postulats qui fondent les choix stratégiques des élus en matière de gouvernance territoriale. Elles montrent également que l'efficacité de ces postulats est incertaine. Ils ont même parfois tendance à produire les effets inverses à ceux escomptés.

Aussi, nous proposons de les considérer comme des « théories territoriales de l'action politique », c'est-à-dire des hypothèses, des paris sur l'avenir. Cette proposition reprend et adapte la notion de « théorie de l'action » qui est utilisée en évaluation des politiques publiques⁷.

⁶ Les débats sur la mise en place de la marque collective sont intéressants à cet égard. Celle-ci a d'abord été pensée sur le périmètre SIMOLY. Puis elle a dû être élargie aux monts et coteaux pour être pertinente économiquement. Cet élargissement a rencontré d'importantes réticences de la part des élus et des agriculteurs des monts. Finalement, elle a été mise en place en maintenant la double identification « le lyonnais : monts et coteaux », plutôt qu'une appellation simple « le lyonnais ».

⁷ PERRET, Bernard. *L'évaluation des politiques publiques*. Paris: La Découverte, 2008. 120 p.

Une théorie de l'action se définit de la manière suivante :

- C'est un lien de causalité, bien souvent implicite, entre une action et les effets de cette action.
- Une théorie de l'action se présente sous la forme « si... alors... », ce que nous cherchons à faire pour chaque étude de cas.
- Enfin, on peut vérifier la validité d'une théorie de l'action par l'enquête et l'analyse.

Nous proposons donc d'étendre le champ de la notion de théorie de l'action aux stratégies politiques en matière de gouvernance territoriale. Cette proposition est innovante sur plusieurs plans. D'une part, ces stratégies sont actuellement peu ou pas envisagées comme des hypothèses, des paris. Les acteurs politiques et les experts font confiance aux habitudes, aux vieilles recettes et aux routines pour juger de leur crédibilité. D'autre part, elles sont définies dans des cercles très fermés. L'ouverture et la mise en discussion sont généralement vécues comme un risque de déstabilisation. C'est ce double constat que nous souhaitons faire évoluer.

C. Les nouvelles formes d'incertitude territoriale et la tendance au repli politique

La mise en discussion des théories territoriales de l'action politique représente un enjeu crucial dans la phase actuelle de recomposition territoriale, cela pour deux raisons. D'abord, elle permettrait de reconnaître que la montée de l'incertitude territoriale transforme la gouvernance territoriale. Ensuite, elle permettrait de retrouver des marges de manœuvre politique et d'éviter que les systèmes politiques locaux se replient sur eux-mêmes.

Avant de développer ces deux idées, précisons ce que nous entendons par incertitude territoriale : c'est le fait que les constructions territoriales identitaires, institutionnelles, économiques, environnementales et sociales s'inscrivent dans des espaces de plus en plus différenciés dont la mutation s'accélère et devient imprévisible. Il est possible de la représenter schématiquement de la manière suivante⁸ :

- L'incertitude horizontale, c'est-à-dire l'instabilité des territorialités des acteurs locaux, en termes d'appropriation et de représentation de l'espace (élus, habitants, acteurs économiques, associations, etc.).
- L'incertitude verticale, c'est-à-dire la variabilité des architectures territoriales défendues par les différents niveaux d'autorité publique (de la commune à l'Europe).

Et il faut bien voir que l'action politique se trouve dans une tension dialectique entre les incertitudes territoriales horizontales et verticales :

- L'instabilité des territorialités tend à interroger en permanence la légitimité des agendas politiques locaux et des politiques publiques qui sont mises en œuvre (cf. Chambaran).
- La variabilité des architectures territoriales place les acteurs politiques dans une insécurité permanente quant aux moyens d'action (cf. Monts du Lyonnais).

⁸ MÉASSON, Ludovic. *L'efficacité territoriale et l'évaluation. Penser le déploiement spatial du politique grâce au programme européen LEADER*. Thèse de géographie. Grenoble: Université Joseph Fourier. 2007. 500 p.

- Or, si la légitimité du projet faiblit, le renouvellement des moyens sera en danger. Et si les moyens manquent, le projet perdra de sa légitimité par désintéressement ou contournement. Et ainsi de suite...

Ainsi, on voit bien que la question de la **pérennisation de la capacité d'action collective** est au centre des enjeux de la gouvernabilité territoriale contemporaine (cf.

Figure 7). C'est une conséquence de la complexification des territorialités politiques. En effet, on est passé d'une situation où il existait des communautés locales relativement stables et évidentes, dont la structuration des intérêts était facilement intelligible et où la compétition politique jouait un rôle d'arbitrage entre plusieurs « projets » d'action publique, à une situation où les communautés et la géographie de leurs intérêts transgressent les espaces institutionnels, qu'ils soient électoraux ou administratifs. La lisibilité du gouvernement a cédé la place à la complexité de la gouvernance.

