Pôle Sud

Retour d'évaluations : la régionalisation des politiques publiques entre affichage et incertitudes

Mr Joseph Fontaine, Mr Philippe Warin

Citer ce document / Cite this document :

Fontaine Joseph, Warin Philippe. Retour d'évaluations : la régionalisation des politiques publiques entre affichage et incertitudes. In: Pôle Sud, n°12, 2000. Partenariats contre l'exclusion. pp. 95-112;

doi : https://doi.org/10.3406/pole.2000.1071

https://www.persee.fr/doc/pole_1262-1676_2000_num_12_1_1071

Fichier pdf généré le 24/03/2022

Abstract

Evaluation practices developping in France, specially at the territorial communities level and more specifically in the régional councils, offer an interesting oppotunity for studying the making of public policies from the inside — particularly in their territorial dimension - which may concern the construction of meaning far action, the system of actors or the outcomes. Taking evaluation practices seriously as study objects calls public policies analysis back to its empiricisms ' necessity. At the present time in which this kind of analysis, in any case in France, is prone to the flight of conceptual proposals, the point of view expressed here tries to point out the need for modesty when coping the complexity of the objects studied and insists on the limited but actual interest of evaluation practices for a clarifying work.

Résumé

Les pratiques d'évaluation qui se développent en France, surtout au niveau des collectivités territoriales et notamment des Conseils régionaux, offrent une possibilité intéressante d'examiner de l'intérieur la construction des politiques publiques, en particulier dans leur territorialité : qu'il s'agisse de la construction du sens de l'action, du système d'acteurs, des résultats. Prendre au sérieux les pratiques d'évaluation comme objet d'étude rappelle d'une certaine façon l'analyse des politiques publiques à sa nécessité d'empirisme. Au moment où cette discipline est sujette, en tout cas en France, à une envolée de propositions conceptuelles, le point de vue exprimé ici cherche à indiquer le besoin de modestie face à la complexité des objets étudiés et l'intérêt limité mais réel des pratiques d'évaluation pour un travail d'explicitation.

BY: $ = creative commons

Retour d'évaluations :

la régionalisation des politiques publiques entre affichage et incertitudes

Joseph Fontaine,
CRAP
Philippe Warin,
CERAT

Persée creative commons

Résumé/*Abstract*

Les pratiques d'évaluation qui se développent en France, surtout au niveau des collectivités territoriales et notamment des Conseils régionaux, offrent une possibilité intéressante d'examiner de l'intérieur la construction des politiques publiques, en particulier dans leur territorialité : qu'il s'agisse de la construction du sens de l'action, du système d'acteurs, des résultats. Prendre au sérieux les pratiques d'évaluation comme objet d'étude rappelle d'une certaine façon l'analyse des politiques publiques à sa nécessité d'empirisme. Au moment où cette discipline est sujette, en tout cas en France, à une envolée de propositions conceptuelles, le point de vue exprimé ici cherche à indiquer le besoin de modestie face à la complexité des objets étudiés et l'intérêt limité mais réel des pratiques d'évaluation pour un travail d'explicitation.

Evaluation practices developping in France, specially at the territorial communities level and more specifically in the régional councils, offer an interesting oppotunity for studying the making of public policies from the inside – particularily in their territorial dimension – which may concern the construction of meaning for action, the system of actors or the outcomes. Taking evaluation practices seriously as study objects calls public policies analysis back to its empiricisms' necessity. At the present time in which this kind of analysis, in any case in France, is prone to the flight of conceptual proposals, the point of view expressed here tries to point out the need for modesty when coping the complexity of the objects studied and insists on the limited but actual interest of evaluation practices for a clarifying work.

≈

Mots-clés/*Keywords*

Action publique, évaluation, partenariat, régions

Evaluation, partnership, public action, regions

L'évaluation des politiques publiques ne pourrait-elle pas aider, fût-ce modestement, à mieux lire l'action publique? C'est ce que l'on voudrait examiner à un moment où les approches théoriques s'entremêlent et s'entrechoquent, particulièrement en France. Chaque politiste y va aujourd'hui de sa tentative de réponse pour concilier les cadres d'analyse avec les transformations multiples qui affectent en profondeur les modes d'action publique, une décentralisation accrue en France ayant d'ailleurs complexifié l'analyse en même temps que les pratiques. Devant le fourmillement théorique auquel les spécialistes de l'analyse des politiques publiques participent aujourd'hui, la quête d'un second souffle de l'analyse étant clairement inscrite à l'agenda des politistes français, on fera une proposition : et si on prêtait attention à un *corpus* spécifique certes modeste mais digne d'être pris en considération : celui des évaluations de politiques publiques, en l'occurrence territorialisées?

Les évaluations disent en effet des choses sur l'action publique. Il n'y a pas de raisons pour ne pas les prendre en considération, même si l'ambition reste modeste : de retour d'évaluations, on propose ici un bilan intermédiaire sans prétendre pour cela à une épistémologie de l'action publique. Celle-ci supposerait pour le moins, non seulement une pratique de l'évaluation plus systématique de notre part, mais aussi et surtout plus d'implication de la communauté des chercheurs dans les pratiques évaluatives. Un engagement plus fort aurait en effet permis de mieux poser les "requisits "à l'évaluation comme épistémologie de l'action publique, d'accroître la matière à analyser et aurait pu nourrir un large débat par la confrontation des résultats des uns et des autres. Or, à quelques notables exceptions près, les pratiques d'évaluation par des chercheurs sont rares en France, la "culture de désintéressement" des chercheurs et "le scepticisme exagéré des politiques à l'égard de leur production" s'entretenant mutuellement (Duran, 1997, p. 258[1]). Il y a à certains égards plus de discours sur l'évaluation que d'évaluations solides.

Cela vient de loin. Sans entrer dans le détail, retenons simplement qu'à côté de travaux marqués par une approche plus analytique des politiques publiques dans la tradition anglo-saxonne, la recherche, en France, s'est en effet largement inscrite dans une perspective où est prépondérante[2] la volonté de modéliser la production des politiques

publiques plutôt que leurs effets concrets. Il n'est donc pas surprenant que l'évaluation soit apparue plus tardivement que dans d'autres pays, tant au niveau central que local et avec de fortes singularités : contrairement aux États-Unis où trois types d'acteurs collectifs interviennent dans le recours à l'évaluation – "décideurs administratifs, hommes politiques gouvernementaux et non gouvernementaux, et chercheurs en sciences sociales" – ce qui a permis "l'éclosion d'une profession spécifique de l'évaluation aussi théoriquement imaginative que pratiquement entreprenante" (Spenlehauer, 1998, p. 47), en France, au-delà de notables exceptions, les cas d'implication d'universitaires et chercheurs dans l'évaluation sont plutôt rares. Il s'agit pour l'essentiel de participations à des dispositifs institutionnels et en particulier à des comités scientifiques d'évaluation, et non de contributions directes à la réalisation d'études d'évaluation.

En dépit de la modestie de la pratique évaluative en France, des premiers retours d'expériences sont possibles. La réflexion proposée ici s'appuie justement sur plusieurs années de participation dans deux dispositifs régionaux d'évaluation, ceux de Bretagne et de Rhône-Alpes : avec dans quelques cas une implication particulièrement forte[3]. La présence dans ces deux cadres institutionnels, outre qu'elle a permis de saisir *in vivo* l'évaluation et de la construire comme objet de recherche (Fontaine, 1996b, 1999) a aussi nourri notre analyse d'une action publique territoriale, en particulier régionale, en train de se construire. Partant de la confrontation de ces expériences, nous proposons d'examiner en quoi les évaluations auxquelles nous avons participé sont instructives sur la territorialisation des politiques publiques dans leur dimension régionale.

