



HAL
open science

L'évaluation au défi du territorial

Ludovic Méasson

► **To cite this version:**

Ludovic Méasson. L'évaluation au défi du territorial. 7ème Journées françaises de l'évaluation, A quoi et à qui sert l'évaluation ?, Société Française de l'évaluation, Jun 2006, Lyon, France. halshs-00291713

HAL Id: halshs-00291713

<https://shs.hal.science/halshs-00291713>

Submitted on 29 Jun 2008

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.

L'ÉVALUATION AU DEFI DU TERRITORIAL

Ludovic Méasson, Doctorant UMR CNRS PACTE-Territoires, Institut de Géographie Alpine, UJF, Grenoble

Le recours à l'évaluation des politiques publiques est croissant dans les politiques et programmes de développement territoriaux comme en témoigne la réglementation des fonds structurels européens et des contrats de plan Etat-Région ou encore les nombreuses initiatives des collectivités territoriales. Pourtant, la littérature scientifique montre que l'évaluation peine à s'intégrer pleinement aux dispositifs de pilotage de l'action publique, en particulier dans le cadre de l'action publique territoriale¹. L'absence de « culture du résultat » est régulièrement évoquée pour expliquer l'apport limité de cet instrument dans la prise de décision publique. Toutefois, le nombre croissant d'initiatives des collectivités territoriales en la matière invite à relativiser l'observation négative des analyses existantes puisque les responsables locaux mettent en œuvre de manière spontanée la recherche des effets de leurs politiques ce qui atteste d'une diffusion de la « culture du résultat ». Ainsi, une autre piste de réflexion mérite d'être travaillée : y a-t-il une adéquation entre la conduite réelle de l'action publique menée par les décideurs locaux et la manière dont l'évaluation conçoit cette conduite ? Cette question se pose alors que la décentralisation, la territorialisation et l'eupéanisation des politiques publiques, la mondialisation des processus sociaux-économiques ont produit des changements en profondeur de l'action publique locale. De manière générale, ces phénomènes ont provoqué une imbrication de plus en plus complexe des échelles de décisions politiques. Dans ce contexte, la question de la concordance champ d'action / champ d'évaluation des politiques publiques appelle alors l'investissement d'un champ de recherche encore peu balayé : l'efficacité de l'action publique pensée en amont de la phase de la mise en œuvre.

L'efficacité est généralement abordée comme un rapport entre les objectifs fixés par les responsables politiques et les résultats de l'action mise en œuvre. De nombreuses réflexions sont menées pour améliorer la mesure des effets de l'action publique². Par contre, l'investissement des méthodologues sur les phases en amont de la séquence « objectif – mise en œuvre – résultat » est moins important. L'analyse de la relation entre les *besoins* du territoire et les objectifs de la politique est appréhendée en termes de *correspondance* afin de vérifier la pertinence des objectifs. Pourtant, la double mutation des territoires et de l'action publique territoriale a profondément modifié le travail politique qui forme la jonction entre les besoins sociaux et l'action publique. C'est en tout cas l'hypothèse soulevée dans notre communication : la faible intégration de l'évaluation dans la conduite de l'action publique est en partie la conséquence d'une adaptation imparfaite des dispositifs évaluatifs à la réalité du travail politique territorial.

La démarche analytique consistera à confronter l'approche française de l'évaluation et, en particulier, « l'évaluabilité » des politiques publiques (Partie 1), avec les logiques territoriales d'action

¹ J-C. THOENIG, « L'évaluation en actes : leçons et perspectives », *Politiques et management public*, vol. 20, n°4, 2002, pp. 33-50 ; P. DURAN, « L'évaluation, au risque de son institutionnalisation », *Politiques et management public*, vol. 20, n°4, 2002, pp. I-V, E. MONNIER, « L'évaluation des politiques partenariales », *Evaluation, action publique territoriale et collectivités*, Paris, L'Harmattan, 2003, pp. 303-305, « Politiques publiques locales. Le défi de l'évaluation », *Pouvoirs locaux*, n°38, III, 1998, et « Faut-il avoir peur de l'évaluation ? », *Pouvoirs locaux*, n°57, II, 2003.

² Lire par exemple : J. TOULEMONDE, C. FONTAINE, et al., « Evaluation in Partnership. Practical Suggestions for Improving their Quality », *Evaluation*, n°4, vol. 2), pp. 171 – 188, 1998 ; J. TOULEMONDE, « Faut-il libérer l'évaluation de ses liens de causalité ? Une réponse illustrée par les politiques structurelles européennes », *Gérer et Comprendre*, 47, pp. 76-88, 1997

des décideurs locaux (Partie 2). Ces éléments empiriques permettront de mieux éclairer sur le plan théorique les rapports entre territoire et territoire de projet (Partie 3). En effet, la réalité socio-spatiale mouvante et le contexte institutionnel évolutif rendent incertaine dans le temps la possibilité d'agir des décideurs. Ainsi, la conception des politiques de développement territorial répond autant à une logique d'action qu'à une logique de création du contexte d'action. En d'autres termes, avant d'agir, il faut être en capacité potentielle d'agir. Cette dimension du travail politique territorial invite à réviser la notion de pertinence contenue dans les méthodes d'évaluation. Au-delà de la *correspondance* des besoins sociaux avec les objectifs de la politique, il est nécessaire de prendre en compte *l'efficacité politique* des décisions, c'est-à-dire leur capacité à assurer la continuité de la prise en charge des enjeux sociaux. Finalement, notre travail montrera que la prise de décision politique est autant motivée par les réalisations concrètes escomptées au cours de la mise en œuvre des politiques publiques que par la volonté d'assurer la possibilité d'agir (Conclusion).

L'approche évaluative française : partenariale plus que territoriale

La pratique de l'évaluation dans les politiques territoriales date de plus de quinze ans. La prise en compte et l'évolution du contexte territorial a fait l'objet de nombreux travaux. Pourtant, l'analyse de la littérature met en évidence un déficit de la réflexion concernant la nature « territoriale » de l'action publique. Par exemple, l'entrée privilégiée est celle de la « complexification » institutionnelle : la multiplication des périmètres d'action (territoires de projet, projets de territoire, zonages européens...) et son corollaire, l'accroissement d'acteurs au sein de chaque politique. Ce premier indice tend à montrer que le territoire est principalement appréhendé comme une institution, c'est-à-dire un espace d'action institutionnalisé. Effectivement, cette partie cherchera à mettre en évidence que la faible part accordée à la dimension socio-spatiale de l'action territoriale au profit d'une approche par les institutions qui conduit bien souvent les évaluateurs à une assimilation excessive entre l'action territoriale et l'action partenariale.