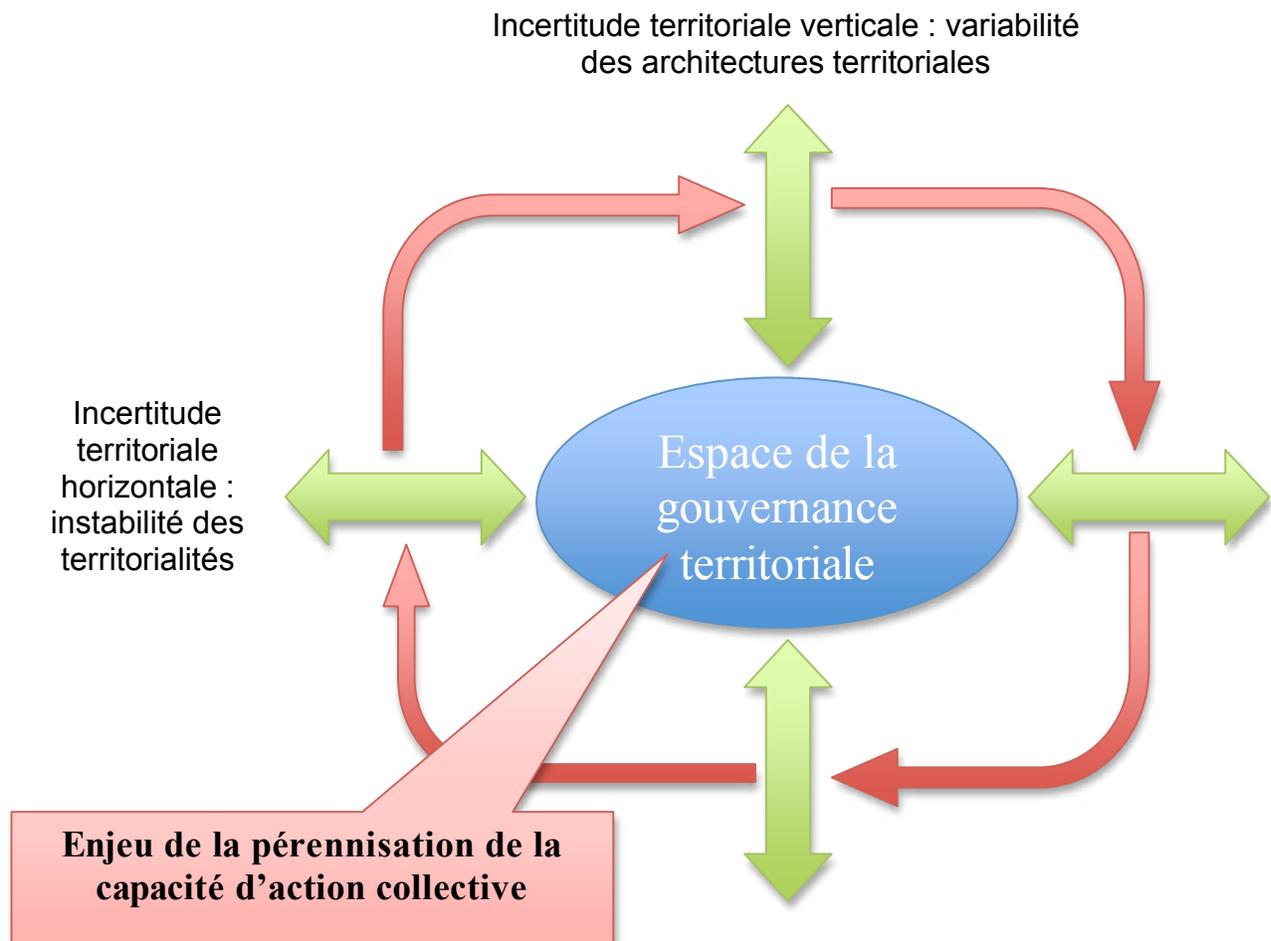


Figure 7 : Incertitude territoriale et nouveaux enjeux de la gouvernance territoriale

Les décideurs politiques ont pleinement conscience de cette incertitude. Cela les conduit bien souvent à favoriser les choix politiques les moins audacieux, c'est-à-dire à entraîner un repli sur les choix politiques les moins incertains. Les analyses critiques sont nombreuses à l'égard de ce type de stratégies politiques territoriales, en particulier périurbaines. Le conservatisme et l'égoïsme politiques sont souvent dénoncés. On observerait la constitution de « clubs » fermés constitués par une population au capital social et économique élevé (Estèbe 2008).

Certes, on peut critiquer cette situation au nom de valeurs telles que la mixité sociale, la solidarité, le développement durable, etc. Mais il nous semble plus fertile d'adopter une approche compréhensive de cette situation, pour tenter d'ouvrir de nouvelles marges de manœuvre politiques. L'enjeu de ce point de vue est de passer de théories territoriales de l'action politique *négatives* à des théories *positives* : de « je ne prends pas de risque pour ne pas avoir de surprise » à « j'essaye de nouvelles voies pour renforcer ma capacité d'action ». Concrètement, il faut aider les systèmes politiques territoriaux à se poser des questions simples : dans quelles situations le risque de déstabilisation politique est avéré ? Comment mutualiser les apports de différents territoires sans les affaiblir ? Quelles sont les formes de communication politique adaptées aux opérations interterritoriales ? Etc.

Les connaissances utiles pour répondre à ces questions sont des connaissances territorialisées, car chaque théorie territoriale de l'action politique est située. Elle s'inscrit donc dans un contexte politique, social, économique et institutionnel singulier. Aussi, l'évaluation des politiques territoriales apparaît comme un lieu et un moment privilégié pour engager cette stratégie de production de connaissances. Ceci est une voie qu'il faudrait ouvrir pour enclencher l'émancipation géographique que certains appellent de leurs vœux⁹.