On voudrait au préalable justifier notre démarche, en ce qu'elle est résolument située sur le terrain de l'empirie. L'évaluation, de par le travail de terrain qu'elle requiert, est un excellent antidote contre la sloganisation et contre les modes. Autrement dit, notre hypothèse est que le travail évaluatif peut avoir des retombées d'autant plus fécondes que, après un détour parfois empathique à l'occasion de sa réalisation, vient ensuite le temps d'une certaine distanciation par rapport au champ d'analyse, au-delà du temps administratif des rapports remis. Au-delà des limites, au demeurant fécondes de l'évaluation, celle-ci peut permettre aux acteurs comme aux observateurs des processus d'évaluation de réaliser une reconstruction des contenus des politiques à l'œuvre, des règles du jeu et des systèmes relationnels plus ou moins explicites, et offrir ainsi une ressource pour mieux connaître l'action publique.

Ce retour d'expériences porte sur des évaluations d'actions menées sur des territoires infra-nationaux, ce qui ne signifie pas qu'elles soient spécifiquement locales, soit qu'elles s'inscrivent dans le cadre de politiques menées en relation avec l'État et divers partenaires, (les cinq évaluations conduites en Bretagne de 1991 à 1995 par exemple), soit qu'il s'agisse de programmes plus particulièrement imputables à la Région, comme en Rhône-Alpes. Dans cette dernière Région, les douze évaluations réalisées à ce jour (hormis celles relatives au contrat de plan État-Région) portent sur des politiques affichant une ambition de l'exécutif régional, forte et à long terme[4] ou sur des programmes qui proviennent généralement de la stratification d'actions.

S'interroger sur l'évaluation ne conduit évidemment pas à ignorer les pratiques de l'évaluation et ses finalités. Elles conditionnent fortement les résultats obtenus en même temps qu'elles traduisent toute une représentation de l'action publique. Mais,

ces limites sont aussi une ressource : la réalité des pratiques d'évaluation constitue, en tant que fait observable, un intéressant révélateur de l'action publique locale. C'est un premier indicateur sur la construction de la territorialisation des politiques publiques. Reste par ailleurs à préciser les éléments de réponse que les évaluations peuvent apporter à la question : "Qui fait quoi ? Pour quels résultats ? Qu'apporte la territorialisation de l'action publique ?".

L'évaluation, un éclairage sur la construction de la territorialité de l'action publique

On voudrait soutenir ici l'idée que loin d'être une gêne, la réalité des pratiques évaluatives, perçue dans ce qu'elles subissent comme contraintes et dans leurs non-dit, est un révélateur de l'action publique. Aux objections relatives au simplisme de l'évaluation et à l'approximation de ses résultats, on répondra que le processus institutionnel de l'évaluation apparaît plutôt comme un décalque du système d'action qui produit la politique et que le recours à l'évaluation peut être vu comme politique publique.

L'évaluation comme décalque du système d'action

On rappellera d'abord le fait que l'approche fonctionne largement dans les catégories des acteurs, surtout des acteurs commanditaires (Leca, 1993), qui réclament le plus souvent des réponses en termes d'efficacité, quand bien même il est ensuite difficile d'isoler les effets propres pour apprécier les résultats. Cette importance des commanditaires et des instances administratives (Lascoumes, Setbon, 1996) est déjà elle-même significative d'un système de production des politiques publiques fortement encadré. L'évaluation, telle qu'elle fonctionne en France, – et on est témoin que l'évaluation locale des politiques publiques territoriales n'y fait pas exception – est très largement maîtrisée par les décideurs politiques et administratifs. Ceux-ci privilégient leurs logiques bien plus que le professionnalisme de l'évaluation et sa déontologie (Perret, 1997), au demeurant rarement évoqués. Autrement dit, la production de l'évaluation est subordonnée à des contraintes et à des opportunités politiques, semblables à celles qui pèsent sur les politiques publiques elles-mêmes.

Aussi, plutôt que d'activer des biais généraux dans la sélection ou la définition de son objet, l'évaluation va poser des questions simples sur les produits et les effets des politiques : elle s'appuie sur des critères de mesure (Knoepfel, Varone, 1999) qui permettent, si une étude sérieuse est menée, de rendre compte d'une complexité qui échappe bien souvent à l'analyse des politiques publiques. La machinerie des politiques se découvre en partie sous un jour particulier, auquel les approches institutionnelles ne nous habituent plus. L'évaluation permet de procéder ainsi, tant bien que mal, à une déconstruction des politiques par inventaire des objectifs, des ressources, des engagements, des processus à travers lesquels les actions se développent. En Région, l'intérêt de l'évaluation économique des programmes, visant à mesurer le rendement des engagements financiers, est qu'elle permet d'entrer dans la complexité des actions, parfois au niveau de détail des lignes budgétaires, et de retrouver ainsi la voie – quelque peu oubliée ! – d'une typologie des politiques selon leurs *inputs* et *outputs*. De ce point de vue, des études évaluatives peuvent offrir des informations précises sur la substance même des politiques,

bien rarement connue des travaux de recherche plutôt tournés vers les acteurs et leurs relations. Le détail comptable, fût-il souvent rébarbatif dans sa présentation, apporte des indications précises sur les choix publics ainsi que sur le contenu effectif des partenariats. De la même façon, la tendance à évaluer "par lots" (lignes budgétaires par lignes budgétaires) lorsque l'objectif est transversal comme pour les politiques d'insertion ou de développement de l'emploi, aide à comprendre comment se construisent de la part des exécutifs et des services des Régions des discours vigoureux sur leurs intentions[5]. Cette façon de procéder éclaire sur les manières de rechercher les compromis nécessaires à la production de l'action publique : elle permet de spécialiser les débats, de les rendre pragmatiques et de gérer en même temps certaines incertitudes politiques liées à la composition politique des Assemblées régionales et à la stabilité des majorités.

L'usage de ces informations par les acteurs concernés par l'évaluation est aussi un révélateur intéressant de leurs relations et stratégies. L'évaluation, en tant que réalité sociale observable au moment de sa production, apporte en effet des connaissances utiles à l'analyse des relations institutionnelles. Dans des systèmes d'évaluation pluraliste où les principaux acteurs concernés par une politique sont impliqués dans le processus d'étude, notamment au travers de groupes de suivi *ad hoc* de l'évaluation, comme c'est le cas en Bretagne et Rhône-Alpes, la mise en évidence des logiques d'action et des comportements institutionnels, comme la recherche, plus rare, de systèmes d'anticipation communs sont des indicateurs intéressants et précis sur le rôle de réseaux locaux de politiques publiques (Fontaine, 1999). L'analyse des usages tactiques de l'évaluation, non pas seulement dans ses résultats mais aussi au travers du processus d'étude lui-même, permet de caractériser des rapports de force.