Dans cette perspective, il est important de saisir le cadrage théorique français de l'évaluation qui est très bien explicité par l'ouvrage de référence d'Éric Monnier³. Ce dernier déplace le regard des questions techniques vers les questions politiques. L'enjeu principal y est celui de l'utilité sociale, à savoir une véritable insertion de l'évaluation dans les processus décisionnels : l'idée soutenue est que rien ne sert de produire une évaluation irréprochable sur plan le scientifique si celle-ci ne sert en rien l'action publique. La problématique « n'est (donc) pas méthodologique mais se situe au niveau de la crédibilité de l'évaluation auprès des acteurs sociaux. Crédibilité qui ne dépend pas, comme on l'a longtemps cru, de la rigueur technique des instruments utilisés mais de la légitimité de la démarche vis-à-vis des destinataires de l'évaluation »⁴. Ce renouvellement d'approche de l'évaluation permet par ailleurs de passer de la problématique de la stricte mesure quantifiée des effets à celle de la production d'un jugement sur l'action publique. Le champ de réflexion qu'il ouvre est vaste puisqu'il concerne l'élaboration de dispositifs permettant de construire un jugement partagé en s'appuyant sur la participation des multiples acteurs d'une politique.

Cependant, la spécificité du contexte territorial n'est pas clairement reconnue dans la littérature sur l'évaluation⁵. Les auteurs parlent plus volontiers de « local » et focalisent leur attention sur la nature partenariale de ces politiques. Les évaluateurs dénoncent les accords multiples et précaires inhérents à cette situation car cela engendre selon eux un amoindrissement de la qualité de l'élaboration des politiques publiques. Deux constats sont systématiquement dressés : premièrement, les responsabilités des acteurs ne sont pas clairement définies et, deuxièmement, les objectifs de ces politiques sont ambigus notamment parce qu'il n'y a pas d'acteur ayant une autorité suffisante pour arbitrer les choix

³ E. MONNIER, *Evaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica, 1992

⁴ E. MONNIER, 1992, *op. cit.*, p. 102

⁵ Pour une présentation des données et de la méthode d'enquête voir : L. MEASSON, « Evaluation publique, sciences sociales et expertise : l'histoire française d'un renversement normatif », *Pyramides*, Hiver 2005, n°10, 2005, pp. 113-134

collectifs. On observe alors deux types de problèmes qui y sont inhérents : d'une part, l'absence de stratégie claire qui puisse être traduite en une arborescence d'objectifs empêche le ciblage du recueil d'information permettant la mesure précise des effets et, d'autre part, la non-clarification des responsabilités et l'autonomie de décision limitée des décideurs rendent impossible l'imputabilité des effets observés à un acteur ou une action. Finalement, l'opacité de la séquence « prise de décision – action – effet » limite la prise en compte des résultats de l'évaluation.

L'évaluation appellerait donc des « conditions nécessaires ». La notion d'évaluabilité est développée dans cette perspective. Elle vise à répondre à la question suivante : dans quelles conditions une action publique est-elle évaluable ? Pour Eric Monnier, le préalable à toute évaluation est l'existence d'un certain professionnalisme dans l'écriture des programmes⁶ : stratégie collective et arborescence d'objectifs. Il ajoute qu'il doit y avoir une forte proximité entre l'échelon politique et l'échelon technique, un décideur légitime (au sens juridique du terme), qui doit disposer d'une autonomie de décision, et qu'il doit exister une communauté de valeur au sein du système d'acteurs⁷.

Cette approche présente l'évaluation comme un dispositif favorisant la convergence sur des valeurs et des objectifs communs d'un système d'acteurs donné⁸. L'évaluation serait alors un outil de management public visant à mettre à jour la « théorie de l'action pour la traduire en une arborescence d'objectifs »⁹. Il est finalement étonnant de constater que l'évaluation est principalement conçue en France comme une aide à la conception de programme alors qu'elle est censée participer d'un mouvement de modernisation visant à substituer au pilotage par les principes un pilotage par les conséquences¹⁰. L'approche française de l'évaluation s'investit en effet à ce que les politiques publiques respectent au plus près un schéma séquentiel, comme celui que présente de Charles O. Jones : 1 – définition du problème ; 2 – définition des solutions ; 3 – mise en œuvre ; 4 – évaluation (Jones 1970). C'est d'ailleurs ce que défend en substance Bernard Perret : « l'évaluation fondée sur une théorie, c'est l'idée selon laquelle toute action publique est une théorie de changement social et que la première étape dans toute évaluation est l'élucidation de cette théorie. »¹¹. Partant des difficultés méthodologiques de la mesure de l'efficacité d'une politique, Jacques Toulemonde s'exprime également en faveur d'une « évaluation-conception »¹².

Cette approche soulève de nombreux débats, notamment sur le rôle de la dimension cognitive dans les politiques publiques¹³. Nous pointerons plus spécifiquement le fait que l'évaluation adopte

⁶ On peut d'ailleurs observer actuellement en France la naissance d'un milieu professionnel autour de la notion de *policy design*, considérant que la conception et l'écriture d'une politique publique nécessitent des compétences particulièrement. Eric Monnier fut l'un des initiateurs d'un récent colloque sur le sujet : « Comment mieux concevoir les politiques publiques ? », 18 et 19 novembre 2004, Paris, ENA.

⁷ Entretien avec E. MONNIER, le 2 décembre 2004, directeur co-fondateur de C3E (Centre européen d'expertise en évaluation) et ancien directeur du laboratoire CEOPS (Conception d'Évaluation pour les Organisations et les Politiques publiques) ; E. MONNIER, Séminaire « Mesurer l'action publique », UMR PACTE, 10 avril 2005

⁸ M. CONAN, *L'évaluation constructive. Théorie, principes et éléments de méthode*, Paris, Ed. de L'Aube, 1998 ; E. MONNIER, 1992, *op. cit.*

⁹ Entretien avec J. DUPUIS, le 20 décembre 2004, Consultant privé (Contrôle, pilotage, évaluation politiques sociales, urbanisme), Maître de conférence associé à l'Université Toulouse I, auteur de *L'évaluation des politiques publiques locales*, Voiron, La lettre du cadre territorial. Dossier d'experts, 1998.

