

Évaluation & territoires

SANDRINE HAAS & EMMANUEL VIGNERON

Collection TRAVAUX

Dirigée par Sylvie Esparre

Comité de pilotage : Sylvie Esparre, Nacima Baron-Yelles,
Luc Pétrequin, Muriel Thoin

Sommaire

Introduction	6
1_ Définir des objectifs territoriaux	12
2_ Construire des indicateurs d'impact territorial	30
3_ Mesurer l'impact territorial des politiques publiques	52
Conclusion	84
Annexes	90
Bibliographie	100

Remerciements

Cet ouvrage a été réalisé par Sandrine Haas, économiste et directrice générale de la Nouvelle fabrique des territoires et Emmanuel Vigneron, professeur d'aménagement à l'Université de Montpellier et conseiller scientifique de la DIACT. Leur travail s'est appuyé sur les contributions de* :

René-Laurent Ballaguy,
Expert détaché à la Commission européenne (DG REGIO)

Anne-Carole Bensadon,
Chargée de mission au ministère de la Santé (DHOS)

Aliette Delamarre,
ancienne Conseillère à la DATAR.

Pierre Dolo,
Général de division, Commandant au Centre d'enseignement supérieur de la gendarmerie

Sylvie Esparre,
Directrice à la DIACT

Jean-Paul François,
Directeur régional INSEE-Lorraine

Tristan Klein,
Chargé de mission au ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement (DARES)

Martine Krawczak,
Adjointe à la sous-directrice, ministère de la Santé et des solidarités (DSS/ASFAT)

Sylviane Le Guyader,
Chef du service études, prospective et évaluation, SGAR Pays de la Loire

Bernard Perret,
Chargé de mission au Conseil général des Ponts et Chaussées

... réunis dans le cadre d'un groupe de travail constitué à la DIACT.

Ont également participé aux réunions de ce groupe de travail * :

Jean-Raphael Alventosa,
Conseiller Maître (Cour des Comptes)

Claude Baland,
Préfet de Meurthe et Moselle

Marc Benner,
Délégué régional EDF Bourgogne

Josseline Bernard,
Direction des Affaires publiques de France Télécom

Jean-Michel Budet,
Directeur général adjoint (AP-HM)

José-Luis Calvo de Celis,
Commission européenne (DG REGIO)

Olivier Cazenave,
Directeur de la Documentation française, professeur au CNAM

François Commeinhes,
Maire de Sète

Georges Consolo,
Trésorier-payeur général du Gard

Alain Corvez,
Directeur de l'Agence régionale d'hospitalisation de Languedoc-Roussillon

Julien Damon,
Chef du département « questions sociales » du Centre d'analyses stratégiques

* Avec mention des mandats ou des fonctions au titre desquelles ces personnes ont été sollicitées.

Jean-Louis Dethier,

*Président de la Société wallonne d'évaluation
et de prospective*

Arnaud Dupray,

Chercheur au CEREQ

Flavien Errera,

Directeur de projet au ministère de la Justice (DAGE)

Claude Evin,

Député de Loire-Atlantique, ancien Ministre

Thierry Devimeux,

Secrétaire général de la préfecture de Haute-Marne

Patrick Fauguin,

*Directeur de la Chambre régionale de commerce et
d'industrie (CRCI) Poitou-Charentes-Limousin*

Céline Gasquet,

Chercheur au CEREQ

Claire Guignard-Hamon,

Conseil régional d'Ile de France

Agnès Guimot,

Directrice adjointe (DARES)

Francis Idrac,

Préfet d'Aquitaine

Jean-Paul Jean,

Magistrat à la Cour d'appel de Paris

Claire Le Merrer,

*Secrétariat général de la Communauté
urbaine de Bordeaux*

Andréa Mairate,

Commission européenne (DG REGIO)

Philippe Mathis,

Professeur de géographie à l'Université de Tours

Benoît Mulkay,

Chef de service INSEE Midi-Pyrénées

Benoit Pericard,

Directeur général du CHU de Nancy

Thomas Peguy,

Chargé de mission à la DIACT

Jean Poulit,

*Ingénieur général des Ponts et Chaussées,
ancien Préfet*

François Prevost,

Président de l'Union routière de France

Rémy Privat,

Chargé de mission à la DIACT

Nicole Rondeau,

Délégué à l'aménagement du territoire à la CGT

William Roos,

MINEFI (DGTPE)

Jacques Savatier,

Directeur (La Poste)

Michel Savy,

Professeur à l'Université Paris 12

Beaudouin Seys,

Inspecteur général (INSEE)

Odile Timbart,

*Chef du bureau de la statistique
du ministère de la Justice*

Une bonne part des personnes citées sont d'anciens auditeurs de l'Institut des hautes études de développement et d'aménagement des territoires européens (IHEDATE) dont ce groupe peut être considéré comme une émanation.

Que tous soient ici amicalement remerciés de leur concours.
Les points de vue exprimés n'engagent toutefois que les auteurs.

Introduction

L'évaluation est au sens propre une appréciation, une estimation portée sur quelque chose ou quelqu'un. En ce sens, elle ne laisse pas d'évoquer, pêle-mêle, l'école et les colles, le censeur et la censure, « l'examen » sinon le drame. Disons-le, même si c'est une évidence pour nous, comme pour tous les ouvrages qui l'ont unanimement plaidé, l'évaluation n'est pas faite pour juger mais pour aider. Comme pour d'autres mots désignant à la fois l'action et le résultat, l'évaluation est à la fois la quantité évaluée, mais aussi l'action même d'évaluer. Elle est donc une démarche, une méthode qui s'accompagne des idées positives de justice et de rigueur, de progrès et de démocratie, et même, affirmons-le, de fraternité.

Dans cette perspective, l'évaluation, loin d'être subie, doit mobiliser tous les acteurs de l'action publique. C'est pour faciliter leur participation, pour leur donner plus d'outils, pour en montrer à la fois l'importance et la possibilité dans le domaine de l'aménagement des territoires, que cet ouvrage est écrit.

Parce qu'elle est une démarche, l'évaluation sera toujours une pratique en progrès, toujours imparfaite, comme l'est toute « procédure en voie d'élaboration, à la fois stimulante et source de multiples interrogations, au fur et à mesure

qu'on l'explore » ainsi que l'écrivait, en 2002, Philippe Duron, alors député, dans un rapport parlementaire. Mais pour cette raison aussi, il restera sans doute toujours « bien des étapes à franchir pour que l'évaluation des politiques publiques joue son rôle de producteur de rationalité, de réducteur d'opacité et de promoteur de démocratie et de responsabilité », comme le souhaitaient à leur tour les sénateurs Joël Bourdin, Pierre André et Jean-Pierre Plancade en 2004. Il serait aisé de poursuivre les citations. De gauche, de droite, du centre, du Nord, du Sud, d'hier, d'aujourd'hui et même, à coup sûr de demain, toutes diraient la même chose : « on n'évalue pas assez les politiques publiques, les méthodes manquent, la volonté fait défaut ».

