HAL
open science

Comment favoriser l'appropriation des évaluations par les élus : le cas des politiques de développement territorial mises en oeuvre à des échelons locaux

Laurent Barbut, Marie-Pierre Arlot, Marielle Berriet-Solliec

To cite this version:

Laurent Barbut, Marie-Pierre Arlot, Marielle Berriet-Solliec. Comment favoriser l'appropriation des évaluations par les élus : le cas des politiques de développement territorial mises en oeuvre à des échelons locaux. 9. Journées françaises de l'évaluation, Société Française de l'Evaluation (SFE). FRA., Jun 2009, Marseille, France. 7 p. hal-02819162

HAL Id: hal-02819162

https://hal.inrae.fr/hal-02819162

Submitted on 6 Jun 2020

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.

Atelier 1

Comment favoriser l'appropriation des évaluations par les élus : le cas des politiques de développement territorial mises en oeuvre à des échelons locaux

Laurent Barbut[1], Marie-Pierre Arlot[2], Marielle Berriet-Solliec[3]

Résumé

Les évaluations des politiques de développement territorial comportent des spécificités et les auteurs les mettent en exergue dans cet article : il s'agit de politiques souvent locales, fortement portées par des élus mais faiblement soutenues en terme de technostructure. Les territoires de référence correspondent à des périmètres sociaux et politiques et les dynamiques auxquelles ils sont soumis ne correspondent pas nécessairement aux périmètres institutionnels de l'évaluation. Enfin, les programmes mis en œuvre combinent souvent des objectifs explicites et implicites, directs et indirects, opérationnels et structurels/ qualifiants pour le territoire, ce qui rend difficile l'évaluation des effets propres de ces politiques territoriales. L'article relève également les confusions entre l'évaluation des processus et l'évaluation des actions.

Cet article s'appuie sur les résultats d'un groupe de travail de la SFE sur « évaluation et politiques territoriales ». Ce groupe de travail propose trois pistes pour remédier à cette difficulté (1) l'adaptation des référentiels d'évaluation (2) l'adaptation des méthodes et des outils intégrant davantage la dimension stratégique (3) l'adaptation du processus d'évaluation avec une prise en compte du processus de « construction » du territoire à toutes les phases : élaboration d'un référentiel partagé, instruction partenariale des indicateurs de gouvernance, recours à des méthodes participatives. Il convient aussi de trouver l'équilibre entre formalisation (cadre opérationnel) et souplesse, permettant à la diversité des acteurs de se situer.

1 *Directeur du cabinet Epices, Paris*
2 *Responsable UR "Développement des Territoires Montagnards", Cemagref de Grenoble*
3 *Professeur, AgroSup Dijon*

L'enjeu de l'appropriation des évaluations par les décideurs et en particulier par les élus est aujourd'hui reconnu comme central pour l'ancrage et le développement de la pratique évaluative en France. Les sondages les plus récents ou le ressenti des praticiens soulignent que les évaluations sont souvent vécues par les élus comme imposées et subies, ressenties comme trop techniciennes, et de ce fait peu utilisées. Le fait que l'évaluation porte un jugement sur la politique mise en œuvre et questionne le sens de l'action est souvent mis en avant pour expliquer cette réticence des élus, qui voient encore souvent dans cette pratique un risque plus qu'une opportunité.

Le cas des évaluations de politiques de développement territorial appliquées à un échelon local, développé dans cette contribution, est un cas parmi d'autres d'évaluation rencontrant des difficultés d'appropriation. Ce type de politique nous semble néanmoins particulièrement intéressant pour éclairer cet enjeu de l'appropriation par les élus. En effet, ces politiques de développement territorial sont, dans leur application locale, fortement portées par les élus, surtout lorsque la technostructure chargée de les mettre en œuvre est de faible dimension, comme c'est en particulier le cas en milieu rural. Les évaluations de ces politiques se développent cependant, presque toujours sous l'impulsion d'une obligation légale (évaluation de charte de PNR) et/ou d'un financeur (Commission Européenne pour LEADER, régions et État pour les contrats de Pays), mais présentent d'importants problèmes d'appropriation par les élus porteurs de ces politiques.