¹⁰ J. LECA, « Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation et le statut de l'évaluation », *Revue française d'administration publique*, n°66, 1993, pp. 185-196

¹¹ B. PERRET, ancien Rapporteur général du Conseil Scientifique de l'évaluation, Séminaire « Mesurer l'action publique », UMR PACTE, le 7 mai 2004

¹² J. TOULEMLONDE, 1997, *op. cit.*

¹³ Pour quelques éléments, on pourra se reporter aux textes suivants : P. MULLER, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, 2005, pp. 155-187 ; P. MULLER, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2000 ; Y. MÉNY, J.-C. THOENIG, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989 ; F. DESAGE, J. GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°4, 2005, pp. 633-661 ; P. HASSENTEUFEL, A. SMITH, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques "à la française" », *Revue française de science politique*, vol. 52, n°1, 2002, pp. 53-73 ; A. FAURE,

finalement une posture ambitieuse qui voudrait transformer la réalité même des politiques territoriales, comme les propos de Danièle LAMARQUE l'illustre : « Le bilan des évaluations de procédures contractuelles présente ainsi diverses insuffisances, dont beaucoup sont imputables au système politico-administratif lui-même, et aux caractéristiques des actions publiques analysées (...) Il peut ainsi être utile de fragmenter, autant que faire se peut, les politiques, d'organiser l'action locale par programmes afin de rendre visibles les activités. »¹⁴. En fait, il semble que cette propension des acteurs de l'évaluation à vouloir s'ingérer dans la prise de décision elle-même s'explique en partie par l'utilisation normative du concept de « théorie de l'action » : l'outil d'analyse scientifique est transformé en idéal pratique¹⁵.

L'attention portée par les évaluateurs à la formalisation des politiques territoriales selon une arborescence d'objectifs précise supposant des intentions collectives claires et largement partagées laisse penser que la dimension territoriale de l'action n'est pas complètement prise en compte. Les évaluateurs semblent omettre la nature insaisissable du territoire (cf. partie 3) en ne considérant que la dimension partenariale. Or, le partenariat et l'action collective territoriale doivent être différenciés : pour l'un, les acteurs portent des intentions différentes à propos d'un objet commun, pour l'autre, ils expriment une envie commune pour un objet pluriel et insaisissable : le territoire. Par exemple, dans le domaine agricole, les négociations sur la PAC à propos de la productivité ou à la durabilité de l'agriculture européenne relèvent du partenariat, tandis qu'exprimer une préoccupation commune pour l'agriculture périurbaine s'inscrit dans une logique territoriale. La problématique serait alors de qualifier la nature et la spatialité de l'agriculture périurbaine dont les enjeux s'expriment à différentes échelles géographiques.

Comme il en sera question dans la suite de l'exposé, la complexité territoriale est une donnée socio-spatiale dont la complexité institutionnelle est le reflet. Les territoires sont en recomposition permanente ce qui modifie leur rôle dans l'action publique territoriale : les politiques publiques locales deviennent de plus en plus des outils de contrôle des dynamiques territoriales plutôt que des outils de gestion des territoires *stricto sensu*. En conséquence, le partenariat suscité par un périmètre d'action ne rassemble pas des acteurs travaillant sur un *objet commun*, mais sur un *objet en construction*. Ainsi, l'évaluation doit prendre acte du fait que le périmètre et le système partenarial qu'il incarne ne peuvent pas être assimilés au territoire. Sans cela, il y a fort à craindre que l'évaluation n'atteigne jamais l'utilité sociale qu'elle escompte. La complexification spatiale de la société engendrera toujours plus de périmètres d'action¹⁶ porteurs de systèmes partenariaux dont les intentions collectives seront de moins en moins structurées. L'évaluation ne réussira pas à changer cette tendance de fond.

L'action publique territoriale émancipée de ses cadres institutionnels

Il s'agit maintenant d'étudier les ressorts et les logiques de l'action publique territoriale. L'objectif est de comprendre la relation entre le travail politique des décideurs locaux et l'usage des politiques de développement territorial, notamment dans leur traduction en territoires de projet¹⁷. Deux études de cas seront mobilisées : les programmes LEADER des Chambaran et des Monts du Lyonnais. Le programme LEADER est une politique européenne de développement territorial. La mise en œuvre se fait dans le cadre d'un projet de développement d'un territoire dont l'échelle avoisine celle des Pays de la loi Voynet (intercommunalité de 30 à 100 communes environ). Le pilotage local du programme est assuré par un comité rassemblant les principaux acteurs locaux publics et/ou privés. L'existence d'une collectivité territoriale à l'échelle du territoire de projet n'est pas nécessairement requise.

« Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique », *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 69 - 83.

¹⁴ D. LAMARQUE, *L'évaluation des politiques publiques locales*, Paris, LGDJ, 2004, p. 201

¹⁵ L. Méasson, 2005, *op. cit.*

¹⁶ F. GIRAUT, M. VANIER, 1999, *op. cit.*

¹⁷ Les territoires de projets sont ici entendus au sens large : communautés de communes, Pays, périmètre *ad hoc* type LEADER, etc.

Les Chambaran : expérimenter l'interterritorial

Le Massif de Chambaran est à cheval sur la Drôme et l'Isère. Outre la bidépartementalité, il chevauche trois CDPRA (Contrat de développement de pays Rhône-Alpes) regroupant chacun plusieurs communautés de communes. Un réseau d'acteurs à dominante agricole se structure progressivement sur cet espace depuis le début des années 90¹⁸. Leur fédération est fondée sur les spécificités agricoles du massif des Chambaran : les caractéristiques naturelles, le type d'exploitation - polyculture-élevage, pluriactivité - et le mode de commercialisation – produits du terroir, vente directe - forment une entité qui se distingue de la plaine (monoculture, productivité, organisation sectorielle des filières).