II. L'ÉVALUATION, OUTIL DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE ? ÉTAT ET RISQUES DE LA SITUATION ACTUELLE

A. De quelle évaluation parle-t-on ?

L'évaluation des politiques publiques est ici définie comme une activité de production de connaissances pragmatiques, c'est-à-dire sur et pour l'action publique. En ce sens, elle vise à formuler des recommandations pour améliorer les politiques publiques, en ouvrant la boîte noire de l'action publique et en identifiant des marges de manœuvre. Elle s'intéresse aux effets intentionnels et non intentionnels des actions publiques, et elle comprend deux types d'activité :

- Une activité experte : la mesure et la description des changements sociaux provoqués par une intervention publique, en cherchant à identifier ses liens de causalité.
- Une activité sociale : l'appréciation et le jugement des effets mesurés.

L'activité sociale de l'évaluation place la construction du *référentiel* de l'évaluation¹⁰ au cœur de la démarche. Celui-ci se compose des questions évaluatives et des critères de jugement. La

⁹ VANIER, Martin. *Le pouvoir des territoires : Essai sur l'interterritorialité*. Paris: Economica, 2008. p.

¹⁰ PERRET, Bernard. *L'évaluation des politiques publiques*. Paris: La Découverte, 2008. 120 p.

construction du référentiel est alors un processus politique, parce qu'elle mobilise des intérêts et des valeurs différenciés.

Cette courte présentation permet d'insister sur un aspect fondamental de l'évaluation des politiques publiques : celle-ci n'est pas qu'un outil technique, c'est une démarche, un processus social de nature politique.

B. L'évaluation des politiques territoriales à l'épreuve de son utilité

L'élargissement des pratiques évaluatives est progressif depuis le début des années 90. Son principe est désormais inscrit dans de nombreuses politiques territoriales. On peut citer quelques exemples :

- 2003 : la Loi organique n° 2003-704 octroie le droit d'expérimentation aux collectivités locales à condition de procéder à leur évaluation¹¹
- 2003 : la Loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine instaure l'évaluation des Contrats Urbains de Cohésion Sociale
- La Circulaire du 25 août 2000, dite « circulaire Jospin », a abrogé la circulaire de 1993 et a introduit l'évaluation dans les procédures contractuelles (contrat de pays, d'agglomérations, Parcs Naturels Régionaux, contrat de Plan, etc.).
- Les différentes politiques territoriales issues des fonds structurels européens sont soumis à évaluation systématique : LEADER, URBAN, INTERREG, etc...

D'ailleurs, il faut souligner que les politiques territoriales ont été un vecteur important du développement de l'évaluation des politiques publiques en France. L'État est resté plus en retrait, sauf peut-être depuis ces toutes dernières années.

Ce développement des pratiques ne doit toutefois pas cacher un certain malaise de l'évaluation. Le dernier rapport Comité National de l'Évaluation était intitulé *L'évaluation à l'épreuve de son utilité* afin de marquer la distinction nécessaire entre le développement réel des pratiques évaluatives et leur rôle limité dans l'action publique. On pourrait trivialement dire : « on en fait beaucoup des évaluations, mais on en fait pas grand chose (politiquement) ! ».

Dans encore beaucoup de cas, les évaluations produisent certes des connaissances intéressantes sur l'action publique, mais celles-ci sont peu utilisées dans la décision publique. Cela tient à deux type de raisons.

Les premières sont d'ordre technique : il est difficile de faire coïncider le cycle de l'évaluation et le cycle de la décision politique. Cette dichotomie est bien connue. Des progrès notables ont été faits ses dernières années, notamment en terme de management des institutions et des politiques publiques¹².

¹¹ Extrait de la loi : « Les collectivités locales volontaires peuvent mener des expérimentations dans les huit domaines suivants : la gestion des fonds structurels européens, les interventions économiques, le transfert des aéroports, la résorption de l'insalubrité, le financement de l'équipement sanitaire, l'assistance éducative confiée par la justice aux départements, l'organisation des écoles primaires et l'entretien du patrimoine. Des conventions devront être passées avec l'Etat pour l'attribution des moyens nécessaires à ces expérimentations ». (<http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/decentralisation-acte2/decentralisation-acte-ii.html>)

¹² BASLE, Maurice. *Économie, conseil et gestion publique. Suivi et évaluation des politiques publiques et des programmes*. Paris: Économica, 2008. 180 p.

Les secondes sont d'ordre politique : elles concernent l'intérêt limité que les décideurs portent aux travaux d'évaluation et, par conséquent, l'intégration limitée de ces derniers dans la décision publique.

C'est ce second type de raisons que nous souhaitons développer maintenant.

1. *L'évaluation en quête de portage politique*

En introduction, nous avons fait état du besoin de portage politique de l'évaluation révélé par une enquête de la SFE. On retrouve ce constat dans la synthèse de l'atelier « évaluation des politiques territoriales » des Septièmes journées de l'évaluation de la SFE en juin 2006 : « l'évaluation des politiques territoriales semble peiner à faire la preuve de son utilité »¹³.

Sur les programmes LEADER et les Pays, Gwénaëlle Doré, délégué général de l'Association Française pour la Fondation des Pays, note dans la restitution d'une enquête récente « la difficulté de mobiliser certains élus (considérant l'évaluation comme une dépense superflue) voire leur différence de vision avec les animateurs de territoires, leur crainte d'être contrôlés ou d'une remise en cause des compétences d'un niveau de collectivité »¹⁴.

Au niveau départemental, Christian Riquelme, Directeur adjoint de l'assemblée des départements de France a comptabilisé en 2006 que 35% des départements se sont dotés d'une structure de pilotage intégrant une dimension évaluative, dont 30% sont rattachés à la sphère administrative et seulement 5% à la sphère politique¹⁵.