La contribution proposée sur cette question est principalement basée sur les travaux d'un groupe de la SFE, qui s'est donné comme objectif depuis 2007 d'éclairer différentes questions relatives à l'évaluation des politiques de développement territorial, dont celle de leur utilité et de leur appropriation par les élus. Le groupe a procédé à l'analyse d'une dizaine de cas d'évaluation, qui, sans être détaillées dans ce qui suit, servent de matériau à l'analyse transversale qui alimente cette contribution. Ont ainsi été abordées des évaluations de contrats de Pays, de démarches LEADER, de chartes de PNR, de contrat de site ou encore de PLIE (Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi).

Nous rappellerons en premier lieu les spécificités des politiques de développement territorial appliqué à un échelon local qui sont l'objet de notre analyse, et les questions que cela pose à leur évaluation. Nous développerons ensuite trois champs de travail pour favoriser l'appropriation de ce type d'évaluation par les élus : (1) l'adaptation des référentiels d'évaluation, (2) l'adaptation des méthodes et des outils mobilisés et (3) l'adaptation du processus d'évaluation.

De fortes spécificités pour l'évaluation des politiques de développement territorial

Le « territoire », un construit en mouvement qui complexifie la délimitation du périmètre de l'évaluation

Les périmètres abordés par l'évaluation des politiques de développement territorial appliquées à des échelons locaux le sont généralement sous l'angle de la cohérence institutionnelle, en se référant au périmètre de la structure porteuse du contrat ou du dispositif, mais ce ne sont pas nécessairement les périmètres les plus pertinents du point de vue de l'évaluation des effets de la politique (Méasson, 2007 et 2009).

Le territoire est en effet associé à un périmètre, mais celui-ci est un périmètre « social », au sens où il correspond à une construction par les acteurs qui le composent. Ce n'est donc pas une entité géographique et bornée, mais un système complexe de gestion de flux et de dynamiques territoriales, parfois sans continuité géographique (un espace « local-planétaire »). Les recompositions territoriales ou l'éclatement des lieux de vie (travail, habitation…) rendent ces constructions sociales mouvantes dans le temps et rendent complexe l'appréhension d'un périmètre géographique pour l'évaluation.

Des évaluations qui hésitent entre procédures et fondements des politiques

Au delà de cette question de définition d'un périmètre « géographique » de l'évaluation, se pose celle du périmètre politique de l'évaluation. Les processus en œuvre dans les constructions territoriales diversifient les objectifs, avec une présence fréquente d'objectifs implicites en plus des objectifs explicites dans les politiques de développement territorial : conforter un territoire, financer avec un programme Leader une partie du contrat de Pays, améliorer la gouvernance… Les politiques de développement territorial comportent ainsi, le plus souvent, une première famille d'objectifs renvoyant aux fondements du développement des territoires (valoriser des produits locaux, induire une réorientation industrielle, créer des emplois, retenir les jeunes, accueillir de nouvelles populations…), et une seconde famille d'objectifs renvoyant plutôt au processus de construction territoriale (donner une visibilité au territoire pour ses habitants, lui conserver son caractère « rural » par rapport à l'aire urbaine voisine…). L'application des politiques reste cependant surtout axée sur les modes de faire, avec peu de moyens financiers à consacrer à leurs objectifs explicites.