L'évaluation ne sera jamais une discipline finie. En 2001, dans un bref mais fondamental ouvrage sur le sujet, Bernard Perret, qui fut pendant une dizaine d'années le rapporteur général du Conseil scientifique de l'évaluation, concluait ainsi : « les débats autour de l'évaluation des politiques publiques touchent à des questions aussi diverses que le statut de la connaissance sociale, l'avenir de la démocratie et la modernisation de l'Etat. Ils ont de quoi satisfaire aussi bien un intérêt intellectuel pour la méthodologie et l'épistémologie des scien-

ces sociales qu'une aspiration citoyenne à œuvrer pour un gouvernement plus efficace, plus responsable et plus transparent. C'est ce qui explique qu'un nombre croissant de chercheurs, d'experts et de fonctionnaires s'y engagent avec passion ». De fait beaucoup de ces hommes et de ces femmes, souvent bien informés des pratiques adoptées dans les autres pays de l'Union, sont aussi des auteurs d'ouvrages et d'articles importants. On trouvera une large part de leurs travaux réunis par la Société française d'évaluation (SFE) qui, depuis la fin des années 1990, rassemble les acteurs et les praticiens de l'évaluation. Tout cela, pour dire à la fois l'héritage important et la modestie de ce livre écrit dans les marges d'autres livres, ce qui rappelle un propos du regretté Raymond Devos : « On se prend souvent pour quelqu'un alors qu'au fond on est plusieurs ».

Cet ouvrage ne se propose cependant pas de traiter de l'évaluation des politiques publiques en général mais de l'appréciation de l'impact des politiques publiques sur les territoires et plus particulièrement de l'impact au regard des objectifs territoriaux que ces politiques s'étaient explicitement fixés. Aussi laisserons-nous volontairement de côté ici la question de l'évaluation de l'impact territorial que peut entraîner la mise en œuvre de politiques à priori considérées comme dénuées d'objectifs ou d'effets territoriaux. Cet accent mis aujourd'hui sur les territoires n'est pas fortuit, le contexte y est favorable : avec, d'un côté, l'approfondissement de la décentralisation et de la territorialisation des politiques publiques et, de l'autre, la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) qui introduit dans la Constitution le principe même de l'évaluation. Il découle de ce nouvel « Esprit des Lois » une série d'attitudes démocratiques relevant elles-mêmes de l'esprit du contrat : l'affichage public à tous les échelons de l'Etat d'une « feuille de route » pour les administrations, l'obligation pour tous les gestionnaires de deniers publics d'établir un « rapport annuel de performance », l'entente commune sur des « indicateurs de gestion et d'impact », l'obligation d'évaluer avant, pendant et après l'action publique, ce qui se dit joliment *ex ante*, *in itinere* et *ex post*. Mais, dans un

pays où l'on néglige la géographie par rapport à l'histoire, au droit ou aux sciences économiques, ces exercices d'évaluation restent conçus à des échelles au mieux régionales, dans des perspectives faiblement interministérielles, sans réelle approche géographique, alors même que les territoires sont à la fois la synthèse et le ferment de ces politiques publiques et de ces programmes évalués dans le cadre de la LOLF. Aussi, s'il est une ambition à cet ouvrage, c'est celle de « géographiser » la LOLF, de « territorialiser » une LOLF par nature très budgétaire et juridique. Du reste, en accord avec cette ambition, si cet ouvrage voit le jour à la DIACT, cela n'est pas non plus le fruit du hasard. Depuis 2004, l'évaluation des politiques publiques y connaît un important développement.

La DIACT (ancienne DATAR) s'est vu attribuer, au 1er janvier 2005, la mission d'évaluation des contrats de plan Etat-Régions (CPER), jusque là dévolue au Commissariat général du Plan. Elle anime et coordonne désormais l'ensemble des évaluations des deux grandes programmations régionalisées que sont les CPER et les programmes régionaux européens (DOCUP 2000-2006, programmes opérationnels 2007-2013). La DIACT a complété ce dispositif par des évaluations diligentées de son propre chef, selon une optique nationale : évaluation de la Prime à l'aménagement du territoire (PAT), évaluation des contrats de pays et d'agglomérations, évaluation de la coopération métropolitaine.

Ces travaux d'évaluation s'accompagnent de trois chantiers complémentaires :

- l'amélioration du suivi des politiques d'aménagement du territoire avec la diffusion aux CPER du logiciel PRESAGE jusqu'ici dédié aux seuls programmes européens,
- la mise en ligne de nombreux rapports d'évaluation sur le site internet de la DIACT,
- et, enfin, la mise en place, en 2005, d'un « groupe de travail sur l'évaluation de l'impact territorial des politiques publiques » dans le but de déboucher sur la publication d'un guide à l'usage des services de l'Etat et des collectivités territoriales.

Le souci de la DIACT d'assurer une plus grande diffusion des méthodes et des résultats d'exercices d'évaluation est une conséquence logique et heureuse de la poursuite de la décentralisation, en direction des collectivités territoriales, et de la déconcentration, en direction des préfetures, aux échelons régionaux et départementaux. Ce double mouvement, dès l'origine porté par la DATAR, aujourd'hui par la DIACT, rapproche les politiques publiques des territoires et de leurs habitants. Il augmente l'exigence de compréhension par tous, mais il impose aussi en retour une cohérence d'ensemble, sous peine de fragmentation de l'espace national et de son identité républicaine.

Ainsi, la promotion de l'évaluation, le rôle nouveau tenu par la DIACT, les avancées de la décentralisation comme de la déconcentration placent-ils les territoires au cœur des préoccupations. Plus que jamais, sont pris en compte les « besoins locaux », les caractéristiques propres des territoires et les attentes de leurs habitants, en rupture avec la vision historique

du « jardin à la française », leurs « atouts » mais aussi « leurs forces et leurs faiblesses ». Tandis que le « global » est porteur de forces de plus en plus structurantes, le « local », face aux risques de fragmentation, est source d'initiatives, se faisant maître d'œuvre de son propre destin. Plus que jamais, la France est le produit de ses territoires, et non l'inverse, et voit son espace se transformer en territoires, c'est-à-dire en producteurs d'avenir.