Les difficultés de l'agriculture des Chambaran ont incité les élus locaux à trouver les moyens de soutenir ces initiatives. Le massif des Chambaran a ainsi pour la première fois fait l'objet d'une politique propre de développement territorial au milieu des années 90 : le programme européen LEADER. Comme l'explique le président de l'Association « Massif de Chambaran » qui s'est constituée dans le prolongement de ce programme, « l'idée n'est pas de remplacer l'existant – communautés de communes, CDPRA – mais de faire en sorte que les enjeux du massif soient reconnus dans chacune de ces entités ». D'ailleurs, une expérimentation interterritoriale (inter-CDPRA) est en discussion avec le conseil régional. Cela signifie par ailleurs que l'autonomie d'action (conception, programmation, réalisation) des entités intercommunales préexistantes est reconnue.

En somme, le programme LEADER et la reconnaissance institutionnelle du Massif des Chambaran ne sont pas de nature programmatique au sens d'une définition du contenu de l'action. Ils visent à assurer, d'une part, que chacune des entités prenne en considération la spécificité d'une partie de leur territoire dans leur action agricole et, d'autre part, qu'il existe une exigence minimale de coordination.

Les Monts du Lyonnais : assurer la continuité des enjeux politiques locaux

Depuis le début des années 90, les Monts du Lyonnais sont soumis au phénomène de périurbanisation. Ce massif est encadré par les agglomérations en développement de Lyon et Saint Etienne. Ce phénomène engendre des enjeux forts d'aménagement du territoire: augmentation du prix du foncier, concurrence entre agriculture et résidenciarisation... Sur le plan politico-administratif, cet espace est complexe : à cheval sur la Loire et le Rhône, composé de 3 communautés de communes, fédéré dans un syndicat intercommunaire – le SIMOLY-.

Avec la montée en puissance de l'intercommunalité et le recours progressif à cet échelon dans les procédures de développement, les élus locaux s'inquiètent du devenir des Monts du Lyonnais car ils ne sont pas éligibles à une procédure pays. Le Président du SIMOLY explique que le massif est soumis « à des forces centrifuges extrêmement importantes », c'est-à-dire aux tentations régionales et étatiques de le raccrocher à d'autres entités ; soit les coteaux du Lyonnais, soit les Monts du Beaujolais. Le raisonnement pour les élus est le suivant : si le SIMOLY se voyait associé à un autre espace, les enjeux des Monts du Lyonnais – maîtriser la périurbanisation - pourraient être dilués ou aménagés. Ainsi, les maires cherchent à affirmer le périmètre du SIMOLY en assumant le portage de procédures de développement : ORAC, Contrat global de développement, LEADER, projet de territoire... Ils s'appuient et renforcent une structuration importante des acteurs privés (fédération OSER, CDML, GELF...). L'objectif final est l'octroi d'un SCOT à cette échelle.

Cependant, le SIMOLY ne constitue pas forcément l'échelle de programmation des actions financées dans le cadre des procédures de développement. Le portage des projets est variable. Il peut s'agir de communes seules, d'une association de communes, d'une communauté de communes, d'un réseau d'acteurs privés actifs sur une partie du territoire, etc. Cela signifie que l'échelle du SIMOLY n'est pas systématiquement envisagée comme l'échelle de projets la plus pertinente. En somme, le SIMOLY est localement perçu comme une échelle stratégique vis-à-vis des autres niveaux territoriaux, mais pas véritablement comme une instance de gouvernement local. Les différents acteurs locaux et en particulier les communautés de communes ne souhaitent pas déléguer leur pouvoir au SIMOLY.

¹⁸ Ce réseau prend aujourd'hui la forme d'une association : Association Massif de Chambaran.

Action territoriale : agir à plusieurs échelles pour assurer la continuité des enjeux territoriaux

Le basculement progressif des politiques sectorielles vers les politiques territoriales modifie en profondeur l'action publique car un problème social n'existe vraiment que s'il s'exprime sur un territoire. Mais il ne s'agit pas de n'importe quel territoire, il s'agit des territoires institutionnalisés : zone européenne, communauté de communes, contrat de développement... Les espaces aux intérêts communs sont donc priés de trouver leur territoire s'ils souhaitent faire l'objet d'une prise en charge publique. Les périmètres supracommunaux à l'instar des regroupements de communautés de communes s'inscrivent clairement dans cette logique et peuvent être qualifiés « d'espace-tampon ». Dans les cas étudiés, leur fonction n'est pas d'instaurer une nouvelle instance de gouvernement local au sens de définir les objectifs et le contenu de l'action, mais d'organiser la relation entre le local et le *supra* local. Ces territoires constituent des cadres d'allocation de ressources pour les institutions régionales, étatiques et européennes tout en assurant l'autonomie des institutions *infra* que sont les communes et les communautés de communes. La conception, la sélection et la mise en œuvre d'un projet de développement territorial s'inscrit donc dans l'évolution de l'économie des relations entre les niveaux territoriaux.

Pour ce qui concerne la relation entre les communes, les communautés de communes et les supracommunalités, les études de cas indiquent une forme de complémentarité dans les fonctions politiques de ces différents espaces : le cadre communal constitue généralement la « brique de base » de la définition des enjeux des politiques locales ; les communautés de communes deviennent progressivement l'échelle de la conception et de la mise en œuvre des actions ; et la supracommunalité est quant à elle l'échelle qui permet d'assurer la continuité des enjeux politiques locaux. Ce constat rapide n'a aucune valeur universelle. Toutefois, il nous informe sur les logiques d'action des décideurs locaux, notamment dans leur manière d'envisager le rôle des territoires de projet (communauté de communes et supracommunalité) dans leur travail politique. Deux éléments d'analyse peuvent être tirés :