Au niveau régional, Philippe Warin et Vincent Spenlehauer ont montré dans une étude publiée en 2000 que l'évaluation se diffuse dans la sphère administrative, voire au niveau de l'exécutif, mais qu'elle reste faiblement utilisée par le délibératif¹⁶.

Mentionnons enfin qu'un travail de thèse en cours sur ces questions¹⁷.

2. *La faute à la culture ?*

La principale raison avancée par les évaluateurs pour expliquer ce semi-échec est celle de la culture¹⁸. Les décideurs auraient une crainte illégitime de l'évaluation. Ils confondraient :

- Évaluation et sanction
- Évaluation et élection (la seule évaluation légitime, car « populaire »)

Les décideurs manifesteraient aussi un manque de considération à l'égard de l'évaluation, du fait qu'ils ne percevraient pas tout à fait les enjeux liés au besoin de connaissances pour piloter des systèmes complexes, etc.

¹³ Groupe de travail, "Évaluation des politiques de développement territorial". *Atelier « politiques territoriales » : synthèse des contributions et des débats*. Paris: Société Française de l'évaluation, 2007. 6 p.

¹⁴ <http://www.sfe.asso.fr/fr/strasbourg2008/sessionh.html>

¹⁵ Chiffres présentés par Christian Riquelme de l'Association des Départements de France lors du colloque « La fonction de l'évaluation au sein de collectivités locales et des services publics », *Journée d'étude de la SFE*, 12 décembre 2006, Paris

¹⁶ SPENLEHAUER, Vincent, WARIN, Philippe. *L'évaluation en région. Sociologie du travail*, 2000, Vol. 2, n° 42, p. 245-262

¹⁷ Nicolas MATYJASIK, Doctorant SPIRIT, *L'évaluation des politiques publiques : approches locales, enjeux de pouvoir et sociologie de l'évaluateur*, sous la direction d'Andy Smith, <http://www.cervl.u-bordeaux.fr/PagesCV/Matyjasik.htm>

¹⁸ On pourra lire à cet égard deux numéros spéciaux de la revue *Pouvoirs locaux* : « Politiques publiques locales. Le défi de l'évaluation », *Pouvoirs locaux*, n°38, III, 1998, et « N'ayez plus peur de l'évaluation ! », *Pouvoirs locaux*, n°57, II, 2003. Ou encore les actes d'un colloque de la société française de l'évaluation : BASLE, Maurice, *et al. Évaluation, action publique territoriale et collectivités. Tome 2*. Paris: L'Harmattan, 2002. 331 p.

En définitive, dans le monde de l'évaluation, le sentiment général est bien résumé par Marie-Claude Malhomme : « les freins au développement de l'évaluation sont donc davantage culturels et psychologiques que techniques »¹⁹.

Toutefois, cette lecture culturelle est discutable. Des indices montrent l'intérêt croissant des décideurs pour l'évaluation.

Une enquête, publiée en 2003, sur les pratiques évaluatives dans les villes de plus de 50 000 habitants²⁰ montrait, que :

- premièrement, 2/3 des villes ayant répondu aux questionnaires (soit 48 au total) pratiquaient l'évaluation,
- deuxièmement, dans presque un tiers des cas, les élus municipaux en étaient à l'initiative,
- troisièmement, dans plus d'un tiers des cas, il s'agissait d'une obligation contractuelle, et pour 15% d'incitations de collectivités partenaires. Étant donné que ces deux derniers chiffres n'excluent pas l'existence d'une volonté politique locale, on peut estimer que cette dernière est finalement assez présente.

D'autre part, l'enquête de la SFE, que nous avons citée en introduction, révèle également que dans 56% des cas les élus sont à l'origine de la demande d'évaluation (cf.

Figure 8). Il faut nuancer le chiffre précédent car, comme les élus sont légalement ceux qui « décident », il ne faut pas l'associer mécaniquement à la volonté d'évaluer. Toutefois, celui-ci est un indice supplémentaire de l'intérêt croissant des élus pour l'évaluation.

Question 3 : Dans votre collectivité qui décide de procéder à une évaluation de politique publique :

Les élus ; les services ?²

Nature collectivité / Décision Evaluation	Les élus	Les services	Non réponse	TOTAL
Région	75% (9)	25% (3)	0%	100% (12)
Département	50% (4)	38% (3)	13% (1)	100% (8)
Communauté urbaine	67% (2)	33% (1)	0%	100% (3)
Communauté d'agglomération	33% (3)	67% (6)	0%	100% (9)
TOTAL	56% (18)	41% (13)	3% (1)	100% (32)

Figure 8 : Extrait de l'enquête de la SFE "L'évaluation des politiques publiques à l'échelle des territoires : actualités et développements"²¹

¹⁹ MALHOMME, Marie-Claude. L'évaluation dans les collectivités : état des lieux qualitatif. *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 57, n° 3, p. 36-41

²⁰ BASLÉ, Maurice. Les pratiques évaluatives des villes de plus de 50000 habitants. *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 57, n° 3, p. 42-44

²¹ <http://www.sfe.asso.fr/docs/site/pdf/journees-sfe/fiches-je-sfe-senat.pdf>

Nous avons également réalisé une enquête qualitative auprès de certains territoires de projet LEADER en Rhône-Alpes²². Il ressort que :

- Effectivement, les pratiques se développent, mais l'utilité stagne.
- Les protagonistes locaux et régionaux du programme aimeraient que l'évaluation investisse plus les aspects stratégiques. Certaines pratiques vont en ce sens. Par exemple, les responsables du programme LEADER du Diois ont explicitement demandé à ce que l'évaluation fournissent des éléments de réflexion « comparatifs » entre la stratégie régionale et la stratégie locale, car la Région considère que le Diois est un territoire trop petit pour faire du développement local.