On observe alors une confusion fréquente entre l'évaluation des processus préconisés par les politiques (par exemple la contractualisation), l'évaluation des programmes et des actions qu'ils financent (par exemple des investissements, des études…), voire l'évaluation personnelle des élus ou de leur projet politique. Cette confusion s'exerce le plus souvent au profit d'une dominance des questions procédurales, et au détriment d'une analyse des trajectoires socio-économique des territoires, qui reste pourtant un enjeu déterminant. Les travaux récents de la DIACT sur ce sujet soulignent également cette caractéristique de l'évaluation des politiques territoriales : « Cette diversité, à la fois juridique et fonctionnelle, des documents formels de la politique publique, traduit une double territorialisation au niveau des objectifs et des processus. L'évaluation des premiers et des seconds ne doit pas être confondue, mais plutôt mise en relation : c'est là un enjeu majeur de l'évaluation territoriales des politiques publiques » (Hass et Vigneron, 2007).

Enfin, même si des lignes de force communes peuvent être trouvées entre territoires, cette complexité du processus d'élaboration territoriale confère à chaque entité une grande originalité, rendant plus complexes la recherche de logiques causales par rapport aux approches constructivistes et rendant particulièrement difficiles l'établissement de relations de cause à effet pourtant essentielles pour mener à bien une évaluation et en rendre explicites les résultats pour les élus (Toulemonde, 1997; Berriet-solliec *et al*., 2009).

Des politiques transversales, partenariales et multiscalaires qui interrogent les méthodes d'évaluation

A la complexité des construits territoriaux s'ajoute la complexité des politiques territoriales. Ces politiques concernent généralement plusieurs secteurs d'activité (emploi, tourisme, social, énergie, environnement,…), ce qui leur confère un caractère transversal important. Par ailleurs ce sont généralement des politiques partenariales, impliquant à la fois de nombreux acteurs locaux (les communes ou les EPCI pour un PNR ou un Pays par exemple) et de nombreux financeurs (Région, Département, État, Europe…). Leur élaboration et leur mise en œuvre mettent ainsi en jeu des processus de négociation et de gouvernance particulièrement complexes et nécessitant d'articuler différents niveaux territoriaux. De ceci résulte plusieurs conséquences importantes pour leur évaluation :

— les objectifs des politiques apparaissent souvent flous, peu saisissables, parfois contradictoires, car ils sont le fruit d'un consensus entre de nombreux acteurs aux intérêts différents ;

— les systèmes de suivi des réalisations ou des résultats sont souvent très fragmentaires car ils sont très lourds à mettre en place du fait des nombreux acteurs à mobiliser et de la nature très variée des thématiques (et donc des indicateurs) d'action publique mobilisées.

Cette notion de transversalité des politiques de développement territorial, notion très utilisée et à même de faire le lien entre des approches sectorielles et territoriales, reste au final mal définie et donc difficile à évaluer en tant que telle. L'évaluation de telles politiques requiert donc, au préalable, une connaissance fine de l'objet étudié et le recours à l'analyse de politique et à la construction de référentiels.

Adapter les référentiels d'évaluation

Face au « flou » des objectifs et à leur faible hiérarchisation, mais aussi face à leur caractère difficilement évaluable en tant que tels, il est souvent préconisé de reconstituer une stratégie d'action plus formalisée à l'aide d'outils comme l'arbre des objectifs ou le diagramme logique d'impacts. Cette démarche doit être conduite avec les principaux partenaires de la politique évaluée et le produit en être validé avec eux. Elle consiste à révéler, au cours d'entretiens individuels approfondis, les objectifs poursuivis par chaque partenaire et souvent peu explicités dans les documents officiels, ainsi que les théories d'action implicites (Arlot *et al*., 2005).

Si cette démarche permet indéniablement de mener ensuite une évaluation sur des bases plus solides, elle est souvent difficile à mettre en œuvre dans le cas des politiques de développement territorial, pour lesquelles le flou des objectifs s'explique justement par une recherche permanente de consensus ou de compromis entre partenaires poursuivant des objectifs différents. Plusieurs éléments peuvent cependant faciliter la mise en œuvre de référentiels d'évaluation adaptés à la complexité des politiques de développement territorial :

— le premier est de ne pas hésiter à inclure des objectifs de type procéduraux dans les arborescences des référentiels, afin de tenir compte de leur importance dans les politiques de développement territorial aux échelons locaux. A l'instar de la dimension gouvernance considérée comme un pilier à part entière des politiques de développement durable, un axe peut ainsi être consacré à ce type d'objectif stratégique.