- ⇒ Les territoires de projet sont utilisés pour la reconnaissance institutionnelle d'un ou plusieurs enjeux territoriaux. En somme, « découper » un espace sert en premier lieu aux décideurs à définir la nature politique du problème public. Cette posture rejoint les analyses de Jacques Beauchard qui feint de s'interroger sur la nature politique du territoire : « Finalement le territoire ne porte-t-il pas en lui la géométrie du politique qui prescrit ce qui identifie : un ordre des limites et de la frontière qui fonde la nature du centre ? »¹⁹. Effectivement, pour les élus, penser les limites d'un territoire, c'est surtout définir ce qu'il est au cœur. La volonté des acteurs des espaces périurbains à se dissocier des agglomérations s'éclairent ainsi : accepter un périmètre « ville + arrière pays » signifierait la dilution des enjeux politiques. Par ailleurs, il faut noter que la reconnaissance institutionnelle d'un enjeu territorial n'implique pas forcément une action collective à l'échelle du territoire de projet. Il y a donc une distinction assez nette dans le travail politique entre la définition des enjeux et le « traitement » de ces derniers.
- ⇒ La nature des territoires de projet étudiés semble indiquer un second trait caractéristique du travail politique territorial qu'il est possible de résumer par l'expression « découper, c'est choisir l'incertitude ». En effet, la coopération intercommunale est à la fois incontournable et une source d'incertitude car coopérer c'est perdre une partie de son autonomie. Ainsi, les élus structurent cette incertitude par le choix du territoire de coopération : en choisissant un espace intercommunal d'action où le principal enjeu est identique à l'enjeu de leur commune, les élus garantissent une prise en charge minimale de cet enjeu. Par contre, si la commune n'est pas maîtresse dans le choix de sa structure intercommunale d'appartenance (cas où un niveau territorial *supra* local interagit dans l'élaboration d'une coopération intercommunale), il ne lui est pas garanti d'être intégrée dans un espace où l'enjeu principal

¹⁹ J. BEAUCHARD, « Le génie du territoire : entre génie civil et génie des lieux », *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 2002, p. 247

est identique à l'enjeu communal. Dans le processus de rattachement à une structure *supra* communale se joue la nature de l'incertitude : d'une incertitude non-structurée (risque de regroupement intercommunal forcé, décidé par la région ou l'Etat) à une incertitude structurée (autonomie limitée des communes dans une intercommunalité choisie)²⁰.

Le travail politique territorial comporte donc deux éléments structurants : premièrement, la reconnaissance des enjeux par l'institutionnalisation d'un espace de coopération entre communes ou communautés de communes et, deuxièmement, gérer l'incertitude inhérente à la coopération en assurant un regroupement selon des enjeux territoriaux identiques ou proches. Ce qui est très important à comprendre, c'est la nature interactive de ces deux éléments : la reconnaissance d'un enjeu territorial influe sur le découpage des territoires de projet qui lui-même renforce la reconnaissance de l'enjeu. Il y a donc un renforcement mutuel. Par ce jeu impliquant à la fois les communes, les intercommunalités et les supracommunalités, les responsables locaux tentent de construire la continuité de la prise en charge des enjeux territoriaux : assurer la disponibilité de moyens financiers, organisationnels et politiques pour le traitement dans le temps, c'est à dire au-delà de la contingence des programmes de développement régionaux, nationaux ou européens et des réformes de l'administration territoriale.

Toutefois, l'interactivité du travail politique entre les différentes échelles n'est pas synonyme d'une stratégie collective claire et partagée. Chaque décideur revendique son autonomie vis-à-vis des autres et poursuit des buts opérationnels qui lui sont propres. Il y a là un élément d'analyse primordial pour bien saisir le travail politique territorial : il ne faut pas confondre les périmètres d'action et la territorialité de l'action. Les périmètres d'action sont des outils utilisés au service des territoires. Les acteurs ne portent pas d'intentions propres au périmètre, car la spatialité de leur territoire et, partant, de leur projet, ne respecte pas celle du périmètre. Pour certains, l'espace d'action ne représente qu'une partie de leur territoire. Pour d'autres, il est plus large. Pour aucun il n'est identique. Il est maintenant nécessaire de préciser la nature du territoire et de la territorialité afin d'approfondir leur relation avec les territoires de projet.

Le territoire de projet entre territoire et action publique : articuler plus que contenir

« L'espace est la "prison originelle", le territoire est la prison que les hommes se donnent »²¹. Cette célèbre citation de Claude Raffestin introduit la notion d'appropriation qui permet d'initier la différence entre l'espace et le territoire. Cependant, comme le remarque Jacques Lévy, la notion d'appropriation ne suffit pas à distinguer le territoire de l'espace, puisque « dénommer, c'est déjà s'approprier », tout espace serait alors territoire²². Bernard Debarbieux propose l'idée d'auto-référencement pour singulariser le territoire, reposant alors sur des caractères objectifs (sa matérialité), subjectifs (l'expérience individuelle qu'il permet) et conventionnels (une construction collective de l'intelligibilité du monde). Quand ces conventions deviennent suffisamment fortes et symboliques, « le groupe s'affiche par le territoire qu'il revendique, par les représentations qu'il en construit et en communique »²³. Le territoire est donc le fruit de processus socio-spatiaux complexes qu'il est

²⁰ Sur les notions d'incertitudes structurées et non structurées, voir P. DURAN, J-C. THOENIG, 1996, *op. cit.* ; J-C. THOENIG, « De l'incertitude en gestion territoriale », *Politiques et management public*, vol. 13, n°3, 1995, pp. 1-27

²¹ C. RAFFESTIN, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, LITEC, 1980, p. 129

²² J. LEVY, « Territoire », *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Ed. Belin, 2003, p. 908.

²³ B. DEBARBIEUX, « Territoire », *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Ed. Belin, 2003, p. 912

extrêmement difficile de saisir. Le territoire collectif ne pouvant pas se réduire à la somme des territoires individuels²⁴, il convient de l'explorer à travers les liens entre les individus.