Pour résumer, l'utilité de l'évaluation est limitée, notamment à cause du déficit de portage politique. Cette situation s'expliquerait par un déficit d'acculturation des décideurs. Néanmoins, des indices laissent penser que l'intérêt des décideurs pour l'évaluation est croissant.

C. Être évalué ou évaluable ? L'évaluation tentée par un renversement normatif

Nous voudrions maintenant montrer que l'évaluation est tenté par une lecture classique et normative du territoire qui pose deux problèmes. D'abord, cette lecture apparaît en décalage croissant avec les nouvelles formes de gouvernance territoriale. Ensuite, ce décalage pourrait entraîner un renversement normatif de l'évaluation. Nous nous appuyerons sur la déconstruction de la notion d'évaluabilité pour étayer ces deux hypothèses.

Face aux difficultés qu'ils rencontrent en matière d'évaluation des politiques territoriales, les évaluateurs ont inventé la notion d'évaluabilité. Celle-ci suggère que toute politique n'est pas évaluable, et qu'il y aurait des degrés d'évaluabilité. Nous illustrerons notre propos en citant (en italique) un directeur d'un grand cabinet de conseils français qui nous paraît assez représentatif des échanges qui ont lieu au sein de la communauté de l'évaluation.

Tout d'abord, précisons les difficultés rencontrées par les évaluateurs. Ces derniers partent des constats suivants à propos des politiques territoriales :

- Leurs objectifs seraient particulièrement ambigus, implicites et multiples.
- Les responsabilités des différents acteurs ne seraient pas clairement définies, ce qui engendrerait une absence de *leadership*.
- Les élus impliqués sont souvent de « deuxième niveau », c'est-à-dire intercommunaux, qui disposeraient d'une « faible légitimité ».

Ces caractéristiques posent deux types de problèmes selon les évaluateurs :

- D'abord, il est difficile de traduire les objectifs des politiques territoriales sous forme d'arborescence d'objectifs (objectifs stratégiques => objectifs opérationnels => réalisations). Aussi, il est délicat d'établir un *référentiel*.
- Ensuite, la faible hiérarchisation des responsabilités réduirait la prise en compte des résultats et des recommandations des évaluations puisqu'il n'y a pas « *d'interlocuteur capable de prendre en considération complètement les conséquences de l'évaluation* ».

²² Généralement les animateurs du programme, ou les directeurs de la structure administrativement porteuse du programme.

Par conséquent, si les politiques territoriales ne sont pas évaluables, il faut alors les rendre évaluable !²³ Aussi les évaluateurs préconisent que certaines conditions préalables à l'exercice évaluatif soient réunies. Elles sont d'ordre technique, managérial et politique. Nous nous arrêterons sur celles politiques :

- D'une part, les protagonistes de l'action doivent partager un socle commun de valeurs, car si cette « zone de recouvrement » est trop faible, il est impossible de construire « des critères de jugement acceptables par les différentes parties prenantes ».
- D'autre part, le système d'acteurs doit être piloté par un décideur légitime, capable d'arbitrer et d'assumer des choix, c'est-à-dire disposant d'une certaine autonomie de décision (« est-ce qu'il faut qu'il (l'acteur légitime) fasse énormément de compromis avec d'autres autorités publiques ? »).

Il apparaît que la mise en avant des notions de valeurs partagées et d'arbitrage par un acteur unique renvoie à une conception assez classique et normative du territoire, issu du paradigme de la souveraineté territoriale dont l'État nation est la figure de proue, et où le territoire est à la fois dispositif de pouvoir et espace identitaire.

Par ailleurs, la notion d'évaluabilité paraît reposer sur une approche assez normative du concept de politique publique. Cette tendance ressort des propos suivant où le directeur du cabinet de conseils se félicite que l'évaluation d'un contrat de ville ait « conduit à faire prendre conscience au niveau des responsables municipaux que leur politique n'était pas vraiment une politique, mais un ensemble hétérogène d'actions, non cohérentes et très ambiguës ». Dans cet esprit, Jacques Toulemonde²⁴, propose la notion « d'évaluation-théorisation », qui défend l'idée que l'évaluation peut, dans le cas des politiques complexes, prendre une certaine distance vis-à-vis de la recherche empirique des causalités des effets de l'action. Selon lui, il est plus intéressant d'organiser le débat politique en construisant des « schémas de causalité accepté par toutes les parties concernées »²⁵.

Au final, deux éléments se dégagent de l'analyse :

- La focale des évaluateurs est centrée sur les questions de conception des politiques publiques.
- L'approche du territoire et des politiques publiques est relativement classique et normative

Il apparaît ainsi à travers la notion d'évaluabilité que l'approche des politiques territoriales rassemble les éléments d'un potentiel renversement normatif de l'évaluation : il ne s'agirait plus de comprendre les conséquences de l'action publique pour agir sur les causes (la construction de nouvelles actions), mais d'agir sur les causes (conception des politiques publiques *a priori*) pour comprendre les conséquences (responsabilité, imputabilité, effets propres).

²³ On retrouve cette idée dans : HAAS, Sandrine, VIGNERON, Emmanuel. *Évaluation et territoires*. Paris: La Documentation Française, 2007. 103 p. ; CAUQUIL, Guy, CIRESE, Consultants. *Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées*. Paris: Dunod, 2004. 250 p.