— le second élément facilitateur est de rendre compte à la fois des objectifs relativement partagés et des objectifs propres à chaque partenaire, et de décider ensuite, au vu de cette reconstitution, du champ de l'évaluation. Cette approche a été développée par exemple dans une évaluation de contrats de Pays au niveau régional, où le champ de l'évaluation a été après discussion circonscrit aux seuls objectifs partagés par les principaux financeurs (État, Région, Départements) ;

— le troisième élément est enfin de prévoir un véritable temps d'animation entre les partenaires pour construire ce référentiel, voire de le rediscuter ensuite à la lumière des résultats de l'évaluation.

Ces éléments peuvent néanmoins ne pas suffire à rendre la formalisation de ce référentiel acceptable pour les élus, dans la mesure où le flou peut être considéré dans certains cas comme une véritable stratégie pour « faire tenir » les acteurs ensemble. La question de savoir jusqu'où l'évaluation doit aller dans l'élimination du flou sans qu'elle soit contreproductive au regard du processus de construction territoriale mérite ainsi d'être posée. Les praticiens membres du groupe de travail ont convenus y avoir été confrontés.

Adapter les méthodes et les outils d'évaluation, en conciliant approches quantitatives et qualitatives, approches descriptives et stratégiques

Un certain nombre d'adaptations relatives aux méthodes et outils peuvent être mises en œuvre pour mieux tenir compte de la nature des politiques de développement territorial et de la nature diverse des objectifs poursuivis par ceux qui les portent. Elles relèvent selon nous

de trois domaines : (i) l'élaboration des diagnostics de territoire, (ii) le choix des indicateurs à instruire dans le cadre du suivi et de l'évaluation et enfin (iii) le développement des méthodes d'évaluation d'impact.

Concernant en premier lieu les diagnostics de territoire, qui constituent souvent un « passage obligé » pour évaluer la pertinence de la politique évaluée, tout particulièrement dans les évaluations ex-ante, les travaux du groupe soulignent l'intérêt qu'ils auraient à développer leur dimension stratégique. Consistant trop souvent à aligner nombre de statistiques et de cartes, ces exercices de diagnostic courent en effet le risque de passer à côté de l'essentiel : les enjeux auxquels est confronté le territoire, et la vision qu'en ont les acteurs qui le composent et le construisent. La production d'un diagnostic de territoire susceptible d'être en phase avec les préoccupations des élus ne doit donc pas se contenter de mobiliser les données quantitatives classiques, mais aussi avoir recours à des approches qualitatives et confronter ces deux sources d'information. Il doit impérativement déboucher sur une liste restreinte d'enjeux stratégiques et ne pas en rester à la description commentée de statistiques. Concernant ensuite les indicateurs à proposer dans le cadre des démarches de suivi et d'évaluation, il convient autant que faire se peut qu'ils couvrent la diversité des objectifs des politiques de développement territorial local et qu'un lien explicite soit établi entre un objectif et l'indicateur retenu. A côté d'indicateurs comme les emplois créés, les lits touristiques construits ou réhabilités, les hectares de milieux naturels protégés ou mis en valeur, une base de données pertinente pour l'évaluation doit aussi comporter des informations relatives aux processus de gouvernance. La plus-value de l'action d'une équipe d'animation territoriale, la meilleure coordination des acteurs, la diffusion du partenariat public-privé sont autant de thématiques sur lesquelles il convient de faire porter la réflexion en matière de suivi et d'évaluation. Les informations construites sur ces thématiques ne se présenteront pas nécessairement sous forme d'indicateurs chiffrés (données quantitatives) mais pourront faire l'objet de méthodes d'instruction originales et participatives (descripteurs exprimant par exemple des degrés de satisfaction, ...). Ainsi en est-il par exemple, des méthodes de « diagrammes en étoiles » développées dans le cadre de l'évaluation de programmes LEADER.