Par ailleurs, ce mouvement de territorialisation des politiques publiques, cette « nouvelle fabrique des territoires » qu'elles sont devenues, s'inscrit dans un contexte européen, celui des objectifs énoncés aux sommets de Lisbonne et Göteborg : produire de la cohésion sociale et donc territoriale, produire de la sécurité, produire de la compétitivité et de l'attractivité, produire du développement durable dans un espace national qui apparaît aussi petit que privilégié et finalement fragile au sein de la mondialisation. Plus que jamais aménager le territoire c'est aussi le ménager et c'est pour cela qu'il est nécessaire d'évaluer ce qu'on y fait, ce qu'on y a fait et ce qu'on projette d'y faire.

Mais ne nous leurrions pas et au contraire revendiquons-le, ce qui fait aujourd'hui de l'évaluation de l'impact territorial des politiques publiques une « ardente obligation », c'est aussi la nécessité de rendre plus lisibles les politiques publiques au travers de leurs manifestations dans les territoires, là où elles se concrétisent pour chaque citoyen. Cette lisibilité, cette mesure de la cohérence des multiples objectifs et programmes qui sont mis en œuvre à tous les échelons, cette évaluation de l'impact territorial des politiques publiques va aussi avec la volonté d'apporter des réponses à la crise de confiance dans le politique qui se manifeste dans notre pays.

Pour contribuer à cet effort collectif, cet ouvrage qui est le fruit des réflexions d'un groupe de travail qui a réuni des acteurs de tous les horizons de l'action publique a dû adopter un plan en accord avec sa stratégie, celle de placer les territoires et leurs habitants au cœur de l'action publique.

Pour les politiques publiques, l'un des enjeux de l'évaluation est celui de la définition et de l'expression claire de leurs objectifs territoriaux. Aux questions : pourquoi ? pour qui ? comment ? Il faut ajouter la question : où ? La première partie de cet ouvrage, à partir d'une typologie des politiques publiques montre les efforts déjà réalisés en ce sens mais aussi les divers problèmes qui se posent. Elle met en avant l'idée que la localisation exacte des objectifs est une voie de progrès qui doit être poursuivie.

L'objet de l'évaluation de l'impact territorial des politiques publiques est avant tout d'éclairer les arbitrages qu'impose aux décideurs la nécessité de prendre en compte la diversité des territoires dans les stratégies qu'ils poursuivent. À partir de la typologie des politiques publiques précédemment exposée, trois domaines sont retenus pour leur exemplarité et leur actualité autant que pour l'importance qu'ils ont dans la vie quotidienne des territoires : la santé, la compétitivité et l'innovation technologique, la politique de la ville. Ils sont successivement explorés dans le second chapitre. Pour chacun d'eux sont déclinés les indicateurs d'impact territorial éclairant la prise de décision. Ce chapitre montre que la construction d'indicateurs est possible en référence aux objectifs définis par les différents partenaires des politiques publiques mises en œuvre sur les territoires. Pour autant, la construction de ces indicateurs est conditionnée par la disponibilité ou la production de données aux échelles territoriales pertinentes et par la mise en œuvre de méthodes adaptées. Le troisième et dernier chapitre de cet ouvrage fournit une aide méthodologique à la mise en place et à l'exploitation d'indicateurs pour l'évaluation.

Ainsi, partant de l'utilité pour ne pas dire de la nécessité d'une conception territoriale des politiques publiques, c'est-à-dire de l'origine même d'une action publique, en passant par la phase de mise en œuvre, conforme à la LOLF, avec la définition d'indicateurs d'impact, on parvient à la phase du suivi et de l'évaluation proprement dite. On voit déjà dans la description du cheminement de l'ouvrage, qu'il s'adresse à de nombreux acteurs : les décideurs publics et les gestionnaires, les administrations centrales et les collectivités territoriales, les producteurs de données et les statisticiens, les responsables des services d'étude et leurs interlocuteurs que sont les sociétés de conseil ou encore, trop rarement, les universitaires... En conclusion sont énoncées des recommandations avec la volonté de contribuer à poursuivre le travail de diffusion des outils de l'évaluation et de la culture de l'action territoriale pour que chacun et tous se sentent armés pour saisir cette opportunité que représente l'évaluation pour le progrès de sa pratique et la modernisation de l'action publique.

1- Définir des objectifs territoriaux

L'exercice d'évaluation de l'impact territorial d'une politique publique nécessite la définition préalable des objectifs territoriaux de cette politique. De ce point de vue, il est justifié de distinguer deux grandes catégories de politiques publiques : d'un côté les politiques territoriales, par nature construites autour d'objectifs territoriaux plus ou moins nombreux, et de l'autre, les politiques sectorielles, qui, s'adressant à l'ensemble du territoire national, se fixent a priori d'autres objectifs que territoriaux (type de population, entreprises...).

Les tendances récentes à la territorialisation des politiques publiques et l'approfondissement de la décentralisation estompent cependant cette distinction, puisqu'elles poussent les politiques sectorielles à une définition de plus en plus formalisée de leurs objectifs territoriaux. Ainsi, qu'elles soient territoriales ou sectorielles, qu'elles soient initiées par l'Europe, l'État, les régions, les départements, les communes ou tout autre niveau intermédiaire de coopération, qu'elles mobilisent des outils d'incitations fiscales, d'aide et de subvention, d'investissements matériels ou immatériels, qu'elles soient territorialement discriminantes ou non, les politiques publiques formalisent de plus en plus les objectifs qu'elles visent pour les territoires.

Les schémas, les contrats, les plans, les programmes d'action, les appels à projets, les décrets, les circulaires... sont autant de docu-

ments dans lesquels sont énoncés les objectifs territoriaux des politiques publiques.

Pour autant, délimiter l'objet de l'évaluation de l'impact territorial des politiques publiques ne va pas sans poser de problèmes. En effet, malgré les évolutions positives relatives à l'expression des objectifs territoriaux, force est de constater que ces derniers manquent parfois de cohérence, sont souvent imprécis, trop larges et/ou trop nombreux et sont, en général, définis à des échelles peu pertinentes pour l'évaluation effective de leurs effets territoriaux.

En conclusion, ce chapitre invite à poursuivre les progrès accomplis dans la définition des objectifs territoriaux des politiques publiques. Ceci est conforme à l'esprit comme à la lettre de la LOLF. L'effort doit porter sur la définition et sur l'expression d'objectifs territoriaux suffisamment clairs, précis et bien localisés pour être évalués.

Évaluer les objectifs territoriaux des politiques publiques suppose qu'au préalable ces objectifs aient été définis clairement dès la phase de conception.