Il constitue ainsi une dimension de la réalité émanant de la médiation entre l'espace et les individus, entre matériel et idéal. De récents travaux ont permis d'introduire un nouvel élément de ce système : l'action ou, plus exactement, l'acteur agissant. La dichotomie homme/espace apparaît désormais stérile. L'homme agit dans l'espace au prisme de la représentation qu'il a de celui-ci. Il est donc erroné de considérer que les individus agissent sur des dynamiques spatiales immanentes. « L'objet géographique n'est plus alors un réel préexistant, matérialités physiques disposées dans l'espace, mais un réel en permanente construction »²⁵ qui procède d'une sélection des objets historiques²⁶ et spatiaux²⁷. En conséquence, le territoire fluctue dans le temps du fait de l'action des acteurs aux représentations spatiales changeantes,

D'ailleurs, sous l'effet des changements de comportements des acteurs agissants, en particulier l'augmentation de la mobilité des moyens de communications, les territorialités et, de fait, les territoires, évoluent radicalement. La territorialité prend de plus en plus la figure d'une « combinaison entre une « affiliation » à un bien écologique (le domicile, le cadre de vie) et une « connexion » sur des réseaux de transport et d'information. Le territoire rassembleur est à concevoir comme un bien écologique et une ressource informationnelle. En cela, il est local-planétaire »²⁸. Cette évolution assène le coup de grâce au réductionnisme dont le territoire est souvent victime : le concevoir uniquement comme une entité géographique continue et bornée. Cette erreur, « avatar de la modernité politique »²⁹, ne doit pas masquer la multiplicité des configurations géographiques des territoires. En somme, le territoire est bien un espace appartenant au monde social dont les limites peuvent être floues, qui peut être qualifié par une métrique topographique et dont la forme n'est pas forcément celle d'un espace continu³⁰.

Son homonyme, le territoire politique³¹, est lui une construction juridique. Il trouve son origine dans l'idée de souveraineté territoriale³² allouant le droit de terrifier comme l'exprime sa racine latine *jus terrendi*³³. De nombreux auteurs ont noté les logiques contradictoires du territoire et des espaces d'intervention publique³⁴ comme par exemple Guy Di Méo : « Loin de se clore, comme son homologue politique, le territoire de la géographie reste résolument ouvert, prêt à épouser toutes les combinaisons spatiales que tissent les collectivités humaines dans les limites de l'étendue terrestre, comme dans celles de l'expérience individuelle »³⁵. Les éléments empiriques de la partie précédente indiquant une complémentarité bien plus qu'une contradiction nous oblige à approfondir la relation entre ces deux types d'espaces. En effet, les territoires politiques sont utilisés pour assurer la continuité des enjeux territoriaux dans le temps et le travail politique des décideurs s'inscrit à plusieurs

²⁴ H. CHAMUSSY, « Le territoire : notion heuristique ou concept opératoire ? », *Le territoire en sciences sociales. Approches disciplinaires et pratiques de laboratoires*, Grenoble, CNRS - Maison des Sciences de l'Homme-Alpes, 2003, pp. 167 - 182

²⁵ H. GUMUCHIAN, E. GRASSET, et al., *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Economica, 2003, p. 24

²⁶ G. DI MEO, *Géographie sociale et territoires. Pour mieux cerner les enjeux territoriaux contemporains : de la ville et du pays rural au monde, des Etats-nations aux identités éthiques et régionales*, Paris, Nathan, 2001 (rééd.), p. 62

²⁷ B. DEBARBIEUX, J. POISAT, « La rhétorique des artefacts territoriaux », *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, La Tour d'Aigues, Edition de l'Aube, 1999, pp.35 - 52

²⁸ B. DEBARBIEUX, M. VANIER, « Repenser l'espace », *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 2002, p. 263

²⁹ B. DEBARBIEUX, *op. cit.*, pp. 910-912

³⁰ J. LEVY, *op. cit.*, pp. 907-910

³¹ On assimile les différents types d'espaces d'action publique à la notion de territoire politique : communes, communautés de communes, territoires de projet...

³² P. ALLIÈS, *L'invention du territoire*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1980

³³ A. FAURE, 2004, *op. cit.*, p. 431

³⁴ J. LEVY, *Espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994 ; C. RAFFESTIN, *op. cit.*

³⁵ G. DI MEO, *op. cit.*, p. 39

échelles, chacune étant à la fois autonome en matière décisionnel et dépendante politiquement des autres.

Pour comprendre l'évolution de la relation territoire / territoire politique qui semble se dessiner, il faut prendre en compte les nouvelles conditions du travail politiques territoriales liées à ce que certains auteurs nomment la *complexification spatiale* des objets de l'intervention publique³⁶. Métropolisation, mondialisation, accroissement des mobilités et des moyens de communications tissent de nouvelles interconnexions socio-spatiales qui débordent les périmètres d'intervention et les circonscriptions électorales des « espaces villageois » d'autrefois³⁷. Les responsables politiques doivent apprendre à gérer des dynamiques qu'ils ne peuvent maîtriser. Cela les oblige à penser autant les territoires politiques pour eux-mêmes que les relations qu'ils entretiennent entre eux. La question des limites des espaces d'action s'appréhende progressivement sur le registre de la membrane plus que de celui de la frontière³⁸. Dans les faits, l'optimum dimensionnel³⁹ est désormais un mythe et cède le pas sur le plan théorique à l'interterritorialité⁴⁰ qui apparaît comme une alternative afin d'adapter la géographie politique à la complexification spatiale de la société. Finalement, la conception moderne du territoire politique « un territoire, un mandat, un projet » est largement remise en cause⁴¹.

Admettre que les cadres conceptuels et pratiques hérités sont obsolètes ne résout pas la problématique empirique décelée précédemment : quel rapport les espaces d'action institutionnalisés entretiennent-ils avec le territoire ? Sur le plan organisationnel, on observe que les politiques territoriales s'accompagnent le plus souvent d'un nombre important d'acteurs et, par ailleurs, d'un relâchement des rapports hiérarchiques inhérent à la diffusion de la logique du contrat. Les politiques publiques deviennent alors moins constituées que constitutives⁴², c'est-à-dire que le sens des politiques ne se trouve ainsi plus défini *a priori*, mais « chemin faisant ». Finalement, elles peuvent être perçues comme des cadres au sein desquels les acteurs s'accordent progressivement sur l'action. Par ailleurs, Michel Lussault montre que la fonction du territoire politique est moins d'incarner le territoire qu'en fournir un modèle apte à légitimer l'action des décideurs publics. C'est ce qu'il nomme le modèle territorial⁴³. Autrement dit, le territoire politique construit une image permettant de relier les dynamiques territoriales réelles et celles escomptées.

Finalement, conduire l'action publique au prisme d'un territoire comporte plusieurs traits caractéristiques :

- ⇒ Le territoire n'est pas donné, il est en permanente construction sous l'effet de l'action des acteurs territoriaux
- ⇒ La géographie du territoire est donc variable dans le temps
- ⇒ Les dynamiques socio-spatiales tendent à transformer le territoire (en tant que construction sociale)
- ⇒ Les politiques territoriales incarnent un territoire projeté et négocié inatteignable puisqu'en construction permanente

³⁶ F. GIRAUT, M. VANIER, « Plaidoyer pour la complexité territoriale », Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ? La Tour d'Aigues, Edition de l'Aube, 1999, pp. 143 - 172.

