

**Université de Thessalie**  
**Département d'Aménagement,**  
**d' Urbanisme et de Développement Régional**  
**Master Franco-hellénique**  
**Population Développement Prospective (PODEPRO)**

**Semestre 2**  
**UE 5: Développement- Prospective**  
**Cours U5.2: Problématique de l'évaluation des politiques publiques territoriales**  
**Intervenants : Gabriel Colletis et Maryse Salles**  
**Volume horaire : 15h**

## **1. Objectif du cours**

L'objectif du cours est de sensibiliser les étudiants aux problématiques de l'évaluation des politiques publiques dans le champ particulier des politiques territoriales de développement économique.

Dans cette perspective, il s'agit de montrer que si des outils existent, ceux-ci ne peuvent être utilisés comme s'ils étaient disponibles sur "étagère". Les outils d'évaluation doivent être construits de façon ad hoc, c'est-à-dire en fonction de leur contexte d'utilisation et, ce, de concert avec les acteurs conduisant les politiques publiques.

Pour ce faire, une méthode rigoureuse doit être employée, gage d'une évaluation évitant l'arbitraire et le caractère tacite des préférences adoptées de facto par les évaluateurs. L'exercice d'évaluation proposé doit également éviter la non-reproductibilité et le non-cumul des résultats de l'expérience d'évaluation.

La méthode proposée, déclinée en trois niveaux interdépendants -le niveau des représentations, celui des modèles, celui des normes-, a, en d'autres termes, comme caractéristique principale qu'elle est fondée sur une explicitation non des préférences des évaluateurs mais celle des choix des décideurs ayant conduit la politique faisant l'objet de l'évaluation. L'expérience d'évaluation, conduite selon la méthode proposée, doit par ailleurs produire des résultats capitalisables.

La méthode proposée devra être appropriée par les étudiants lesquels devront envisager par eux-mêmes des illustrations d'application au delà de l'exemple qui sera fourni en cours.

## **2. Thématique centrale**

L'évaluation des politiques publiques relève de plusieurs exigences. Une exigence, certes, de bonne gestion des dépenses publiques dans un contexte de restriction budgétaire, mais tout d'abord une exigence de démocratie. Non évaluées, les politiques publiques peuvent, en effet, être suspectées de servir de servir des intérêts catégoriels.

L'évaluation permet d'explicitier non seulement *les choix* de développement territorial adoptés mais encore *leurs déterminants*, souvent non débattus. Ces déterminants correspondent en partie à des *représentations* relevant du domaine de l'implicite. Ces représentations sont assimilables à des axiomes, voire à des dogmes ou une idéologie. Quoiqu'invisibles ou parce qu'invisibles, ces représentations ont un caractère fortement contraignant, la contrainte portant sur les systèmes de valeurs, parfois différents, des acteurs qui opèrent et conduisent les choix.

La mise en place d'outils d'évaluation des politiques publiques territoriales, sous forme d'indicateurs notamment, ne peut cependant se faire directement, c'est-à-dire en passant -sans autre interface- de la mise en évidence des déterminants des choix de développement territorial à la mise en œuvre effective de mesures visant à traduire ou accompagner ces choix. Entre les déterminants des choix de développement territorial et la mise en œuvre des mesures traduisant ces choix sous forme d'actions ou de mesures concrètes (des aides, par exemple), il existe un espace intermédiaire, celui des *modèles*. Cet espace intermédiaire (plus explicite et plus proche de l'opérationnalité que les représentations) est celui de la définition des principes et méthodes pour établir les typologies ou les nomenclatures à partir desquelles les activités ou les territoires vont être identifiés et classés. Cet espace intermédiaire, celui des modèles donc, est aussi celui qui correspond aux choix des entités (unités) d'action : unité élémentaire (une firme, par exemple) ou interrelation (un partenariat entre une firme et un laboratoire de recherche, par exemple). Le niveau des modèles est, enfin, l'espace où sont explicitées les logiques d'action. Logiques centrées, par exemple, sur des instruments financiers ou plutôt sur la mise en relation d'acteurs pouvant déboucher sur des projets ultérieurs.

Les *normes* ont pour fonction de codifier les compromis qui ont été trouvés aux deux niveaux précédents, celui des représentations et celui des modèles. Les normes expriment ainsi un consensus structurant de manière effective l'action publique dans un registre qui est celui de l'action proprement dite. Les normes ont donc un caractère concret ou opérationnel.

Les indicateurs, en ce qu'ils concernent les actions engagées ou les moyens mobilisés, s'inscrivent au niveau des normes même si l'interprétation de leur sens renvoie à celui des modèles et celui des représentations.

Précisons que si la norme, en apparaissant comme conséquence "logique", simple "traduction technique" du modèle, renforce le caractère contraignant de celui-ci, le triplet représentation-modèle-norme ne saurait pour autant être considéré comme une suite, de plus obligatoirement séquentielle.

### 3. Sujets de réflexion

Une première série de questions concerne le niveau des représentations.

Quelles représentations du territoire existe-t-il ? Le territoire est-il être postulé ou "révélé" ? Est-il une concentration d'acteurs dans un même espace ou un système ?

Qu'est-il entendu par "développement du territoire" ? Ce développement est-il assimilé à celui des entreprises ?

Que signifient des trajectoires en termes "d'agglomération", de "spécialisation", de "spécification" ?

Les unités élémentaires du territoire sont-ils les acteurs ou leurs relations ?

Comment représenter les ressources du territoire ? Capital, travail, ressources naturelles ? Actifs ou ressources ?

Comment représenter ses activités ? Existe-t-il une représentation "verticale", transversale ?