De ce point de vue, on peut distinguer deux grandes catégories de politiques publiques : les politiques territoriales et les politiques sectorielles.

1_ De quelle politique parle-t-on ?

À chaque politique ses objectifs territoriaux

La première catégorie de politiques publiques est celle des politiques territoriales. Elles ciblent bien sûr explicitement les territoires, fixant des objectifs à des territoires désignés ou à des catégories d'espaces géographiques. Il s'agit évidemment des politiques d'aménagement du territoire de l'Europe ou de l'Etat, mais aussi des politiques de la ville, des politiques de la montagne, du littoral ou des espaces ruraux. Ce sont aussi, au niveau régional ou infra régional, les contrats de territoires, les politiques d'urbanisme etc. Soulignons toutefois qu'il ne suffit pas qu'une politique s'exerce à un niveau infra-national pour qu'elle soit territoriale. C'est un abus de langage fréquent qui fait considérer toute politique déconcentrée ou décentralisée comme une politique territoriale au plein sens du terme.

La seconde catégorie de politiques publiques est celle des politiques sectorielles qui n'ont pas d'objectifs territoriaux clairement affichés : ces politiques ne visent que rarement des territoires et, si elles le font, c'est en quelque sorte par incidence, pour mieux servir les objectifs généraux qu'elles portent. En ce sens, on peut dire que les politiques sectorielles utilisent le territoire plutôt qu'elles ne le visent. Dans ce vaste ensemble des politiques sectorielles, on peut distinguer trois grands groupes de politiques publiques, dont nous verrons qu'elles relèvent d'indicateurs d'impact territorial différents :

→ les politiques d'offre de services publics qui composent avec la contrainte qu'impose le territoire pour assurer les objectifs d'égalité, de continuité, d'accessibilité qui caractérisent le service public, et qui peuvent être qualifiées de correctives ;

→ des politiques de croissance et de développement économique qui cherchent à cibler les ou les territoires sur lesquels le rendement des investissements et des moyens consentis à cette politique est supposé être le meilleur. Ces politiques, territorialement discriminantes, voient dans le territoire une opportunité pour optimiser l'efficacité de l'action publique ;

→ les politiques environnementales. Qu'elles concernent l'eau, l'air, ou le sol, qu'elles soient élaborées à des niveaux européen, national, inter-régional ou local, ces politiques défendent les objectifs de préservation des espaces et de viabilité de l'écosystème.

Ces distinctions ne doivent pas être comprises de manière trop rigide : une même politique peut relever de différents objectifs, comme c'est le cas par exemple des politiques de transport, à la fois politiques d'offre de service public, politiques de croissance en faveur de tel ou tel territoire et politiques environnementales autant que faire se peut.

Les politiques territoriales et sectorielles partagent de nombreuses caractéristiques communes puisqu'elles peuvent être l'une et l'autre décentralisées, déconcentrées, qu'elles n'ont pas d'outils exclusifs et qu'elles peuvent être, les unes comme les autres, territorialement discriminantes. Ce qui différencie plutôt ces politiques réside dans l'expression des objectifs territoriaux : explicites dans la définition même des politiques territoriales, les objectifs territoriaux ne le sont pas, ou pas nécessairement, dans le cas des politiques sec-

1- Pour mieux comprendre la mise en œuvre de la Lolf voir site www.minefi.gouv.fr

torielles. De fait, jusque dans les années récentes, la dimension territoriale de la plupart des politiques sectorielles a largement été omise et les objectifs territoriaux ont été définis pour le moins à minima quand ils l'étaient.

Plusieurs éléments ont cependant œuvré pour formaliser plus clairement les objectifs territoriaux des politiques publiques, qu'elles soient territoriales ou sectorielles, estompant aujourd'hui, par la même, la principale distinction entre ces deux catégories de politiques publiques.

2_ L'expression des objectifs territoriaux des politiques publiques est davantage formalisée aujourd'hui qu'hier

Des évolutions de contexte favorables à l'expression des objectifs territoriaux des politiques publiques

Trois grandes évolutions sont favorables à une plus grande expression des objectifs territoriaux dans l'élaboration des politiques publiques.

La territorialisation des politiques publiques

Elle tend à décliner, à des échelons infra-nationaux, les objectifs généraux que se sont fixés les politiques publiques au niveau national. L'adaptation des politiques nationales aux contextes locaux s'est aujourd'hui grandement généralisée et peu de domaines, en dehors peut-être du très particulier cas de la Défense, échappent à ce nouvel impératif. La territorialisation

des politiques publiques passe aujourd'hui par la définition territoriale des indicateurs de résultats des politiques publiques, comme c'est le cas de la loi relative à la politique de santé publique (août 2004). La mise en place de la LOLF oblige les administrations à décliner les moyens mis en œuvre aux différents niveaux des services déconcentrés de l'État pour atteindre les objectifs stratégiques des programmes¹. Elle représente l'autre facette de cette territorialisation des politiques publiques.

Un exemple de politique territorialisée : l'organisation hospitalière

« Le schéma d'organisation sanitaire comporte une annexe établie après évaluation de l'adéquation de l'offre de soins existante aux besoins de santé et compte tenu de cette évaluation et des objectifs retenus par le schéma d'organisation sanitaire.

« Cette annexe précise :

« 1° Les objectifs quantifiés de l'offre de soins par territoires de santé, par activités de soins, y compris sous la forme d'alternatives à l'hospitalisation, et par équipements matériels lourds définis à l'article L. 6122-14 ;

« 2° Les créations, suppressions d'activités de soins et d'équipements matériels lourds, transformations, regroupements et coopérations d'établissements nécessaires à la réalisation de ces objectifs.

« Selon les activités et équipements, les territoires de santé constituent un espace infrarégional, régional, interrégional ou national. Les limites des territoires de santé sont définies par le directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation pour les activités et équipements relevant du schéma régional d'organisation sanitaire et par le ministre chargé de la santé pour ceux qui relèvent d'un schéma interrégional ou national ».

Ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003 portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé ainsi que des procédures de création d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux soumis à autorisation

La relance de la décentralisation

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ont conduit les collectivités territoriales à définir plus avant les objectifs territoriaux des politiques publiques dont elles se sont trouvées « chef de file² ». C'est, par exemple, le cas des objectifs de la politique de développement économique, définis par les régions dans le cadre des schémas régionaux de développement économique, ou encore celui des objectifs de la politique d'action sociale, déterminés par les départements, dans le cadre des schémas départementaux.