Concernant enfin l'évaluation de l'impact des politiques de développement territorial, on est confronté à une nécessaire modestie. En effet, apporter la preuve formelle d'un effet propre attribuable à une telle politique, obtenue à partir de méthodes comparatives, semble un défi impossible à relever. Une telle démonstration requiert en effet de développer deux types de réflexion : la première en termes d'analyse politique des rapports de causalité, la seconde en termes de mesure économétrique des effets propres. Pour ce faire, il est nécessaire de recourir à des techniques micro-économiques souvent difficilement appropriables par les évaluateurs dans le temps de l'évaluation et qui, en outre, nécessitent la disponibilité de nombreuses données statistiques individuelles, rarement disponibles dans un dispositif d'évaluation territorial (Berriet-Solliec, 2007). On préconisera donc plutôt une évaluation de type analyse de contribution, pour laquelle la reconstitution de la théorie d'action évoquée plus haut prend toute son importance, et où les investigations permettant de rassembler les indices susceptibles de confirmer ou d'infirmer les hypothèses de la théorie d'action auront principalement recours à des approches qualitatives.

Adapter les processus d'évaluation

L'évaluation de politique publique est une démarche aux finalités multiformes (production de connaissance, exigence démocratique, amélioration de l'action publique, motivation des acteurs…) dont les caractéristiques procédurales conditionnent très largement sa réussite et l'appropriation de ses résultats. Deux éléments relatifs au processus d'évaluation nous semblent être de nature à favoriser l'appropriation des démarches dans le domaine des politiques de développement territorial local : (i) insister sur la dimension de médiation et (ii)

concevoir des dispositifs souples permettant de gérer le caractère multiscalaire de ces politiques.

Concernant le premier élément, on rappellera le caractère construit de la notion de territoire évoqué plus haut, et le fait que concilier des intérêts divergents est une composante essentielle de l'action des élus dans ce domaine. Dès lors, si on veut favoriser son appropriation, il semble évident que l'évaluation doit plus être au service de ce processus que le desservir, et ainsi contribuer à rapprocher les points de vue sur les enjeux d'un territoire ou sur la stratégie à adopter pour son développement. Cette composante de médiation doit donc être largement présente dans la démarche mise en œuvre, ce qui peut se traduire concrètement par :

— un laps de temps important consacré à l'élaboration d'un référentiel d'évaluation partagé (voir plus haut) ;

— une instruction partenariale d'indicateurs relatifs aux processus de gouvernance (voir ci-avant également) ;

— un large recours à des méthodes participatives telles que des groupes de travail ou forums de discussion.

Concernant ensuite le caractère multiscalaire des politiques de développement territorial local, il convient de concevoir des dispositifs d'évaluation permettant de concilier les attentes forcément différenciées des acteurs selon l'échelle territoriale à laquelle ils agissent. Dans le cadre d'une politique de Pays par exemple, le questionnement de la Région ne sera pas le même que celui du Président des différents Pays concernés, et il convient que chacun y trouve son compte sous peine que l'exercice d'évaluation soit exécuté « sous contrainte » par l'acteur dont les attentes n'ont pas été suffisamment prises en compte. Pour parvenir à cette articulation, les dispositifs à mettre en œuvre doivent trouver un juste équilibre entre formalisation (pour disposer d'un cadre opérationnel) et souplesse (pour permettre l'expression et la satisfaction d'attentes diverses), notamment sur les points suivants :

— les questions évaluatives ne doivent pas correspondre aux seules attentes de certains partenaires (les financeurs notamment), et/ou une part des moyens consacrés à l'évaluation doit être réservé à la réponse aux préoccupations propres à chaque territoire ;

— dans le même ordre d'idée, les indicateurs de suivi doivent couvrir l'ensemble des préoccupations des différents partenaires ;

— les moyens (humains, financiers) consacrés à l'évaluation doivent être partagés entre les différents partenaires ;

— le processus d'évaluation doit permettre de développer les échanges entre les différents partenaires en prévoyant des séminaires réguliers pour échanger sur les méthodes et les résultats.