²⁴ Co-animateur du groupe de travail « Standards de qualité et déontologie » à la SFE

²⁵ *ibid.*

Cette tendance a été ressentie, sans être clairement formulée, par certains observateurs avertis du développement de l'évaluation en France. Jean-Yves Bion et Patrick Moquay rappelaient récemment qu'il « faut garder à l'esprit qu'une politique publique est avant tout une catégorie analytique. Il est douteux de considérer qu'une politique publique existe par elle-même »²⁶. Pour sa part, Véronique Chanut, ex-rapporteuse du Conseil national de l'évaluation, pointe les risques de cette approche : « la commande d'évaluation devient alors un enjeu crucial, avec l'hypothèse implicite que, de la qualité du cahier des charges et de la capacité du commanditaire à expliciter ses objectifs, dépend le succès de l'évaluation »²⁷. Le risque est alors « de dévaloriser ce que la dynamique même de l'évaluation produit en connaissances nouvelles » et de « compromettre du même coup l'efficacité de l'évaluation et son intégration à l'action »²⁸.

D. Accompagner ou contraindre les nouvelles formes de gouvernance territoriale ? Un choix et des risques...

Pour conclure cette partie, nous souhaitons soulever quelques questions quant à l'articulation problématique entre l'utilité de l'évaluation et l'évaluabilité des politiques territoriales. On pourrait résumer le débat entre utilité et évaluabilité par la question « à qui la faute ? » :

- Aux élus qui ne prennent pas au sérieux l'évaluation ?
- Aux évaluateurs qui ne prennent pas assez au sérieux les élus ?

Les deux mon général ! Évidemment... L'amélioration de l'utilité de l'évaluation passe évidemment par un travail sur les deux tableaux. De plus, les perceptions et les préconisations qui semblent guider la communauté de l'évaluation à propos des politiques territoriales sont fondées sur le bon sens. Elles recouvrent un savoir-faire pratique important pour gérer la complexité des configurations politiques territoriales.

Toutefois, il nous semble que la situation actuelle présente le risque suivant :

- si l'évaluation s'annonce, dans les discours au moins, autant, sinon plus, comme un outil de conception des politiques que comme un outil d'analyse des effets de l'action,
- et si, par ailleurs, elle fait reposer cette conception sur des approches classiques et normatives du territoire et des politiques publiques,
- alors elle tend à contraindre les nouvelles formes de gouvernance territoriale qui s'émancipent du « vieux » territoire, pour aller vers des formes d'interterritorialité et d'articulation des diverses territorialités politiques.

Cette conclusion appelle deux questions :

- 1) Quelle peut être l'utilité de l'évaluation pour les décideurs, si celle-ci n'investit pas les questions qu'ils se posent à propos de la gestion de l'incertitude territoriale et des nouvelles formes de gouvernance territoriale (cf. Partie 1) ?

Cette question fait écho aux conclusions de l'atelier consacré à l'évaluation des politiques territoriales lors des 7^{èmes} Journées de l'évaluation de la SFE, en juin 2006 : « Faut-il faire

²⁶ BION, Jean-Yves, MOQUAY, Patrick. *Balisage d'une démarche d'évaluation de politique publique*. Lyon: CERTU, 2004. p. 35

²⁷ CHANUT, Véronique. L'évaluation : affaire d'État ou question d'organisation ? *Revue Politiques et management public*, 2002, Vol. 20, n° 4, p. 11-12

²⁸ *ibid.* p. 20

évoluer les méthodes ou changer plus radicalement d'approche évaluative, c'est-à-dire redéfinir la nature de l'action publique territoriale et les critères pour l'évaluer ? »²⁹.

- 2) N'y a-t-il pas un risque que l'évaluation disqualifie les nouvelles formes de gouvernance territoriale en considérant implicitement que les politiques qui ne seraient pas évaluables ne seraient pas « correctes » (techniquement, déontologiquement, démocratiquement, etc.) ?

On peut, à ce propos, citer une dernière fois notre directeur de cabinet conseil qui considère les programmes LEADER et URBAN comme des « *méta-politiques dangereuses* » parce « *qu'on n'a pas une autorité publique légitime, y'a pas de tête désignée dans le programme, on est co-responsable* ». Et il n'y a qu'un pas pour penser qu'une politique non évaluable n'est pas efficace...

Pour résumer, dans la première partie, nous avons mis en évidence l'incertitude territoriale croissante à laquelle sont confrontés les décideurs. Nous avons également souligné que cette incertitude crée un contexte qui favorise le repli par rapport à l'émancipation territoriale. Aussi, nous pensons que la « personnalité » actuelle de l'évaluation des politiques territoriales est susceptible d'effrayer les élus, et de renforcer les réflexes de repli, ou tout au moins de ne susciter qu'un intérêt limité de leur part et, donc, d'amoindrir son utilité.

III. PROPOSITIONS POUR AMELIORER L'UTILITE DE L'EVALUATION

Nous allons maintenant présenter quelques pistes de réflexion pour améliorer l'utilité de l'évaluation des politiques territoriales. Rappelons que nous envisageons ici l'utilité comme le renforcement du lien entre l'évaluation et la décision politique, par un meilleur portage politique de l'évaluation et par une meilleure prise en compte de ses résultats dans la décision.

Dans cette perspective, les pistes que nous allons développer maintenant visent à mieux permettre à l'évaluation d'investir les questions stratégiques que se posent aujourd'hui les décideurs autour l'incertitude territoriale.