La contractualisation

Elle s'est développée avec la promotion, durant les années 1990, de la démocratie locale et de la coopération entre les collectivités territoriales, avec les EPCI et les « pays » notamment. Les projets menés par toutes ces structures ont pris la forme de chartes, de conventions, de contrats d'engagements, tous propices à la formalisation des objectifs des politiques locales pour un territoire donné.

Les éléments constitutifs d'une charte de « pays »

L'article 4 du décret 2000-909 du 19 septembre 2000 précise que la charte de pays exprime le projet de développement durable du territoire. Elle comprend :

- un rapport établissant un diagnostic de l'état du territoire du pays et présentant son évolution démographique, sociale, économique, culturelle et environnementale sur vingt ans ;
- un document définissant, au moins à dix ans, les orientations stratégiques du pays, les mesures et les modalités d'organisation nécessaires pour assurer leur cohérence et leur mise en œuvre ainsi que les dispositions permettant d'évaluer les résultats de l'action conduite au sein du pays ;
- des documents cartographiques, traduction spatiale du diagnostic et du document d'orientation.

Source : *Les pays, coll. Territoires en mouvement, Datar-La Documentation française, 2005*

Ces trois tendances ont ainsi transformé le paysage institutionnel de l'action territoriale. Aujourd'hui, l'exercice d'évaluation de l'impact territorial des politiques publiques, y compris sectorielles, peut prendre appui sur de nombreux documents dans lesquels sont définis des objectifs territoriaux, qui sont aussi l'objet premier de l'exercice d'évaluation.

Une grande diversité de documents supports pour identifier l'objet de l'évaluation de l'impact territorial des politiques publiques

Les documents dans lesquels sont formalisés les objectifs territoriaux des politiques publiques ont des statuts juridiques variables, mais présentent des caractéristiques formelles communes, utiles pour l'exercice d'évaluation.

La diversité juridique des documents formels des politiques publiques reflète aussi une grande diversité du positionnement des décideurs sur les territoires. Il y a d'abord **les documents de planification**, souvent intitulés schémas ou plans, qui sont l'expression de ce que nous appellerons le « **territoire stratégique** ». Ce sont des actes unilatéraux, mais dont l'élaboration s'accompagne de concertation.

Documents de cadrage pour les maîtres d'ouvrage comme pour les promoteurs de projets, ils tracent les grandes orientations données à la politique publique dans le domaine considéré. Ils comprennent souvent un volet au moins opposable aux décisions administratives. Mais leur recensement exhaustif est une mission presque impossible ! Le SDEC européen et sa « descendance », les DTA de l'État et les SRADT régionaux, les PRDFP et les SRDE, les SDPA et tous les autres Schémas départementaux du handicap, de la famille, de l'insertion sociale... les SCOT, les PLU, les PDU et les PLH... les SDAGE et les SAGE... les SROS et les PRSP... autant de sigles que de domaines de politiques publiques couverts, et de niveaux décisionnels³.

Le diagnostic territorial au cœur de l'articulation des politiques européennes, nationales et régionales

« Il est indispensable de disposer d'un socle stratégique commun pour éclairer les orientations qui seront mises en œuvre de manière complémentaire par les deux procédures [des CPER et des programmes européens] conformément aux objectifs fixés par les Conseils européens de Lisbonne et Göteborg en faveur de l'innovation et du développement durable. »

« Le diagnostic territorial qui doit précéder l'élaboration de la stratégie des programmes européens sera donc mis à profit pour élaborer les propositions d'orientations stratégiques et identifier les grands projets susceptibles d'être contractualisés. Il servira également de cadre à la définition de la nouvelle génération des projets d'action stratégique de l'Etat en région (PASER). »

Circulaire (Premier Ministre) n° 5137/SG du 6 mars 2006 relative à la préparation des contrats de projets Etat-Régions 2007-2013 et à l'élaboration de la stratégie de l'Etat

Les objectifs territoriaux des politiques publiques sont également inscrits dans tous les **documents contractuels** qui sont des documents d'engagement faisant apparaître ce qu'on peut appeler un « **territoire partenaire** » par lequel diverses parties prévoient une mise en commun de moyens mobilisés pour des réalisations pratiques en faveur d'objectifs partagés. Là encore, les contrats sont nombreux puisqu'ils concernent tous les types de coopé-

rations territoriales : les contrats de villes, d'agglomération, ou de pays, les contrats de projets État-Régions, ou ceux signés avec d'autres instances territoriales, tels que les établissements publics territoriaux de bassins pour la gestion de l'eau ou encore les GIP-GPV pour les contrats de ville. Les politiques publiques sont susceptibles d'amener les territoires à s'engager dans certaines voies de développement, en particulier lorsqu'elles sont mises en œuvre via des **appels à projets** qui mettent les territoires en position de territoires « **candidats** ». Ce rôle est bien illustré par les pôles de compétitivité qui, répondant à l'appel à projets de la DIACT, ont défini des objectifs chiffrés industriels et technologiques pour le territoire, mais aussi par les pôles d'excellence rurale.

Les appels à projets de la DIACT entre 2004 et 2006

- « Pôles de compétitivité » [2004]
- « Petites villes », en association avec la Caisse des dépôts et consignation [2004]
- « Accès et services à haut débit sur les territoires » [2005]
- « Télécentres et téléactivité » [2005]
- « Coopération métropolitaine » [2005]
- « Gestion intégrée des zones côtières » [2005]
- « Pôles d'excellence rurale » [2006]

Qu'il s'agisse de contrats ou d'autres projets soumis à financement, ces documents formels s'accompagnent souvent de programmes d'actions, qui comprennent différentes mesures et réalisations inscrites dans le cadre d'une politique publique définie. Ces **programmes d'actions**, qui traduisent le « **territoire exécutif** », se sont souvent calqués sur le modèle du Document unique de programmation (Docup), utilisé pour le suivi et l'évaluation des fonds structurels européens, et ont participé très positivement à diffuser en France de bonnes pratiques dans la définition des indicateurs de suivi de la mise en œuvre des politiques publiques, notamment territoriales. Pour ce qui concerne l'État et ses administrations centrales, les objectifs territoriaux des politiques qu'il conduit sont, depuis la mise en place de la LOLF, explicités dans les **Budgets opération-**

2- Pour une revue des modifications intervenues dans les compétences des collectivités territoriales voir Jean-Luc Bœuf et Manuel Magnan, *Collectivités territoriales et décentralisation*, La Documentation Française, Série Découverte de la Vie Publique, Paris 2004.