Certes, les modifications de l'action apportées par l'évaluation sont limitées[6]. Par exemple en Rhône-Alpes, aucune évaluation de politiques d'initiative régionale ne s'est traduite par des réorientations par suppression ou augmentation globale de budget ; quelques programmes ont pu être affectés pour un petit nombre d'actions (transferts de technologie et habitat). Pourtant, si l'évaluation ne peut être conçue comme un outil de réforme radicale, elle n'est pas réductible à une simple méthode incrémentale. L'évaluation sert une volonté d'accumulation de connaissances immédiates mais aussi de construction d'implications et de synergies pour le plus long terme ; il y a de l'intérêt pour la possibilité offerte de régler ou de corriger les politiques en cours, mais aussi une recherche de visées plus prospectives. En ce sens, l'exercice de l'évaluation en Région semble se rapprocher d'une *mixed-scanning-strategy* (Etzioni, 1967) ; il participe à un va-et-vient et à une juxtaposition des regards (à court et long termes) qui permettent d'avancer par petits pas (corrections) et en même temps de confirmer ou de formuler des options pour l'avenir (préparer des accords, légitimer des choix politiques).

Le fait que les Régions, plus que les autres collectivités territoriales, fassent le choix de l'évaluation malgré les limites connues de l'exercice est en soi révélateur de ce que sont les Régions et les politiques régionales, et de ce que deviennent les modes d'action publique au fur et à mesure de la relocalisation et de la contractualisation des politiques. En particulier, une piste s'ouvre pour analyser l'attitude des collectivités publiques dans la construction normative qui, pour ne plus procéder d'une régulation centrale, devient à la fois un temps de diffraction des intérêts et

des représentations sociales, et un temps de reconnaissance de l'autonomie des différents acteurs associés dans la construction et la réalisation des politiques. L'évaluation appartient à ces moments où les ajustements nécessaires des logiques, des ressources, des représentations sont recherchés, non plus à partir d'une raison extérieure ou surplombante, en particulier celle de l'État, mais sur le plan d'une raison pratique, procédurale, qui oblige les protagonistes à afficher leurs points de vue et leurs intérêts afin de définir ensuite les politiques sur la base de relations négociées. L'examen de ce type de mécanismes institutionnels qui assurent à la fois une interpénétration plus étroite de la société civile, des collectivités publiques et des sphères de l'activité économique, et l'articulation de celle-ci à des mécanismes décisionnels de façon à parvenir à la production normative nécessaire est fécond pour l'analyse de l'action publique territorialisée.

L'évaluation comme politique régionale : une perspective légitimatrice

L'évaluation, telle qu'elle fonctionne, ne dit pas tout de l'action publique. En particulier, menées *in itinere* et *ex post*, les évaluations pratiquées dans nos deux régions de référence, ne donnent guère d'indications sur la genèse et la fabrication initiale des politiques publiques. Quand on évalue, les jeux sont faits. Le plus souvent, l'évaluation ne dit pas qu'elle a été la constitution des acteurs, la construction de leur identité sociale et l'histoire de l'action publique dans le ou les domaines étudiés. Cela renvoie à la commande. Seule compte la connaissance utile, l'application avec ses effets immédiats. Tout le reste appartient à la recherche, à la spéculation[7] et non à l'action orientée. Les chargés d'évaluation seront au besoin rappelés à cette contrainte lorsque le rapport qu'ils remettent à l'issue de leur travail, interroge trop les modes d'action de diverses institutions partie prenantes, voire la pertinence d'un certain nombre d'actions.

Cette conception de l'évaluation crée une homothétie entre la démarche de décision et la démarche d'évaluation. Elle les inscrit toutes les deux dans une perspective normative, qui plie la réalité de la dynamique organisationnelle à une conception particulière des objectifs et des moyens.

Pour une Région en particulier, il s'agit en effet, loin des idéaux-types de l'évaluation, de légitimer son action, de "tirer la couverture à soi" et de construire un espace régional de politiques publiques.

Légitimer l'action

Constatant qu'il est très rare que des projets avortent pour cause de non faisabilité, on suggérera que les évaluations ont moins pour fonction de dire si l'action publique a réussi que de créer un halo de certitude autour de l'action : en parler à partir d'éléments tangibles, que l'on prétend mesurer, la fait exister. L'évaluation peut être analysée comme un moyen de mettre en avant des actions et des acteurs, mais aussi comme une technique de production d'un discours de vérité sur la politique menée. La part de promotion politique et de visibilité des acteurs ainsi permise par l'évaluation est sans doute ce qui explique aussi son succès auprès des Régions, collectivités jeunes.

Dans ce cas, il ne faut pas mésestimer l'importance de la procédure d'évaluation pour l'étude des politiques, notamment lorsqu'elle se déroule au sein de "forums hybrides" (comité de pilotage, groupe *ad hoc*, etc.), c'est-à-dire dans des espaces d'inventaire et de confrontation territoriale, mélangeant des types d'acteurs et par là même des asymétries d'informations[8] et de

pouvoirs (Callon, Lascoumes, 1997). Ce qui compte ici, c'est la possibilité pour les représentants de l'exécutif régional impliqués dans la démarche de pouvoir jouer sur la plasticité de ces forums pour conduire l'évaluation dans les directions qu'ils souhaitent, au cas par cas, à partir de critères stratégiques : la pluralité des opinions réunies, la spécificité des informations, la liberté donnée aux conflits ou à la négociation marchandage, la possibilité laissée aux participants de se réapproprier la commande initiale d'évaluation. L'action évaluée, nécessairement enserrée dans les contraintes de précédents, peut contribuer à l'émergence d'un système d'anticipations mutuelles cohérentes au sein d'un groupe relativement stable de partenaires[9], à l'intérieur de la Région[10] et pour son plus grand profit.

"Tirer la couverture à soi"

Le profit retiré par une Région peut outrepasser ses propres mérites, par exemple en ce qui concerne des politiques en faveur de territoires éligibles aux financements européens au titre du développement économique (Objectif 1, 2, 5b en particulier). Sur la base des seules évaluations, on peut en effet avoir une vision tronquée de l'action publique. En matière de fonds structurels, l'Union européenne, intervenant essentiel, ne serait-ce qu'au travers des normes édictées et d'une forte participation au financement de divers programmes, peut échapper au regard des destinataires d'une politique, comme l'ont montré en Bretagne les réponses des bénéficiaires d'aides au tourisme rural dans le cadre de l'Objectif 5b : l'Union européenne, pourtant financeur à hauteur d'un tiers, est ignorée, en effet par les enquêtés, au profit de l'État et de la Région. Cela en dit long sur les bénéfices que les administrations déconcentrées de l'État et les administrations territoriales, en particulier celles de la Région, tirent de leur gestion des fonds européens. Les Conseils régionaux, qui apportent leur contribution au financement global d'un programme, cherchant ainsi à marquer leur emprise sur le territoire régional, peuvent recevoir en retour une gratification, qui optimise leur apport. Des stratégies de communication peuvent d'ailleurs renforcer cette interprétation favorable : la mise en scène de son action, à laquelle l'évaluation participe, est récompensée en retour !

Construire un espace régional

Depuis que les Régions ont acquis l'idée que leurs rapports de concurrence se jouaient non pas tant dans l'élargissement de leurs compétences au détriment de l'autre (par exemple le département) mais dans une course à la construction de relations d'échange inégal avec les collectivités de base et les partenaires socio-économiques, la mesure de leur capacité à construire des espaces de développement est devenue stratégique. Une mise à contribution de l'évaluation pour la définition de nouvelles territorialités apparaît peu à peu. En même temps, la période de l'empilement de fonds d'origines diverses poursuivant dans une ignorance mutuelle des objectifs similaires semble révolue. Les Régions passent d'une vision extensive de leurs compétences à un objectif d'efficacité et à une logique d'aide aux politiques de développement local.