Elles sont au nombre de trois :

- 3) Construire un cadre d'analyse des théories territoriales de l'action politique : comment les identifier ? Comment les formaliser ? Quelles sont les variables qui les composent ?
- 4) Élaborer une approche compréhensive des territorialités politiques par l'évaluation.
- 5) Adapter le vocabulaire de l'évaluation à cette ouverture de son champ d'investigation.

²⁹ Groupe de travail, "Évaluation des politiques de développement territorial". *Atelier « politiques territoriales » : synthèse des contributions et des débats*. Paris: Société Française de l'évaluation, 2007. 6 p.

A. Construire un cadre d'analyse des théories territoriales de l'action politique

Les choix territoriaux des décideurs reposent sur ce que nous avons appelé les théories territoriales de l'action politique. Celles-ci fonctionnent comme des logiques de causalité entre l'action et ses conséquences à propos de la pérennité de la capacité d'action collective.

Par exemple, si j'inscris ma communauté de communes périurbaine dans le cadre de l'agglomération, je vais perdre la maîtrise de mon agenda politique. Or, si je construis avec les territoires périurbains voisins un SCOT propre, alors nous serons en capacité de maîtriser la périurbanisation.

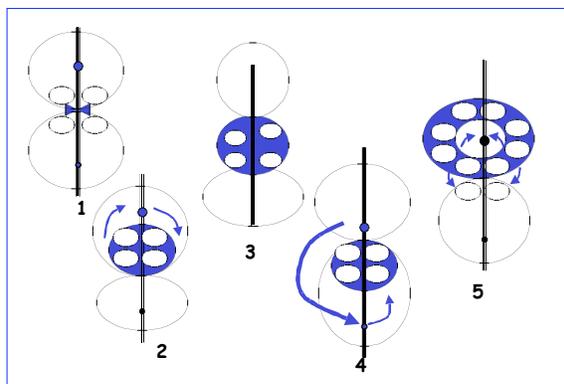
Ce type de logique est fondé sur la représentation du rapport risque / opportunité inhérent aux formes de coopérations territoriales, et plus généralement à la géographie des politiques territoriales. Schématiquement, on retrouve deux grilles de lecture de l'action politique :

- Rapport coûts / avantages de la géographie des politiques territoriales, dans l'immédiat et dans le futur.
- Rapport ressources / contraintes de la géographie des politiques territoriales, dans l'immédiat et dans le futur.

La « compétence » politique consiste, aujourd'hui, à optimiser cet équilibre dans un contexte de forte incertitude.

Il est souhaitable d'accompagner les systèmes d'acteurs territoriaux en ouvrant des lieux d'apprentissage autour de ces questions. La recherche académique pourrait jouer un rôle moteur de deux manières. D'abord, elle pourrait construire un cadre d'analyse systématique des théories territoriales de l'action politique, en faisant l'inventaire des variables qui interviennent dans la pérennisation de la capacité d'action collective.

Ensuite, elle pourrait chercher à identifier certaines questions clefs de la pérennisation de la capacité de l'action collective en fonction des principaux types de configurations territoriales tels que les a mis à jour Sylvie Lardon et son équipe pour les relations rural / urbain (cf. Figure 9).



• **urbain** : Les territoires sont constitués sur une logique urbaine, les intercommunalités rurales y sont englobées.

• **peri-urbain** : les intercommunalités rurales se constituent en relation avec l'agglomération urbaine

• **rural** : les intercommunalités rurales se constituent en territoire propre sur une logique rurale

• **epi-rural** : les intercommunalités rurales se constituent en relation avec un territoire rural lui-même relié à l'agglomération urbaine par des "pôles-relais"

• **epi-urbain** : les intercommunalités rurales se constituent en relation avec le territoire urbain et jouent un rôle de "charnière" avec les territoires ruraux voisins

Figure 9 : Modèles d'organisation urbain / rural, extraits de Lardon 2007³⁰

B. Élaborer une démarche évaluative ad hoc pour apprécier l'efficacité des théories territoriales de l'action politique

Nous avons précédemment souligné le fait que l'évaluation est une démarche collective visant à apprécier les effets de l'action. Cela signifie que le cadre d'analyse précédent doit être intégré dans une démarche évaluative *ad hoc*. L'enjeu central de cette dernière sera de mettre en confiance les décideurs. Aussi, il faut insister en premier lieu sur l'esprit de la démarche :

- Elle doit être compréhensive vis-à-vis de la gouvernance territoriale.
- Elle ne doit pas imposer une lecture normative du système d'acteur (le territoire) et de son action (les politiques territoriales).
- Il faut sans doute accepter une moindre ouverture du comité de pilotage de l'évaluation, car le champ des théories territoriales de l'action politique est évidemment extrêmement sensible.

Cette démarche compréhensive pourrait suivre la trame générale suivante :

- 1) Clarifier les choix territoriaux en séances de travail du comité de pilotage
- 2) Formaliser les théories territoriales de l'action politique en séances de travail du comité de pilotage
- 3) Identifier les effets des choix territoriaux par enquête et analyse des chargés d'évaluation

³⁰ Sylvie Lardon, 2007, "Quelle ingénierie territoriale pour les territoires peri-urbain. Proposition d'une démarche", Colloque ACFAS

- 4) Apprécier l'efficacité des théories territoriales de l'action politique par la discussion collective au sein du comité de pilotage
- 5) Proposer des recommandations pour faire évoluer, si besoin, la stratégie territoriale.