3- On trouvera en annexe une liste, non exhaustive, définissant ces documents.

nels de programmes (BOP). Ils rendent le territoire « gestionnaire » des objectifs nationaux dont la mise en œuvre est déclinée par les services déconcentrés. La mise en œuvre de la LOLF est trop récente pour juger des pratiques de ces BOP, si ce n'est pour constater d'ores et déjà la disparité des échelles territoriales retenues pour définir les objectifs.

À tous ces documents, il faudrait encore ajouter tous les textes législatifs et réglementaires dans lesquels peuvent se trouver également définis des objectifs territoriaux des politiques publiques. Le meilleur exemple en est celui de la politique de santé, notamment dans les années récentes.

Cette diversité, à la fois juridique et fonctionnelle, des documents formels de la politique publique, traduit une double territorialisation au niveau des objectifs et des processus. L'évaluation des premiers et des seconds ne doit pas être confondue, mais plutôt mise en relation : c'est là un enjeu majeur de l'évaluation territoriale des politiques publiques.

Des documents synthèse de la concertation locale

Ces documents sont, formellement au moins, le résultat d'une concertation entre divers partenaires locaux, comprenant des élus, des professionnels, des responsables administratifs, mobilisés au sein de commissions, d'ateliers, ou de groupes de réflexion, sur des périodes allant de six mois à plus d'un an. D'aucuns considèrent que de telles instances sont des machines lourdes, complexes et opaques. S'il arrive qu'elles le soient effectivement, cela n'est pas une fatalité, et c'est probablement aussi le prix à payer pour le développement de la démocratie locale. Néanmoins, comme nous le suggérerons, certaines améliorations du fonctionnement de ces instances sont envisageables.

Toujours est-il que, lorsqu'elle est bien menée en amont, la concertation sur l'élaboration des objectifs territoriaux des politiques publiques est un gage pour la réussite de la politique entreprise, mais aussi pour la réalisation de l'exercice d'évaluation de ses objectifs et pour l'acceptabilité des résultats associés.

Des documents informatifs pour les exercices d'évaluation

De manière générale, ces documents sont désormais structurés autour d'un diagnostic « partagé » qui retrace les principaux faits stylisés (atouts, faiblesses) du territoire à propos du thème traité. Suivent les défis majeurs que présentent les tendances décrites, desquelles on déduit les objectifs « consensuels », les « actions opérationnelles », déclinées sur des modalités d'engagement et de mise en œuvre « effectives », et dont on pourra juger à travers des indicateurs « fiables » de suivi et d'évaluation. On a là, sans schématiser à outrance, l'organigramme général de toute démarche d'élaboration d'une politique publique, même non contractuelle.

(voir arbre ci-contre)

L'état des lieux préalable, la formalisation des objectifs et leur déclinaison opérationnelle offrent un matériel tout à fait intéressant pour l'exercice d'évaluation, qui dispose ainsi d'une information riche sur laquelle, nous le verrons, peut se construire sa grille d'analyse et, pour la mesure, constitue le « point zéro » de référence.

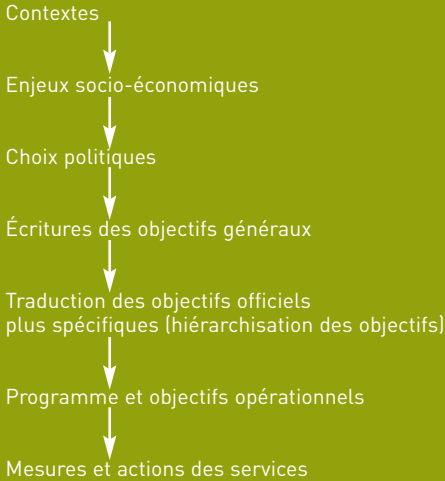
Des documents emboîtés

Les documents que nous avons décrits ne sont pas autonomes et s'inscrivent dans un ensemble plus vaste. Ceci tient à la fois aux multiples niveaux décisionnels intervenant dans un champ de politique sectorielle ou territoriale, et aux interdépendances des divers secteurs des politiques publiques. Ainsi, souvent, les documents de politiques publiques sont contraints par le respect d'un principe de « non-contrariété » avec d'autres documents qui les encadrent. En matière de politique régionale européenne pour la période 2007-2013, la déclinaison de la stratégie de Lisbonne se fait à travers les Orientations stratégiques communautaires (OSC) et, au plan national, le Cadre de référence stratégique national (CRSN)⁴, à partir duquel est élaboré pour chaque région le Programme opérationnel, lui-même cadré par

4- Le CRSN est disponible sur le site de la DIACT http://www.diact.gouv.fr/Datar_Site/datar_framedef.nsf/webmaster/home_framedef_vf?OpenDocument

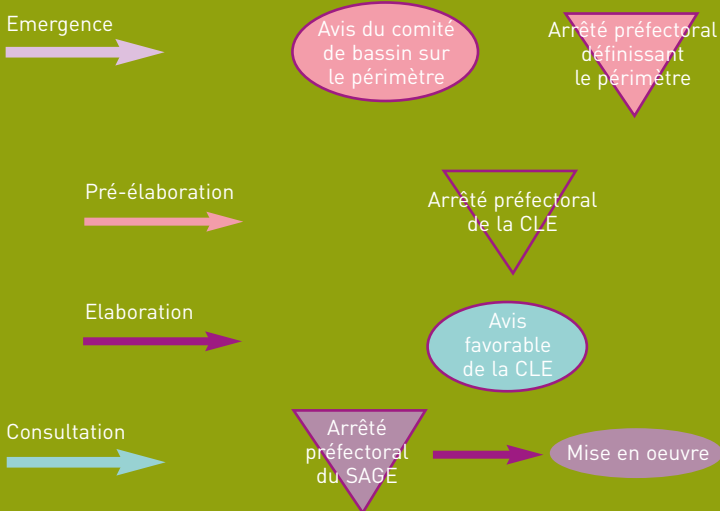
Arbre vertical des objectifs officiels

C'est la classification hiérarchique des objectifs de l'intervention publique reliant sous forme d'arborescence son objectif global avec tous ses objectifs spécifiques (Means 1999)



Repris dans Baslé, *Bilan prospectif des évaluations des CPER 2000-2006, Rapport DIACT, Novembre 2005*

Procédure de mise en oeuvre d'un SAGE



Source : www.pays-de-la-loire.pref.gouv.fr

les documents de stratégies régionales et l'évaluation ex-ante qui sera faite de ces programmes. On trouve désormais aussi ce type d'emboîtement avec le cas de la subordination des projets médicaux de territoires au SROS de 3ème génération, lui-même subordonné à la loi de santé publique d'août 2004. Une dernière illustration de ces articulations multi-niveaux des documents de planification est fournie par les Schémas d'aménagement des eaux (SAGE). (voir schéma page précédente)

L'identification de ces emboîtements est un travail préalable nécessaire à l'évaluation de l'impact territorial des politiques publiques puisqu'elle permet de mieux cerner les contours de l'objet de l'évaluation, et le jeu d'interactions possibles des différents champs d'action dans la détermination des variables observées.