Aussi, vont-elles mener de plus en plus des évaluations pour conduire leurs actions en fonction d'une connaissance suffisante des autres politiques et des effets produits par le croisement des ressources. Il s'agit de mieux hiérarchiser les objectifs et de rationaliser subventions croisées et partenariats en fonction d'une vision territorialisée de l'action publique. À ce titre, en Rhône-Alpes, les premières évaluations ont d'abord porté sur des

actions innovantes, parfois dans des domaines d'intervention assez peu investis par d'autres acteurs (État, collectivités locales), avant de concerner des politiques ou des programmes plus vastes, impliquant des financements plus importants, combinant une multitude de lignes budgétaires ainsi qu'une plus grande diversité de procédures. En même temps, l'attention portée au processus d'action a permis aux acteurs de la Région (exécutif, commissions, services) de se concentrer sur le moyen ou le long terme et de réfléchir aux stratégies mises en œuvre ou à mettre en œuvre par la Région pour construire un espace régional. C'est particulièrement clair pour Rhône-Alpes avec les derniers mandats d'évaluations sur le transport ferroviaire régional et les contrats globaux de développement. Cela montre bien comment l'évaluation peut être sollicitée pour justifier un espace public régional qui ne soit pas réductible à l'addition de ses composantes sub-régionales (villes, départements), mais qui légitime un intérêt régional à agir.

Mais au-delà de l'évaluation comme politique, autrement dit comme prisme d'une maturation progressive de la Région au niveau politique et administratif, il convient, à partir de celles que l'on a suivies, de s'interroger sur ce qu'elles donnent à voir de l'action publique.

L'évaluation, un enrichissement pour l'analyse de l'action publique territorialisée

L'évaluation peut enrichir la connaissance et la compréhension des ressorts de l'action publique par une réflexion sur des aspects essentiels de la transformation des modes d'action publique, tels que l'accroissement du polycentrisme, l'additionnalité des actions et procédures, mais aussi l'hypertrophie et la superposition des dimensions gestionnaires du politique. S'intéresser aux pratiques d'évaluation invite à porter un regard différent sur des réalités que la sociologie des politiques publiques laisse en partie dans l'ombre.

On propose à cet égard trois pistes de réflexion. On verra d'abord que l'évaluation permet de considérer les apports d'une approche cognitive des politiques publiques, ailleurs que dans la seule action des médiateurs du modèle "global sectoriel". L'évaluation invite en effet à rechercher la construction de sens tout au long de l'action (Warin, 1995a; Fontaine, 1996a). Il apparaît aussi que, mise en rapport avec la volonté des régions de construire un système d'acteurs qui permette l'affirmation d'une identité régionale, la mise en œuvre des programmes de l'action publique est une redoutable épreuve de vérité. Enfin, force est de constater, en l'état du travail évaluatif mené sur deux Régions, qu'il est difficile d'apporter une réponse claire par rapport à l'hypothèse de plus-values qu'apporterait la territorialisation régionale de l'action publique.

Une construction du sens tout au long de l'action

Un premier mérite des travaux évaluatifs est, à l'encontre d'un modèle prospectif des politiques publiques, dont les limites sont dès lors soulignées, d'inviter à mieux prendre en compte l'indétermination des rapports sociaux, ce que permet en effet le caractère majoritairement rétrospectif de la démarche d'évaluation.

Les évaluations *in itinere* ou *ex-post*, les plus souvent pratiquées, participent à une mise en évidence, au travers de l'analyse de

l'*implementation,* des processus concrets de l'action publique. Elles éclairent fortement les allers et retours entre les objectifs affichés et les réalisations, les évolutions des objectifs déclarés ou latents, les logiques entre acteurs, la démesure de divers projets. Elles rendent compte notamment, de façon assez crue, de la part d'improvisation sur laquelle la notion d'incertitude a permis de jeter un voile pudique : ce que l'on peut connaître par des évaluations du lancement des conventions DSQ ou des contrats de ville est à cet égard éloquent. À des dispositifs d'exception répondent souvent des diagnostics bâclés, des objectifs multiples et une banalisation de l'action (Fontaine, à paraître).

Les pratiques de l'évaluation soulèvent aussi la difficulté à rendre compte de l'émergence et de la vie d'une politique publique en fonction d'une production initiale de sens, comme on l'a souvent fait dans le cadre de l'approche des politiques publiques sectorielles, fortement centralisées, où chaque étape d'une politique est censée correspondre à une nouvelle façon de concevoir les besoins sociétaux et le rôle du secteur en question. La raison n'est pas que cette approche n'ait pas sa pertinence, qu'il n'y a pas d'idées et de représentations derrière une politique sectorielle nationale, mais plutôt qu'elle prête à discussion par certains aspects : la construction des politiques territorialisées, telles qu'elles apparaissent au travers des évaluations, s'accordent mal avec des modèles rationnels de décision.

Les politiques d'initiative régionale évitent assez largement une construction qui serait appuyée sur le principe de la sectorisation des problèmes et alors même que la décentralisation et la contractualisation menées par l'État essaient de la prolonger. Les Régions paraissent s'en tenir davantage à un principe de transversalité qui brouille la distinction entre local et sectoriel, répétant l'idée, feinte ou non, que leurs actions doivent mettre en équation les différents blocs de compétences qui leur ont été attribués. Ce peut être un moyen de préserver une marge d'autonomie, mais aussi l'indice d'une absence d'orientations politiques. Si le sectoriel demeure bien présent dans diverses politiques, on ne discerne pas pour autant la production d'un "rapport global-sectoriel". Les évaluations des politiques régionales, loin de rendre compte de la fonction intellectuelle des politiques et du rôle structurant des médiateurs sur les systèmes de représentations des groupes sociaux concernés, semblent mettre plutôt en scène une société locale "sans tiers énonciateur d'un véritable référent global local" (Gaudin, 1995, p. 49). Les politiques régionales restent à la fois largement interstitielles par rapport aux politiques développées par l'État ou par d'autres collectivités territoriales et plutôt mono-modales (politiques de subventions ou de procédures).

Dans le cas particulier des contrats de plan État-Région, la contractualisation relève d'une forme hybride d'action publique construite sur un difficile passage entre l'affichage de normes modernistes et la mise en œuvre plus occulte de règles plus ou moins formelles de cofinancement (Duran, Thoenig, 1996 ; Leroy, 1997). À cela s'ajoutent deux autres facteurs : le caractère encore fortement complémentaire des politiques régionales par rapport à celles de l'État ou des autres collectivités ; la faible influence que les politiques régionales ont sur les acteurs socio-économiques, par ailleurs assez peu constitués en collectifs organisés sur une base territoriale, régionale ou infra-régionale. Dans ces conditions, les politiques des Régions ne jouent pas comme d'autres, notamment les politiques d'État, un rôle de

"régulation global-sectoriel". Elles se déploient selon des logiques managériales et de communication publique, à laquelle participe la pratique d'évaluation, et non pas en fonction d'une préoccupation politique affichée de garantie de la cohésion sociale.

L'observation des pratiques d'évaluation à un niveau local montre pourtant que les acteurs sociaux sont toujours enclins à favoriser la construction de représentations communes devant déterminer et orienter l'action collective. Cela semble particulièrement vrai du côté de collectivités territoriales qui n'ont pas une vision très affirmée de leurs intérêts propres, pour des raisons multiples : nouveauté de la décentralisation, jeunesse institutionnelle, instabilité des assemblées politiques et fragilité des exécutifs, etc. Nouveau mode de production de l'action publique, l'évaluation est justement conçue comme une aide à la définition de référentiels d'action, au même titre que le recours à la comitologie, la programmation ; c'est en ce sens qu'elle peut être vraiment considérée comme un processus de rationalisation *ex-post* : la production de sens, fût-elle éphémère au fil du temps administratif et politique, ne reste pas moins nécessaire à la construction de l'action.