³⁷ F. ASCHER, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, Ed. De l'Aube, La Tour d'Aigues, 2001, p. 37

³⁸ M. VANIER, « Les espaces du politique : trois réflexions pour sortir des limites du territoire », *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 2002, pp. 75-89

³⁹ L. ORTIZ, « Espace et efficacité de l'action, le mythe de l'optimum dimensionnel », *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Economica, 1994, pp. 183-200

⁴⁰ M. VANIER, « L'interterritorialité : pistes pour hâter l'émancipation spatiale », *Le territoire est mort. Vive les territoires !*, Paris, IRD, 2005, pp. 317-336

⁴¹ B. DEBARBIEUX, M. VANIER, « Les représentations à l'épreuve de la complexité territoriale : une actualité ? Une prospective ? », *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 2002, p. 20

⁴² P. DURAN, J-C. THOENIG, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n°4, 1996, pp. 580 - 623

⁴³ M. LUSSAULT, « Territorial », *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Ed. Belin, 2003, pp. 917-919

L'action publique territoriale ne peut donc se concevoir comme une activité de gestion ou de développement du territoire car celui-ci n'existe pas en que tel. Vouloir agir sur le territoire, c'est déjà le transformer. Le territoire fonctionne donc comme un but à atteindre sans cesse remis en cause par les dynamiques territoriales contingentes. Ainsi, les territoires de projet n'incarnent pas le territoire, ils créent seulement les conditions de sa construction collective en essayant de limiter les influences « externes ». Par exemple, le SIMOLY (cf. partie précédente) vise à renforcer la cohésion interne des Monts du Lyonnais afin de résister à la périurbanisation tant sur le plan institutionnel (obtention de procédures propres aux Monts du Lyonnais), que sur le plan politique (fournir des moyens aux maires *anti*-périurbanisation), que sur le plan social (limiter les changements sociologiques dans la population).

Deux conclusions apparaissent. D'abord, le territoire de projet ne se définit pas uniquement par rapport au territoire mais aussi par rapport aux dynamiques territoriales qui affectent le territoire. Autrement dit, le territoire de projet est le fruit d'intentions individuelles et collectives dont la géographie s'étend au-delà du territoire *stricto sensus*. Ensuite, la maîtrise des dynamiques territoriales est conçue comme une articulation de plusieurs territoires de projets (intercommunalités, supracommunalités)⁴⁴. *In fine*, le territoire de projet constitue moins une finalité et un périmètre visant à contenir et à borner une entité (le territoire) qu'un instrument intervenant au croisement d'une multiplicité de dynamiques territoriales. Les intentions des acteurs qui participent au territoire de projet vont géographiquement au-delà et/ou en-deçà de l'espace institutionnalisé en fonction des situations. Le territoire politique ne peut, ni ne cherche, à englober la totalité sociale et spatiale du territoire. Il ne vise qu'à influencer sur, orienter, amoindrir, accentuer, les dynamiques territoriales qui le traversent.

Conclusion : penser « l'efficacité politique » dans son ensemble

La territorialisation de l'action publique est un fait majeur depuis la décentralisation⁴⁵. Elle se traduit notamment par le renforcement de l'intercommunalité (Loi ATR 1992, LOADT 1995, LOADDT 1999) qui devient un véritable échelon d'action publique comme l'illustre par exemple de la construction territoriale du bien commun⁴⁶. Ce mouvement d'affirmation du niveau intercommunal a été motivé par « l'émiettement communal ». En effet, le transfert d'une partie du pouvoir au niveau

⁴⁴ Ces conclusions rejoignent celles de J.-P. JAMBES et P. TIZON (« Projets et territoire : vers de nouveaux modes de gouvernement local ? » *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, R. LE SAOUT, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997, p. 157) : le projet de développement peut désormais être appréhendé comme « une construction multi-scalaire dans laquelle les périmètres deviennent autant d'éléments et de moyens d'une stratégie globale au sein de laquelle il semble d'ailleurs impossible de considérer un périmètre de façon isolée ; c'est au contraire la construction complète, échelonnée dans le temps, qui présente une cohérence ». Parallèlement, D. BEHAR (« De l'Europe au local : vers un partage de la souveraineté politique », *La lettre du cadre territorial*, 2002, p. 28) explique que, plus encore que le fonctionnement des institutions, c'est leurs relations qui se renouvèlent pour lesquelles il est nécessaire de « prendre acte de la dissociation entre l'institution et la régulation ». Autrement dit, les processus politiques structurant l'action publique locale ne sont plus totalement contenus dans les institutions. Il faut de plus en plus les chercher dans leurs articulations. La tâche devient alors complexe car la distinction entre zone de pouvoir, zone de savoir et zone d'intervention (Christophe Terrier, « Maillage et territoire », *Territoires d'Europe, la différence en partage*, ENS Editions, Lyon, 2005) n'y résiste pas et les analystes se retrouvent devant des dynamiques territoriales difficiles à saisir. Enfin, A-C DOUILLET (« Le « territoire » en science politique au regard des autres sciences sociales », *Le territoire en sciences sociales. Approches disciplinaires et pratiques de laboratoires*, Grenoble, CNRS - Maison des sciences de l'Homme-Alpes, 2003, pp. 207 – 225) considère aussi que les fonctions politiques des types d'espaces émergents (intercommunalité, réseaux, agglomération), se distinguent des espaces traditionnels (région, département, commune).