Cependant, ces avancées significatives dans l'expression des objectifs territoriaux des politiques publiques, l'exercice d'évaluation territoriale de ces objectifs continue de buter sur leur manque persistant de lisibilité.

3_ Des objectifs territoriaux encore trop peu lisibles

À la fin 2003, le rapport de la Cour des Comptes sur *La déconcentration des administrations et la réforme de l'État* constatait que « la montée en puissance des interventions des collectivités territoriales dans quasiment tous les domaines (économie et emploi, action sociale, culture, tourisme, protection de l'environnement, etc.) conduit souvent à une imbrication des compétences et à une généralisation des financements croisés qui nuisent à la lisibilité de l'action publique, favorisent la dilution des responsabilités et découragent les tentatives d'évaluation. » Le constat est sans doute sévère, mais cette situation, toujours d'actualité en 2006, ne favorise pas la lisibilité des objectifs territoriaux des politiques publiques. De fait, la formulation des objectifs territoriaux des politiques présente certains défauts majeurs, qui en rendent l'évaluation délicate.

La difficile cohérence des objectifs territoriaux

Les territoires sont en réalité souvent l'objet d'injonctions non coordonnées, voire contradictoires, de la part des politiques publiques. En premier lieu, les politiques sectorielles suivent des logiques macroéconomiques qui sont parfois contradictoires avec d'autres volets territorialisés de leurs interventions. C'est le cas des politiques de l'emploi, dont le volet de régulation contra cyclique peut contredire les objectifs des activités locales d'insertion professionnelle. Avec le plan d'urgence pour l'emploi de l'été 2005, la globalisation des enveloppes de contrats aidés, prévue par le plan de cohésion sociale quelques mois plus tôt et mise en

œuvre à l'échelon régional, s'est trouvée dans les faits d'application restreinte : les objectifs quantitatifs très précis par publics, contrats et départements assignés par l'administration centrale ont en effet réduit les marges de manœuvre. De même, les politiques de santé engagent les acteurs dans une logique économique de tarification à l'activité parfois difficile à allier aux coopérations locales appelées à naître dans le cadre des projets médicaux de territoire.

Par ailleurs, le territoire est bénéficiaire et producteur de politiques publiques sectorielles émanant de champs différents et interdépendants. Par exemple, les zones littorales représentent des enjeux de premier ordre pour les politiques environnementales, mais aussi maritimes, portuaires, agricoles, touristiques, urbanistiques, énergétiques... Leur gestion se trouve à cet égard au confluent d'objectifs locaux, régionaux, nationaux, voire même communautaires et internationaux. Ces divers objectifs et contraintes sont difficilement hiérarchisés et leur mise en cohérence n'est pas assurée⁵. Un autre exemple de ces possibles conflits d'objectifs des politiques sectorielles sur un territoire est donné par la politique environnementale et de développement régional. C'est pour résoudre par anticipation les contradictions de ces politiques, et pour assurer l'intégration des impératifs environnementaux dans les politiques de développement régional, que le gouvernement a demandé aux préfets de région d'inscrire les Contrats de projets 2007-2013 dans une perspective de « neutralité carbone ».

La neutralité carbone : un objectif pour les Contrats de projets Etat-régions

Les contrats de projets Etat-Régions (CPER) lient l'Etat aux collectivités territoriales pour la réalisation d'investissements nécessaires au développement régional pendant la période 2007-2013. Dans le cadre de leur préparation, le Gouvernement a demandé aux préfets chargés de leur négociation d'inscrire chaque contrat de projets dans une perspective de « neutralité carbone ». C'est-à-dire que les investissements inscrits dans les contrats ne devront pas globalement entraîner d'émissions additionnelles de gaz à effet de serre (GES). Cet objectif sera suivi tout au long de la vie du contrat et des mesures correctrices devront être apportées si nécessaire.

La neutralité carbone s'inscrit :

- dans l'engagement de stabilisation des GES pris par la France à Kyoto ;
- dans la perspective du « facteur 4 », c'est-à-dire la réduction des émissions de GES de 75% d'ici 2050, conformément à la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique (loi POPE) du 13 juillet 2005 ;
- dans la volonté de rendre les territoires moins fragiles aux aléas climatiques et énergétiques.

Ce principe tient compte des contraintes liées aux modalités de la contractualisation des CPER :

- la neutralité invite les contractants à justifier et à minorer autant que possible tout projet générateur d'émissions nouvelles de GES, par exemple en imposant un label de Très haute performance énergétique (THPE) aux constructions neuves prévues au titre du contrat ;
- elle passe par la compensation des émissions de GES par la mise en place de projets économiseurs de GES, tels que le développement des énergies renouvelables ou des transports collectifs ;
- la neutralité carbone vise à définir des objectifs atteignables par tous, à court terme, tout en s'inscrivant dans le processus de long terme du facteur 4.

5- Sur ce point voir le *Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe*, disponible sur le site www.diact.gouv.fr

La DIACT apporte son appui méthodologique à la mise en œuvre de ce principe de neutralité carbone par la mise à disposition auprès des services déconcentrés de l'Etat d'un outil d'estimation des émissions potentielles de GES à partir des projets et des montants financiers du contrat (outil expérimental unique à ce jour en Europe).

Cet outil a été mis au point à la demande de la DIACT par le bureau d'études Energies Demain. Son élaboration a été suivie par un comité de pilotage qui regroupait autour de la DIACT, la mission interministérielle à l'effet de serre (MIES), l'ADEME, le ministère de l'Ecologie et du développement durable et le ministère de l'industrie.

Il y a deux temps d'utilisation de l'outil d'évaluation de l'impact carbone. Dans un premier temps, il a servi à une évaluation initiale des CPER au cours de leur négociation (analyse macro, à partir des programmes LOLF détaillés vis-à-vis d'un référentiel de catégories d'intervention). Il va ensuite permettre un suivi en continu des émissions de GES des opérations financées par les CPER, ainsi que celles des programmes opérationnels européens.

Il existe trois applications de l'outil actuellement :

1/ Aide à la décision pour la négociation des CPER

Simple d'utilisation, cet outil tient compte des données et tableaux disponibles dans les CPER, essentiellement les engagements financiers des partenaires par grandes catégories de projets.