On précisera aussi, à l'intention de ceux qui seraient portés à une interprétation rigide de l'approche séquentielle, que l'évaluation interroge autrement le temps de l'action publique. Souvent, c'est celui d'un long recommencement : en Bretagne, en matière d'aides publiques au développement local, et au-delà d'éventuels affinements d'un contrat de plan à un autre, on relève la primauté des reconductions de programmes, enfermés dans des systèmes d'action relativement bouclés, comme si l'action publique relevait surtout du colmatage à l'encontre des tendances contraires de l'économie de marché et de sa métropolisation. Qui plus est, l'action publique, loin de connaître une improbable terminaison [11], s'élargit d'un contrat de plan à l'autre, d'un programme européen à l'autre, à de nouveaux bénéficiaires.

Un incertain système régional d'acteurs

L'évaluation aide aussi à situer les acteurs et leurs logiques, surtout, bien évidemment, quand l'attention qui leur est portée fait l'objet explicite des investigations.

C'est le cas de manière constante en Rhône-Alpes où s'est développée une pratique de l'évaluation "qualitative" dans l'objectif de renseigner les commanditaires notamment sur l'effectivité des dispositifs d'action. L'évaluation d'impacts n'y est pas pour autant déconsidérée ; elle est annoncée dans la plupart des commandes et des cahiers des charges et elle est souvent recherchée. Mais ses résultats généralement décevants (problèmes d'imputation des résultats observés, difficulté à proposer des indicateurs de suivi) ont contribué progressivement à réduire les genres et à produire des évaluations relativement isomorphes qui combinent à la fois l'analyse d'impacts (quantifiable) et l'analyse sociologique fondée sur le recueil de discours sur l'action produite. Même dans une Région comme la Bretagne caractérisée par une forte tradition planificatrice, à laquelle est venue s'articuler une pratique "quantitative" de l'évaluation, on note qu'aucune des évaluations ne met en œuvre des méthodes sophistiquées de traitement de l'information ou des protocoles expérimentaux [12]. Les conclusions des évaluations ont souvent un caractère plus qualitatif que quantitatif, même lorsqu'elles mobilisent de nombreuses données chiffrées. On observe une tendance générale à formuler

des recommandations visant à améliorer les dispositifs d'action plutôt qu'à porter un jugement de valeur sur l'action elle-même.

L'intérêt des évaluations pour les acteurs et les processus d'action tient aussi à la réalité même de l'action publique. Il est clair que sans les institutions et leurs agents, rien ne se fait. Il ne suffit pas à la Région et à ses partenaires de définir un programme, il faut trouver des "acteurs avocats" (Padioleau, 1994) et des modes opératoires pertinents. S'entremêlent des logiques de coopération, le militantisme réformateur des uns mais aussi, le quant à soi, l'inertie, les détournements d'autres, qu'il s'agit par l'évaluation de repérer et éventuellement de corriger. À moins bien sûr d'un parti pris délibéré d'escamotage d'un groupe d'acteurs aux fins d'une évaluation "politiquement correcte", un intérêt de l'évaluation est bien de préciser combien les agents des institutions font l'action publique et en rendent du coup l'issue incertaine.

À titre d'exemple, l'évaluation du tourisme rural menée en Bretagne, montre comment le travail politique des élus locaux traduit le programme de développement du tourisme rural dans les dix-huit pays d'accueil : des élus jouent le jeu de la coopération intercommunale, d'autres non. Les résultats sont d'ailleurs plus probants lorsque la structure de gestion est une structure associative, plutôt qu'un syndicat intercommunal : la première formule valorise davantage le professionnalisme dans la gestion de l'action touristique. De façon plus générale, les résultats sont aussi largement dépendants de la part de délégation faite par l'élu qui préside la structure au profit de l'assistant technique que l'on trouve dans chaque pays d'accueil. Il y a aussi des pertes d'efficacité considérables dues à des clivages politiques. Pour tel pays d'accueil, il vaut mieux "être du camp" de l'homme fort de la contrée, parlementaire, premier vice-président du Conseil général et président du Parc d'Armorique.

En Rhône-Alpes, les évaluations conduisent à des constats comparables. On a pu aussi observer comment, agissant essentiellement par subventions et procédures, la Région n'avait bien souvent qu'un pouvoir d'influence ; d'où une diffraction des objectifs de la Région par les acteurs qui investissent les dispositifs et les programmes d'aide à partir de leurs propres logiques, et, par réaction, une volonté des services et d'élus régionaux directement impliqués dans l'animation de dispositifs ou l'octroi d'aides de prendre part plus étroitement à leur pilotage (cas du plan d'accès à la première expérience professionnelle, habitat, culture).

C'est bien pourquoi les dispositifs d'évaluation doivent être étudiés avec minutie dans leur fonctionnement, en ce qu'ils peuvent être un lieu de temporisation des ardeurs réformatrices, un moyen utile pour éviter des prises de décision ou pour pratiquer non plus secrètement mais sous le regard des autres la non-décision. L'évaluation peut être menée de façon à alimenter prioritairement des débats sur les moyens ou les manières de faire, dans un contexte de territorialisation qui favorise les politiques constitutives, c'est-à-dire des politiques qui édictent "des règles sur les règles ou des procédures d'organisation" et "sans que soit présupposé pour autant le degré d'accord et d'implication des acteurs retenus", (Duran, Thoenig, 1996, p. 601). Laissant de côté un réexamen des objectifs initiaux, autrement dit interdisant un débat sur les objectifs, elle cache cette résistance par une offre de discussion sur d'autres plans, d'une façon d'autant plus légitime qu'elle est publiquement annoncée comme devant améliorer le processus d'action (Warin, 1995b). Elle peut contribuer ainsi à construire subtilement un type de gestion adhocratique, qui évite en interne le

débat sur les orientations générales mais accroît en externe le contrôle des engagements entre partenaires de la Région.

La tâche est vaste: les évaluations confirment bien la quasi impossibilité pour un (seul) acteur local de s'approprier un territoire. Alors que le territoire en tant que tel n'existait pas dans le modèle classique des politiques publiques, avant d'y être introduit non sans quelque hypertrophie parfois dans le cadre d'une référence à la subsidiarité, ce qui a largement changé aussi, c'est bien la multiplicité des intervenants sur un territoire donné (Duran, Thoenig, 1996). Cela interroge tout à la fois l'idée de "local", la notion d'objectif et la distinction entre public et privé. Quand elles concernent des programmes d'action assez vastes où interviennent non seulement une ou des collectivités locales mais aussi les services déconcentrés de l'État et des partenaires privés (tels les organismes consulaires), les évaluations, fussent-elles initiées par les collectivités territoriales, suggèrent en effet la faible pertinence du concept de politique publique locale, où le "local" serait sujet. Il y apparaît beaucoup plus comme objet d'intervention sur des territoires à géométrie variable sur lesquels sont tentés des programmes, des tentatives de mise en cohérence de l'action et des coopérations relatives. La diversité des échelons géographiques de référence, mais aussi le rôle des intermédiaires, ceux qui gèrent les aides publiques, en particulier, et des destinataires dans la construction de la signification des projets, rendent difficile une stricte imputation régionale.