⁴⁵ A. FAURE, « Territoires / territorialisation », *Dictionnaires des politiques publiques*, L. BOUSSAGNET, S. JACQUOT et P. RAVINET, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004, pp. 430-437

⁴⁶ P. LASCOUMES, J.-P. (Le) BOURHIS, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n°42, 1998, pp. 37-66

local (décentralisation) suppose également que ce dernier dispose d'une capacité d'action. Ainsi, dès l'origine, la coopération intercommunale a été pensée comme l'élaboration de ce pouvoir d'agir notamment par « la limitation des dépenses publiques et une meilleure adéquation entre territoires administratifs, espaces économiques et action publique »⁴⁷. L'intercommunalité semble donc être intrinsèquement porteuse d'une logique « d'efficacité ». Pourtant, les travaux scientifiques révèlent en premier lieu les rapports concurrentiels entre les collectivités⁴⁸, vues comme une déperdition d'énergie et une dilution des responsabilités⁴⁹. Finalement, ils conduisent à formuler une question paradoxale : pourquoi les responsables locaux construiraient diverses formes de coopération s'il n'y avait pas un gain d'efficacité au-delà de leur concurrence ? Ou, pour formuler différemment la question : où se trouve l'efficacité de la coopération intercommunale vis à vis de la prise en charge publique d'enjeux territoriaux définis localement ?

Dans cette perspective, nous devons d'abord faire l'état des lieux disciplinaire sur la notion d'efficacité. La géographie cherche (en vain ?) l'adéquation entre des espaces fonctionnels (qu'elle définit selon des critères qui lui sont propres) et des intercommunalités⁵⁰. Les politistes et les juristes regrettent que les institutions soient instrumentalisées dans des logiques territoriales au lieu d'administrer *stricto sensu* l'espace qu'elles délimitent⁵¹. En somme, les analystes conçoivent souvent l'efficacité des structures intercommunales par rapport à et pour elles-mêmes. Pourtant, les études de cas développées ici montrent que les intercommunalités (au sens large) s'intègrent dans une action territoriale qui les dépasse ou, plus exactement, qui les traverse.

Il nous semble donc nécessaire d'élargir notre acception de l'efficacité dans l'action publique territoriale. C'est ce que suggère d'ailleurs Catherine Ribot par son allusion à la subsidiarité qui « s'apprécie à l'aune de l'efficacité avec laquelle la structure peut remplir sa mission. (...) Les relations entre les communes et leurs groupements sont définies non plus en termes d'exclusion et d'opposition mais de complémentarité et d'assistance. Cette transformation psychologique change la philosophie institutionnelle de l'intercommunalité »⁵². De même, quand Patrick Moquay invite à penser l'intercommunalité en termes de processus plutôt que d'état, il suggère de dépasser l'analyse statique et managériale des fonctions communales, intercommunales et supracommunales⁵³. Nos résultats abondent dans ce sens : l'efficacité est envisagée par les décideurs locaux comme la capacité à assurer la continuité des enjeux politiques locaux afin de perpétuer la possibilité d'action. Par conséquent, l'efficacité, appréciée comme une capacité de maîtriser l'agenda politique dans le temps, dépasse la seule idée « de résultats de la mise en œuvre ».

Un nouveau champ d'investigation s'ouvre alors pour l'évaluation des politiques territoriales. En effet, l'élaboration du contexte d'action est le fruit d'une tension entre les intentions des décideurs et leurs résultats. Notre recherche a mis à jour deux traits comportementaux des responsables (reconnaissance institutionnelle des enjeux et gestion de l'incertitude). Cependant, rien ne prouve *a priori* que ces pratiques renforcent réellement la prise en charge publique des enjeux politiques. Il est donc imaginable, et même souhaitable, que l'évaluation aborde ce champ de l'action publique

⁴⁷ G. NOVARINA, S. MARTIN, *Décentralisation et intercommunalité*, Paris, Syros, 1988

⁴⁸ R. LAJARGE, « Les territoires au risque des projets. Les montagnes entre Parcs et pays », *Revue de Géographie Alpine*, n°1, 2000, pp. 45-59 ; E. MARCELPOIL, « Territoires de développement versus territoires politiques. L'exemple du Sillon Alpin », *Revue de géographie alpine*, n°1, 2000, pp 61-74 ; F. GERBAUX, A. PAILLET, « Supracommunalité et intercommunalité de base : quelles articulations ? L'exemple du parc naturel régional du Vercors », *Revue de géographie alpine*, n°1, 2000, pp. 35-43

⁴⁹ D. GAXIE, « Les chemins tortueux de l'intercommunalité », *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, R. LE SAOUT, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997, pp. 11-21.

⁵⁰ G. BAUELLE, « La géographie et l'objet intercommunal », *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, R. LE SAOUT, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997, pp. 219-230

⁵¹ D. GAXIE, 1997, *op. cit.*

⁵² C. RIBOT, 1997, « L'autonomie institutionnelle des établissements publics de coopération intercommunale », *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, R. LE SAOUT, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997, p. 53

⁵³ P. MOQUAY, « L'intercommunalité comme objet politique local », *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, R. LE SAOUT, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997, pp. 161-178

territoriale qui occupe une place stratégique grandissante dans le travail politique local : on l'appellera « efficacité politique ».

L'approche française de l'évaluation a le mérite de placer les attentes des décideurs au centre des évaluations plutôt que de céder à un scientisme pratique mais peu enclin à s'intégrer aux processus décisionnels. Cependant, les acteurs de l'évaluation semblent frileux à admettre le contexte territorial émergent. Ils montrent à son égard une certaine réticence en raison de la faible orthodoxie de la conduite l'action publique qu'il implique, à savoir l'incompatibilité avec le schéma « un territoire, un mandat, un projet ». L'instrumentalisation des procédures est souvent dénoncée dans ce sens. En fait, il est plus exact de parler d'une instrumentation, dans le sens où les décideurs ne renoncent pas à décider mais ils assument progressivement une conception incrémentale de la définition des choix politiques au fil de l'action et tentent « *de découvrir et de contrôler le sens de l'avenir en créant les conditions organisationnelles, cognitives et politiques nécessaires à l'adaptation des systèmes urbains à un avenir forcément incommensurable* »⁵⁴. Créer les conditions de l'action dans un contexte devenu incertain, voilà sans doute une clef importante pour améliorer notre compréhension de l'action publique territoriale. Or, si l'on considère que l'utilité de l'évaluation se mesure à l'appropriation de ses résultats par les décideurs et, plus encore, à l'intégration de ses recommandations dans l'action⁵⁵, il est incontournable pour l'évaluation de s'adapter à l'évolution du travail politique territorial afin de répondre pleinement aux attentes des protagonistes de l'action.

⁵⁴ G. PINSON, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004, p. 208

⁵⁵ E. MONNIER, *Evaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica, 1992