Conclusion

Face aux difficultés d'appropriation de l'évaluation de politiques complexes, transversales et multipartenariales — comme celles dont il a été question ici — la tentation est grande de les considérer « inévaluables ». Si on ne veut pas y céder et croire, comme les membres du groupe de travail à l'origine de cette contribution, que l'évaluation peut être une démarche utile, voire essentielle, pour ce type de politique, on se trouve face à plusieurs stratégies pour faire face aux difficultés ressenties. La première, sans doute la plus utilisée à ce jour, est de demander aux acteurs de « rendre » les politiques plus évaluables en recommandant toujours plus de précision ou de hiérarchisation des objectifs et en insistant sur la mise en

place de systèmes de suivi plus performants. Si ces intentions sont louables, et nous les reprenons à notre compte, nous insistons aussi sur le fait de veiller à ce qu'elles ne heurtent pas trop l'essence même de l'action politique territoriale sous peine de continuer à prêcher dans le désert. Nous proposons donc ici une stratégie complémentaire basée sur l'idée que l'évaluation adapte aussi ses méthodes et ses outils aux spécificités de l'action publique territoriale, dans une sorte de « co-évolution » ou « co-construction » plus à même, à notre sens, d'ancrer l'évaluation dans la pratique des acteurs publics.

Bibliographie

Arlot, M.P., Probst, T., Weiss, S., Vollet, D. 2005. A system of reference for policy evaluation and recommendations. *Regional development and cultural landscape change in the Alps. The Challenge of polarisation* , Institute of geography, University of Berne, Berne, CHE, p. 137 – 146

Barbut L, 2003. *Evaluer des politiques multidimensionnelles à différentes échelles territoriales : réflexions méthodologiques à partir de deux exemples*. Actes des cinquièmes journées de l'évaluation, l'Harmattan, 2003.

Berriet-Solliec, M. **,** Labarthe, P. et Baudry, J. 2008. *L'évaluation des politiques à l'épreuve des faits : les apports des méthodes d'evidence based policies.* Journées INRA-CIRAD-SFER, 11 et 12 décembre 2008.

Berriet-Solliec, M. 2007. *L'analyse de politique : une démarche essentielle pour l'évaluation. L'exemple des politiques territoriales*, Communication à l'Ecole-chercheurs de l'INRA sur l'évaluation des politiques, Seillac, 18-20 Juin 2007, 10 p

Groupe de travail SFE « *Evaluation des politiques de développement territorial »* : Compte-rendus des réunions du 10 juillet 2007, 10 décembre 2007, 2 juillet 2008, 12 février 2009.

La lettre de l'acteur rural. 2006. « Comment évaluer son projet de territoire ? », n°212, Avril.

Méasson, L. 2007. *L'efficacité territoriale et l'évaluation. Penser le déploiement spatial des politiques grâce au programme européen LEADER*. Thèse de doctorat en géographie. Université de Grenoble. 500p.

Méasson, L. 2009. L'espace des politiques publiques comme espace des possibles. L'exemple du programme européen LEADER dans les monts du Lyonnais, *Espace et sociétés* (à paraître).

Hass S. et Vigneron E. 2007. « *Evaluation et Territoires* » — N°4 de la Collections « *Travaux » de la DIACT* — La Documentation Française .

Toulemonde, J. 1997. Faut-il libérer l'évaluation de ses liens de causalité ? *Annales des mines*, Mars 1997.