Les résultats aléatoires de l'action publique territorialisée

L'évaluation invite en effet à se méfier des explications trop rapides, aux fondements plus idéologiques que "scientifiques". D'un côté, elle incite à une prise de conscience aiguë du caractère relatif de l'action publique en ce sens qu'elle est aléatoire: la prévisibilité est difficile. Les politiques publiques sont incertaines et parfois difficilement mesurables dans leurs résultats. Selon les politiques, voire à l'intérieur d'une même politique, les choses sont tellement confuses que porter un jugement est quasiment impossible. D'un autre côté, il apparaît que l'intervention publique, si elle n'est pas la panacée, n'est pas a priori cette gabegie dénoncée avec morgue dans les années 80; ce n'est pas une machine aveugle, dont les résultats seraient nécessairement différents de ceux que l'on attendait.

Des programmes d'action publique peuvent avoir des effets pour partie conformes aux objectifs. En Bretagne, l'évaluation d'OPARCA, dont l'un des objectifs clairs était de relancer le secteur du bâtiment, dont la place est essentielle dans le tissu artisanal des cantons ruraux du Centre-Bretagne, montre un bon rapport subventions/réalisations des travaux et même un net dépassement du nombre d'artisans et commerçants touchés par l'action par rapport aux objectifs fixés. Une évaluation plus vaste concernant le tourisme rural indique également que les aides publiques ont pu avoir un indiscutable effet incitatif. Différents cas de figures apparaissent: des projets ont existé qui autrement n'auraient pas été concrétisés, l'investissement a été plus important ou encore plus rapide que prévu. L'aide publique a eu un effet déclencheur. L'opportunité de bénéficier d'aides publiques a joué, dans de nombreux cas, le rôle de catalyseur de la volonté d'acteurs locaux de développer et de structurer les actions en faveur du tourisme. On peut, sans trop de risque, avancer que la politique menée dans dix-huit pays d'accueil n'a pas seulement soutenu une action locale préexistante, mais aussi que, dans un certain nombre de "pays"

où toute une action d'information en direction des destinataires potentiels avait été menée, elle a indirectement déclenché cette action.

En Rhône-Alpes aussi, les évaluations aident à mesurer la réussite des objectifs affichés, notamment à travers un repérage systématique de la consommation des aides régionales et des "effets leviers" immédiats et ponctuels qu'elles ont pu induire. Cela est surtout vrai pour l'évaluation de programmes qui jouent à court terme et dont la décision s'inscrit plus facilement dans l'annualité budgétaire. Avec les politiques à plus long terme, l'évaluation est finalisée par rapport à une hypothèse de correction en cours de route des aides et des dispositifs, des cibles et des partenaires. Dans ce cas, l'évaluation prend l'allure d'une "étude stratégique", même si jamais, malgré les suggestions du Conseil scientifique régional d'évaluation, elle n'a cherché à estimer les "effets d'organisation", c'est-à-dire l'impact de l'action de la Région sur les comportements stratégiques à plus long terme des milieux concernés.

Toutefois, les résultats de l'action publique ne sont pas toujours "lisibles". Ils peuvent même être douteux. C'est ainsi que l'évaluation de l'aide accordée au titre de la reconversion industrielle de zones en difficulté (l'Objectif 2 des Fonds structurels européens), il est vrai modeste pour les actions soumises à l'examen, laisse le lecteur des rapports remis au comité régional de Bretagne, fût-il particulièrement avisé[13], dans une perplexité absolue: certes, l'aide publique ici ne fait pas de mal, mais elle ne fait pas de miracle non plus! Considérant les secteurs d'activités aidés, on ne peut pas avancer avec certitude que le programme ait permis de diversifier l'activité industrielle. Selon les termes même du rapport de synthèse de l'évaluation, si "une tendance positive semble se dégager", un faisceau d'indications apporté par l'évaluation permet seulement de dire d'un point de vue financier qu'il n'y a pas "de réfutation de l'hypothèse d'une évolution positive des entreprises aidées" et que "l'objectif de la politique d'aides, de maintien et de promotion de l'emploi est donc probablement partiellement atteint auprès des entreprises aidées[14]". C'est la même chose d'ailleurs avec les effets des politiques sur l'emploi, que l'on a cherché à mesurer en Rhône-Alpes. Comment certifier que les résultats observés incombent à l'action de la Région et dans quelle proportion?

Quant aux échecs de l'action publique apparus au travers des évaluations, ils s'expliquent, soit par des objectifs inconsidérés, telle l'insertion économique aux temps du développement social de quartiers, soit, ou en même temps, par des modes de fonctionnement en décalage avec le changement voulu et une faible prise en considération des valeurs des destinataires. Il y a là comme un rappel à la prise en compte de quelques notions élémentaires de la sociologie de l'action. Les évaluations rappellent en effet que l'action publique ne rencontre guère de succès quand les promoteurs des programmes publics entendent trop rapidement changer des comportements, sans anticipation de réactions pourtant prévisibles des destinataires confrontés à des injonctions de rupture rapide avec leur pratique et culture professionnelles[15]. Les évaluations montrent aussi que des modes de fonctionnement sont en décalage avec les changements voulus, notamment lorsque les médiations attendues posent problème. De façon assez générale, les organismes consulaires, par exemple, tiennent leur rôle de manière inégale et insuffisamment ambitieuse (FRAC-Industrie, Objectif 2), tandis que des services déconcentrés de l'État en charge de la procédure, telle la DRIRE, apparaissent insuffisamment

dynamiques en termes d'informations et de stimulation (évaluation du FRAC-Industrie) des destinataires potentiels. D'autres évaluations encore rappellent aussi aux Conseils régionaux, s'ils ont pu feindre l'oubli, comme cela a été parfois le cas en Rhône-Alpes, la susceptibilité des administrations de l'État, surtout dans des domaines soumis à de puissants corporatismes professionnels ou depuis longtemps travaillés par de nombreux dispositifs d'action. Dans ce cas, les évaluations doivent se garder de suggérer des préconisations de politiques publiques au risque de voir contester les résultats. La territorialisation de l'action publique en ce qu'elle convoque différents partenaires est une entreprise difficile.

Reste une question en suspens, celui de la valence de la territorialisation de l'action publique. On dira sans détour qu'au vu des seules évaluations, on n'est pas toujours en mesure, et alors même qu'il s'agit d'évaluations locales, de dire si la décentralisation a apporté une valeur ajoutée, particulièrement pour ce qui concerne la Région. On en garde l'hypothèse, mais il convient de distinguer ici les collectivités territoriales disposant d'administrations de gestion, comme les communes et de plus en plus les Conseils généraux, des Régions qui en sont dépourvues largement jusqu'à présent. Pour les premières, les évaluations font apparaître que la décentralisation contribue à renforcer l'ancrage politique des politiques, c'est particulièrement flagrant dans le cas de la politique de la ville. Contre le présupposé d'un État animateur et en dépit des récriminations des services extérieurs de l'État, elle place les communes fortement impliquées d'un point de vue organisationnel en situation de coordinateurs, sinon de dominants y compris quand il y a "partenariat" avec l'État ; celui-ci apparaît dans les évaluations plus à la traîne que comme moteur[16] (Fontaine, à paraître). Par contre, sans être inexistant, le rôle des Régions comme "régulateur" de politiques publiques n'apparaît pas avec netteté. À cet égard, les évaluations de politiques régionales, même menées selon des objectifs et des méthodes plutôt attentifs aux synergies institutionnelles que peuvent entraîner ces politiques[17], rendent compte en général du caractère assez peu affirmé des référentiels de l'action régionale : deux des problèmes majeurs rencontrés tiennent à la fois à la difficulté des exécutifs à définir des priorités globales mais suffisamment hiérarchisées et orientées pour indiquer des choix et, à de rares exceptions près, à la quasi-inexistence de milieux socioprofessionnels susceptibles d'organiser une représentation sectorielle à l'échelle d'une région. L'évaluation des politiques publiques territoriales soulève, on l'a vu, le problème des médiations, en particulier pour ce qui concerne les relations des organismes consulaires et professionnels à l'échelle régionale.