Enfin, en termes d'outils et de méthode d'analyse, il est fort probable que les approches comparatives de type benchmarking seraient appréciées des décideurs. Celles-ci permettraient de mettre en perspective les risques et les opportunités de la stratégie territoriale locale avec ceux d'autres territoires dont la configuration est proche.

C. Redéfinir de la notion d'efficacité dans sa dimension territoriale

L'évaluation utilise actuellement 6 concepts pour analyser les politiques publiques :

- La pertinence : c'est le rapport entre les objectifs et les besoins sociaux
- La cohérence : c'est le rapport entre les objectifs et les moyens (on distingue parfois la cohérence interne à une politique et la cohérence externe vis-à-vis d'autres politiques)
- L'efficacité (ou la performance) : c'est le rapport entre les résultats et les moyens mis en œuvre
- L'efficacéité : c'est le rapport entre les objectifs et les résultats
- L'utilité : c'est le rapport entre les impacts obtenus au regard des objectifs initiaux

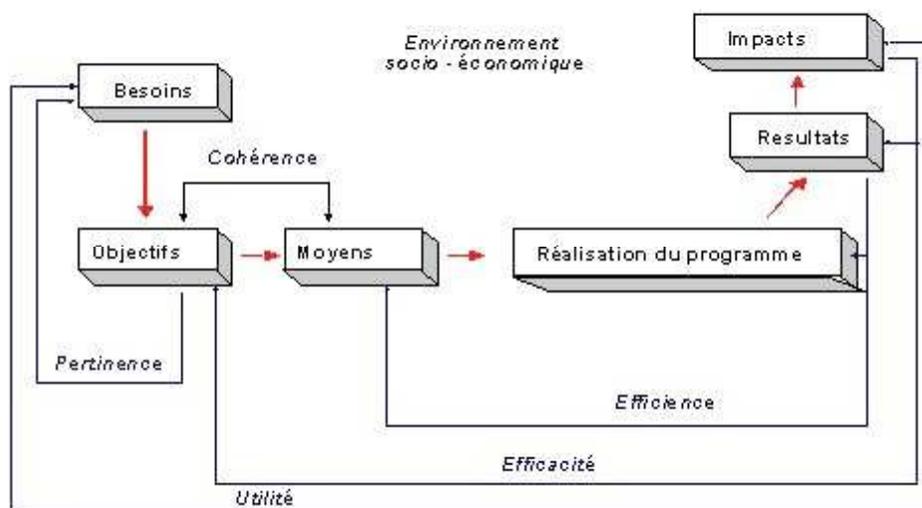


Figure 10 : Les concepts de l'évaluation des politiques publiques

Nous proposons d'ajouter la notion d'efficacité territoriale pour intégrer la dimension territoriale de l'action politique. L'efficacité territoriale est définie par le rapport entre la mise en œuvre des politiques et la pérennité de la capacité d'action collective. Elle répond à des questions du type :

- La mise en œuvre de notre politique de développement agricole a-t-elle permis d'asseoir nos enjeux territoriaux ?

- Le partenariat avec le territoire voisin périurbain dans le cadre de la valorisation des produits locaux renforce-t-il notre stratégie de maintien d'une économie rurale dynamique vis-à-vis de la périurbanisation ?
- La densification des réseaux d'acteurs économiques locaux permet une meilleure reconnaissance du territoire vis-à-vis des autres niveaux territoriaux ?
- La non-institutionnalisation de notre arrière pays est-elle une force ou une faiblesse dans la maîtrise de la périurbanisation ?

La Figure 11 ci-dessous indique comment le concept d'efficacité territoriale se positionne dans le schéma de l'évaluation des politiques publiques.

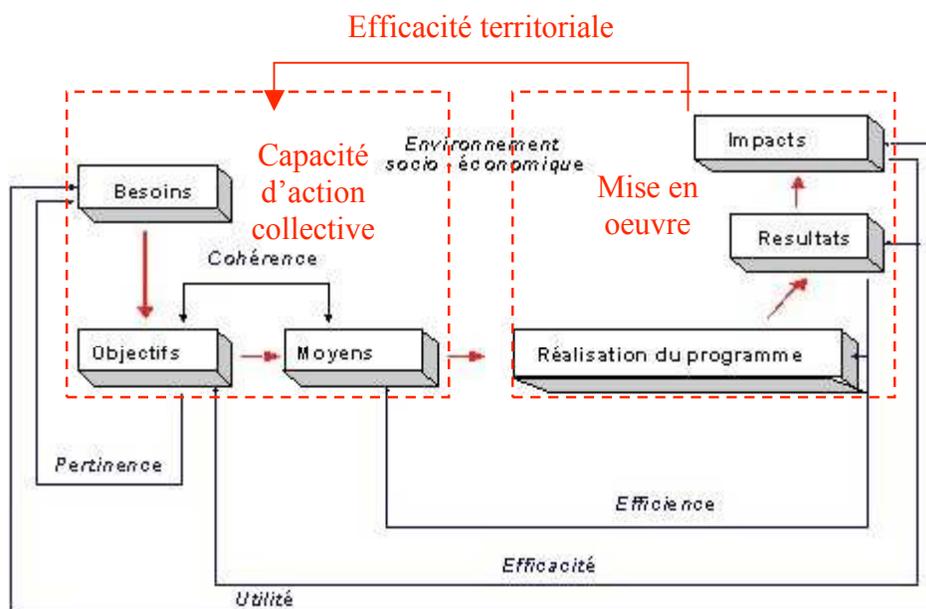


Figure 11 : L'efficacité territoriale