Quelle posture les acteurs publics reconnaissent-ils comme légitime ou efficace en matière de développement économique ? Accompagnement des acteurs ou intervention volontariste pour les orienter vers tel ou tel comportement ou objectif ?

Une deuxième série de questions a trait au niveau des modèles.

Selon que l'on considère le territoire comme une concentration spatiale d'acteurs ou d'activités ou comme un système, quel mode de repérage et de classification des acteurs ? Ne retient-on que les seuls acteurs économiques ? Les seules entreprises ? Comment les classer (par taille, activité, statut juridique, appartenance ou non à un groupe) ? D'autres acteurs que les entreprises doivent-ils être considérés ? Lesquels ? Comment saisir les relations entre les acteurs ? Ne saisir que les relations effectuées sur un marché ? Quid des autres ?

Comment les ressources du territoire sont-elles valorisées ? Comme valeur d'échange, comme valeur d'usage ?

Comment se décline une représentation "verticale" d'activités ? Un "découpage" en termes de secteur ? De filière ? Quid des branches ? Comment se déclinerait une représentation transversale des activités ? Autour de technologies génériques, traversant les frontières des secteurs ? Autour de métiers ou de compétences transversales ?

Quelles classifications existe-t-il de territoires "infrarégionaux" ? Sur quels critères ces classifications sont-elles produites (la densité du peuplement, le revenu par habitant, la répartition des activités, le taux de chômage...) ?

Existe-t-il des moyens de repérage croisant des activités et des territoires ? Ceux-ci sont-ils centrés sur l'identification de "systèmes productifs localisés" ? De pôles ? Si des pôles sont identifiés, sur quels critères ceux-ci sont-ils classés ?

Quelles "politiques" sont-elles mises en œuvre ? Centrées sur des acteurs "individuels" (entreprises, laboratoires de recherche, établissements de formation...), des interrelations ou des projets ? Le soutien à des secteurs, des filières, des technologies, des pôles ?

Selon que les acteurs publics considèrent comme légitimes et/ou efficaces des actions qui orientent les comportements des acteurs qu'ils soutiennent, comment différencier une aide d'une incitation ? Le comportement des acteurs doit-il changer, être différent de ce qu'il aurait été en l'absence de soutien ? Ce changement équivaut-il à des conditions qui seraient imposées aux acteurs bénéficiant des soutiens publics ?

Une troisième série de questions est en rapport aux normes.

Quelles procédures sont-elles employées pour mettre en œuvre les politiques conçues et organisées par les décideurs publics ? Quels référentiels de mise en œuvre ? Quels indicateurs sont-ils utilisés, au final, pour apprécier les politiques publiques ? S'agissant des subventions et autres soutiens publics, quels indicateurs de support au traitement des dossiers et des projets ? Indicateurs de performance (des services administratifs concernés) ? Indicateurs d'effort (au niveau de la Région) ? Indicateurs d'impact des soutiens ?

Indicateurs du système de pilotage ?

Une dernière interrogation, à caractère plus conceptuel ou méthodologique concerne le triplet représentation/modèle/norme lui-même.

Les normes, en organisant les pratiques, ne contribuent-elles pas, à leur tour, à poser le cadre de nouvelles représentations ? Les modèles, par leur position intermédiaire, ne portent-ils pas en eux la potentialité d'interprétations multiples d'une représentation donnée, et par leur expression finale, qui renforcera tel ou tel aspect de la représentation, n'influencent-ils pas sur celle-ci ?

#### 4. Éléments de bibliographie

- COLLETIS G. et PECQUEUR B., 1993, Intégration des espaces et quasi-intégration des firmes, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, numéro thématique, n° 3, septembre.
- COLLETIS G. & PECQUEUR B. (2005), Révélation de ressources spécifiques et coordination située, *Économie et Institutions*, N° spécial n° 6-7, 1er et 2nd semestres, "Proximités et institutions : nouveaux éclairages".
- COLLETIS G. & SALLES M. (2009), Éléments pour la construction d'une ontologie du territoire, *46eme colloque de l'ASRDLF (Association de Science Régionale de Langue Française)*, Clermont-Ferrand : 6-8 juillet.
- DESROSIÈRES A. (2003), Du réalisme des objets de la comptabilité nationale, *Congrès de l'Association Française de Sciences Économiques*, Paris, septembre.
- DRIME (Dispositif Régional d'Information sur les Mutations Économiques) (2009), *Investir dans les compétences et les réseaux*, Rapport de mutation n° 1.
- DRIME (Dispositif Régional d'Information sur les Mutations Économiques) (2010), *Vers une stratégie régionale en faveur des activités transversales*, Rapport de mutation n° 2.
- GUIBERT B., LAGANIER J., VOLLE M. (1971), Essai sur les nomenclatures industrielles, *Économie et Statistique*, n° 20, février.
- MOATI P. & POUQUET L. (1997), *La diversité des logiques productives dans les PMI*, *Cahier de Recherche*, n° C98, CREDOC.
- SALLES M. (2006), *Stratégies des PME et intelligence économique. Une méthode d'analyse du besoin*. Éditions Economica, Paris, 2ème édition revue et augmentée.
- SALLES M. (2007), Introduction au dossier "Représentations, modèles et normes pour l'entreprise", *Revue Droit et Société*, n° 65.
- SALLES M. (2007), Éléments pour une méthode d'audit des politiques d'aides aux entreprises des régions, *Colloque Veille Stratégique Scientifique et Technologique (VSST 2007)*, Marrakech, Maroc, 21-25 octobre 2007.
- SALLES M. & COLLETIS G. (2007), Représentations de l'entreprise dans les systèmes d'information statistique et décision dans les collectivités territoriales, *Droit et Société*, n° 65.