Au-delà des deux régions étudiées et intégrant d'autres terrains (Warin, Spenlehauer, Comte, 1999, en particulier pp. 44-49), on ajoutera qu'il est d'autant plus difficile de répondre à la question sur la valeur de l'action publique régionale que les cahiers des charges des évaluations ne posent pas la question de l'optimum territorial de la Région. Toutefois sont suggérés des moyens de parvenir à plus d'épaisseur territoriale, qu'il s'agisse de régionalisation des circuits de financement, de territorialité de la présence des élus, de renforcements des appuis logistiques locaux, de réorientation de l'action des intermédiaires, de redéfinition des outils de gestion notamment en terme de mesure et de suivi, de manière à donner davantage sens à l'additionalité de la Région dans des politiques dont elle n'est pas le seul acteur.

≈

À collectionner d'autres exemples, on s'apercevrait, sans forcément verser dans le modèle du *garbage can*, que les politiques publiques sont façonnées à la fois par plusieurs formes de rationalité limitée. L'intérêt de l'évaluation, lorsqu'elle cherche à répertorier les dispositions contenues ou inférées par les politiques ainsi que les systèmes d'action, est de donner accès au faisceau des rationalités que l'analyste peut ensuite essayer de démêler [18]. L'apport d'évaluations de qualité, sachant mettre en rapport les résultats d'une politique avec les processus de mise en œuvre, peut aussi éviter à l'analyste de prendre un peu rapidement les décisions initiales pour seul point de référence des échecs et des réussites de la politique considérée.

L'étude des évaluations place en effet l'analyste devant la complexité entremêlée des processus d'élaboration et de mise en œuvre et lui demande de travailler dans plusieurs dimensions ; en ce sens, l'évaluation apparaît moins comme l'étape d'un schéma séquentiel que comme un précipité de l'ensemble des phases d'une politique. C'est ce qui laisse supposer également qu'il ne peut y avoir qu'une approche pluridisciplinaire des questions à la fois simples et difficiles que vise à traiter l'évaluation.

LES ÉVALUATIONS EN BRETAGNE ET RHÔNE-ALPES (1991-1998)

Les réalisations du Comité régional d'évaluation de Bretagne

Les activités du Comité régional d'évaluation sont structurées autour de la mise en œuvre de deux démarches complémentaires :

Les évaluations dites "approfondies" de certaines politiques : OPARCA (Opération programmée pour l'amélioration et la rénovation du commerce et de l'artisanat) (1991) ; "Tourisme rural" (1992-1993) ; politique de la ville (1991-1995) ; le fonds régional d'aide au conseil (FRAC-Industrie) (1992-1994) ; les aides directes aux entreprises dans les zones éligibles à l'objectif 2 des programmes européens (1992-1994) ; le dispositif de formation individualisée Chèque Force (1996-1998) ; des programmes européens (objectifs 2 et 5b) (une évaluation intermédiaire menée en 1997) ; l'évaluation du contrat de ville de l'agglomération de Saint-Brieuc (1997-1998) ; l'action de soutien aux projets créateurs d'emplois à temps partagé (1998) ; l'étude de la faisabilité d'une évaluation des retombées environnementales des politiques publiques (en cours) ; l'évaluation du comportement des usagers de l'eau potable en Bretagne (en cours) ; l'étude de faisabilité de l'évaluation des réseaux de compétitivité (en cours).

Parallèlement, des évaluations dites "légères" du contrat de plan (1994-1999) à partir d'un tableau de bord permettant le suivi d'indicateurs financiers et d'impact des programmes.

Les réalisations du dispositif d'évaluation de Rhône-Alpes

Les évaluations ont d'abord porté uniquement sur des politiques d'initiative régionale, avant de tenir compte d'actions inscrites au contrat de plan État-Région (1994-1999) :

Les évaluations de politiques d'initiative régionale : politique de transferts de technologie auprès des entreprises (mandat : 1992, achèvement : 93) ; formation professionnelle par alternance autour de la procédure innovante des UFA (1992-94) ; procédure innovante des programmes intégrés de développement agricole (1993-94) ; aides aux laboratoires de recherche en vue d'une excellence scientifique (1993-1995) ; procédure "permis de réussir" visant à développer l'autonomie des lycées sur des projets d'amélioration de l'environnement pédagogique (1994-95) ; habitat, soit six programmes d'aides (1994-96) ; aide au développement économique et ses effets sur l'emploi (1995-96) ; bilan de dix années d'exercice de la compétence de la Région sur l'investissement dans les lycées (1995-96) ; procédures accumulées dans le domaine de la culture (1995-97) ; stratégie du plan d'accès à la première expérience professionnelle (1995-97) ; contrats globaux de développement (1997-1999), transports ferroviaires interurbains (1997-1999).

Les évaluations du contrat de plan : stations moyenne montagne (1995-96) ; enseignement supérieur (1996-97) ; politique de la ville (1997-1999) ; insertion (1997-1999) ; industries-aides directes, formation-orientation-perspective et environnement (en cours).

Notes

1. Par ailleurs, la place pour l'instant réservée à l'évaluation des politiques dans la recherche et l'enseignement, malgré une littérature scientifique de qualité mais encore bien rare, est discrète.
2. Cette intention est d'ailleurs toujours présente. On l'observe dans les travaux actuels qui visent à caractériser les formes institutionnelles sur lesquelles se recompose l'État central, ou à distinguer les acteurs et les systèmes d'échange qui concourent à la construction d'un espace européen de politiques publiques. De la même façon, les approches en termes de "gouvernance" tentent d'identifier des types d'assemblages institutionnels moins au regard de leurs conséquences dans la conduite de l'action publique que par rapport aux facteurs qui expliquent leur constitution et l'originalité éventuelle de leur forme.
3. Joseph Fontaine a participé au dispositif breton d'évaluation, de son lancement au printemps 1990 à juin 1996. Il s'est particulièrement impliqué dans une évaluation du "tourisme rural" et a animé l'évaluation de la politique de la ville. Philippe Warin a participé au Comité scientifique régional de l'évaluation de Rhône-Alpes, de février 1995 à avril 1998; il est membre du troisième comité installé en septembre 1999. Il a suivi la réalisation des évaluations "habitat", "politique de la ville", "insertion professionnelle". Sur les évaluations pratiquées en Bretagne et en Rhône-Alpes, voir tableau *in fine*. On pourra également mentionner ici des évaluations que l'on a pu observer ailleurs sans y avoir été impliqués directement (Fontaine, 1999; Warin, Spenlehauer, Comte, 1999).
4. Il s'agit des Unités de Formation par Alternance, des Programmes Intégrés de Développement Agricole, du "permis de réussir", du Plan d'Accès à la Première Expérience Professionnelle.
5. Le risque est faible de voir une évaluation se prêter à une critique ou un rejet en bloc de la politique en question.
6. Ce constat est partagé par d'autres, parfois même ailleurs qu'en France (Patton, 1996).
7. Comme le précise avec clarté, la circulaire du Premier ministre en date du 28 décembre 1998, relative à l'évaluation des politiques publiques dans le cadre du décret du 18 novembre 1998 qui redéfinit le dispositif national d'évaluation : "en règle générale, on privilégiera les évaluations visant à répondre à des questions claires, permettant d'aboutir à des décisions opérationnelles... Les projets dont les objectifs relèvent davantage de la recherche en sciences économiques et sociales que de la gestion des affaires publiques seront orientés vers d'autres dispositifs" (*Journal Officiel* du 12 février 1999, p. 2239).
8. Les participants à l'évaluation pourront dans ce cas être attentifs à la qualité méthodologique ou à la scientificité de l'évaluation dans ces cas-là.
9. Même si ceux-ci ne peuvent débattre des lignes d'action dans la mesure où l'évaluation n'est pas un processus de délibération et de décision.
10. Le cas de la Lorraine, étudié par ailleurs, relève de cette logique mais avec une forte particularité : le dispositif d'évaluation créé en 1994 associe, sous l'égide de la Région, les Conseils généraux ainsi que les chefs lieux de départements, aux fins d'une approche partagée des principaux enjeux de développement régional (Warin, Spenlehauer, Comte, 1999).
11. D'où, dans nos cas, l'intérêt très limité de la typologie qui distingue évaluation *ex ante*, évaluation *in itinere* et évaluation *ex post*.
12. On pourrait faire la même remarque pour nombre de Régions.
13. On fait ici référence au rapport qu'Yves Morvan, président du Conseil économique et social de Bretagne, a fait au nom de la Commission scientifique du Comité régional d'évaluation à l'occasion de la remise des rapports d'évaluation sur les aides apportées au titre de l'Objectif 2 (reconversion industrielle). Yves Morvan est un spécialiste reconnu des questions d'aménagement du territoire et de l'économie régionale (par exemple, Morvan, Marchand, 1994). Il a été plus récemment, à la demande de la ministre du Territoire et de l'Environnement, l'auteur d'un rapport sur les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (1999). Pour Yves Morvan, l'intérêt de cette évaluation sur l'Objectif 2 a été "d'apprendre que des conclusions plus claires ne peuvent scientifiquement être avancées, alors que toutes sortes de rumeurs et impressions circulent dans toutes sortes de direction, avec une arrogance suffisante dans toutes sortes de milieux"; (rapport au Comité régional d'évaluation pour avis de la Commission scientifique, 14 décembre 1994).
14. Rapport de Synthèse, 1994, p. 12.

15. On fait ici référence à l'évaluation d'OPARCA qui indique avec force qu'un fait social fâcheux (la médiocrité des formations de commerçants et des artisans dans les cantons ruraux) n'implique pas pour cela qu'ils adhèrent à un programme réformateur: en l'occurrence, une animation collective du milieu (injonction à la mise en place de groupements de producteurs), contraire à des pratiques jusque-là très individualistes, et que l'on voulait compléter par un programme de formation.
16. On s'inspire sur ce point non seulement de l'évaluation de la politique de la ville, que l'on a conduite en 1993-95 pour la Bretagne, mais aussi des nombreux rapports évaluatifs remis à la DIV: ils ont fait l'objet en 1993 d'une double synthèse, l'une réalisée par Lucien Brams et Jean-Pierre Piéchaud en ce qui concerne les évaluations locales et, une seconde, de manière plus transversale, par Jean-Michel Belorgey président du Comité national d'évaluation de la politique de la ville.
17. C'est particulièrement le cas en Rhône-Alpes.
18. Menées avec précision dans l'assemblage d'une politique ou d'une action, les évaluations rendent compte de tout un ensemble de rationalités, qui peuvent être classées selon des typologies connues, comme celle que l'on doit à James March (1991).

Références

Callon M., Lascoumes P. , "Information, consultation, expérimentation: les activités et les formes d'organisation au sein des forums hybrides. Points de vue de P. Lascoumes, M. Callon, Y. Barthes", Actes du séminaire du *Programme Risques Collectifs et Situations de Crise* du CNRS, n° 8, 1997.

Conseil Scientifique de l'Évaluation, *Petit guide méthodologique de l'évaluation*, Paris, La Documentation Française, 1996.

Duran P., "La recherche sur les méthodes d'évaluation", in Conseil Scientifique de l'Évaluation, *L'évaluation en développement 1996*, Paris, La Documentation Française, pp. 249-282, 1997.

Duran P., Thoenig J.-C., "L'État et la gestion publique territoriale", *Revue Française de science Politique*, vol. 46, n° 4, 1996.

Etzioni A., "Mixed-approach, a Third Approach to Decision Making", *Public Administration Review*, décembre 1967.

Fontaine J., "Public Policy Analysis in France: Transformation and Theory", *Journal of European, Public Policy*, vol. 3, n° 3, 1996a.

Fontaine J., "Évaluation des politiques publiques et sciences sociales utiles", *Politix*, n° 36, 1996b.

Fontaine J., "Quels débats sur l'action publique? Les usages de l'évaluation des politiques publiques territorialisées", *in* François B., Neveu E. (dir.), *Espaces publics mosaïques*, Rennes, PUR, 1999.

Fontaine J., "Évaluer les politiques publiques. Dispositifs d'exception pour la ville et banalisation de l'action publique", *in* de Bechillon D., Caillosse J., Renard D., *Politiques publiques et droit: espace, ville, environnement*, Paris, LGDJ, à paraître.

Gaudin J.-P., "Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques?", *Revue française de Science Politique*, vol. 45, n°1, 1995.

Knoepfel P., Varone F., "Mesurer la performance publique. Méfions-nous des terribles simplificateurs", *Politiques et Management Public*, vol. 17, n° 2, 1998.

Lascoumes P., Setbon M., *L'évaluation pluraliste des politiques publiques. Enjeux, pratiques, produits*, Paris, GAPP-CNRS-Commissariat général du Plan, 1996.

Leca J., "Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'État et le statut de l'évaluation", *Revue Française d'administration publique*, n° 66, 1993.

Leroy M., "La cohérence des politiques publiques dans les contrats de plan État-Région à l'épreuve de la régulation financière", *in* Némery J.-C., Coinger G. (dir.), *Construire la dynamique des territoires*, Paris, L'Harmattan, 1997.

Morvan Y., Marchand M.-J., *L'intervention économique des régions*, Paris, Clefs/Montchrestien, 1994

Padioleau J.-G., "Les formulations institutionnelles", *in* Némery J.-C., Wachter S. (dir.), *Gouverner les territoires*, Paris, Ed. de l'Aube, 1994.

Patton M., *Utilization Focused Evaluation*, Londres, Sage, 1996.

Perret B., "Les enjeux épistémologiques de l'évaluation", *in* Conseil scientifique de l'Évaluation, *L'évaluation en développement 1996*, Paris, La Documentation française, 1997.

Spenlehauer V., "Quel développement, quelle professionnalisation de l'évaluation?", *Pouvoirs Locaux*, n° 38, 1998.

Warin P., "Les politiques publiques, multiplicité d'arbitrages et construction de l'ordre social", *in* Faure A., Pollet G., Warin P., *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995a.

Warin P., "L'évaluation mise en examen", *Esprit*, n° 3-4, 1995b.

Warin P., Spenlehauer V., Comte H., *L'évaluation en Région, prisme d'une maturation politique et administrative*, rapport final, Grenoble, Agence pour les sciences humaines et sociales, programme sciences humaines et sociales, ronéoté, 1999.