2/ Evaluation des émissions de GES pour les CPER et les PO

L'outil permettra un suivi en continu de l'objectif de neutralité carbone. La DIACT, en concertation avec ses partenaires, travaille activement à l'adaptation de l'outil «évaluation carbone» au logiciel PRESAGE (gestion des programmes européens et, à l'avenir, des CPER). Elle suppose l'adaptation de la nomenclature européenne pour permettre le suivi des effets des opérations des Programmes opérationnels (PO) comme des CPER en

termes d'émissions de GES sur 2007-2013. L'outil « évaluation carbone » utilisera les informations naturellement saisies dans PRESAGE pour toute opération (nomenclature européenne adaptée, montants financiers, mais également des indicateurs physiques plus précis tels que les emplois directs créés, les m² de surface construite ou réhabilitées, permettant une meilleure estimation des émissions...) auxquelles on applique des ratios calculés, intégrant notamment les effets carbone liés aux investissements, dès leur réalisation et tout au long de leur cycle de vie.

3/ Suivi environnemental des CPER et des PO

L'outil d'évaluation des émissions de GES permet de suivre l'impact sur l'environnement des PO et des CPER en termes de GES. La DIACT fournit alors l'outil « clés en main » qui répond, sur cette dimension, à l'obligation de suivi des impacts des programmes sur l'environnement requise par l'Evaluation stratégique environnementale (en application de la Directive Plan/Programme 2001/42).

Source : DIACT

Un même constat est fait pour ce qui concerne les politiques de l'État en région qui, si elles ne sont pas coordonnées autour d'une stratégie globale, se fondent sur des politiques régionales, qu'elles se contentent d'abonder au cas par cas. Les Schémas de services collectifs, qui représentaient à cet égard une tentative intéressante de mise en cohérence de l'action de l'État en région, n'ont, pour des raisons de calendrier tardif au regard des CPER, pas entièrement réussi à remplir cette fonction⁶.

C'est pour limiter ce type de problèmes dans la définition des objectifs territoriaux de l'État en région que se sont mis en place, début 2004, les Plans d'actions stratégiques de l'État en région (PASER) ou dans le département (PASED). Ce travail est d'autant plus précieux, mais aussi d'autant plus périlleux, que la LOLF tend à

6- Rapport de la Cours des Comptes 2003 op.cit.

«verticaliser» les politiques publiques, appelant à une plus grande articulation au sein des territoires.

Les PASE : outils de mise en cohérence de l'action de l'État

Prenant le relais des projets territoriaux de l'Etat (expérimentés à partir de 2000), les projets d'action stratégique de l'Etat (PASE) matérialisent le travail de coordination et de mise en cohérence de l'action de l'Etat. Les PASE doivent être compatibles à la fois avec les orientations nationales de l'administration centrale, définies dans les directives nationales d'orientation, et les besoins locaux, émanant des caractéristiques du territoire local et des attentes des usagers.

Les PASE déterminent la stratégie de l'Etat dans chaque région et chaque département (PASER et PASED). Ils se caractérisent notamment par quatre à cinq grandes orientations, déclinées en objectifs et indicateurs de performance. L'esprit d'évaluation de l'action publique, issu de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), est donc ici présent et c'est l'affichage d'une "feuille de route" qui rend une évaluation de l'action de l'Etat possible.

Source : www.vie-publique.fr

Malgré les garde-fous aujourd'hui mis en place, il est peu probable que ces problèmes d'articulation des objectifs territoriaux des politiques publiques disparaissent totalement et ceci pose une question relative à la définition de l'objet de l'évaluation : comment choisir un objectif territorial de l'État ou d'une collectivité locale dans un territoire quand les objectifs que cet acteur exprime sont en réalité pluriels et faiblement articulés dans une stratégie définie ?

La confusion relative des objectifs territoriaux : le prix du consensus

Les objectifs territoriaux qui s'expriment dans les documents formels de planification ou de contractualisation sont partagés entre les membres des commissions qui ont participé à l'élaboration du projet. Le consensus auquel les

groupes de travail sont parvenus se fait souvent au prix de l'intégration d'un nombre important d'objectifs, pour que chacun et pour que tous s'y retrouvent. Sélectionner, «prioriser» », hiérarchiser ces objectifs territoriaux apparaît comme une opération délicate à réaliser, parce que susceptible de mettre à mal le consensus souvent fragile qui s'est dégagé. Elle est dans les faits rarement entreprise.

Il arrive qu'une sélection formelle soit opérée. Mais le plus souvent ceci ne se traduit, ni par la suppression de certains objectifs, ni par l'introduction d'un ordre de priorité, mais par plutôt leur agrégation et leur réorganisation autour de « meta-objectifs », souvent si larges qu'ils en deviennent consensuels. Ce problème est fréquent à tous les niveaux décisionnels. Dans ce contexte, l'évaluation de l'impact territorial des politiques publiques se trouve confrontée à l'exercice de délimitation des objectifs « prioritaires » qui n'ont pas été désignés comme tels au préalable. Sans cela, l'évaluation a toutes les chances de se noyer dans un nombre trop important de mesures d'impact territorial, dont les résultats ne diront finalement rien ou peu de choses sur la pertinence de la politique suivie. Par ailleurs, l'expression d'objectifs trop imprécis ou trop larges conduit nécessairement à un important décalage entre les objectifs et la déclinaison des mesures et actions opérationnelles qui les servent. Aussi, le suivi et la mesure de l'impact de ces actions seront finalement d'un faible apport pour en apprécier la contribution effective à la réalisation des objectifs territoriaux initialement définis.

La territorialisation insuffisante des politiques publiques

Un dernier obstacle à l'évaluation de l'impact des politiques publiques sur les territoires concerne l'insuffisante territorialisation des politiques publiques : la déclinaison territoriale des objectifs généraux d'une politique ne se fait pas tout le temps à l'échelle pertinente.

Si la territorialisation des politiques de l'État est en marche, elle doit encore progresser. Par exemple, en 2005, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, 51 programmes, soit plus de la moitié, ont adopté une déclinaison régionale de leurs Budgets opérationnels de programme (BOP), 27 % restent définis au niveau national et seulement 6 programmes ont opté pour le niveau départemental⁷.

Les modes d'élaboration d'un BOP

« Un budget opérationnel de programme (BOP) est la déclinaison opérationnelle d'un programme, sur la base du principe liberté/responsabilité induit par la LOLF. En conséquence, le BOP comprend la déclinaison des objectifs et des indicateurs de performances du programme et un budget prévisionnel. Il comprend en outre le plan d'action avec la programmation des moyens correspondants ainsi que le schéma d'organisation financière détaillant les différents services appelés à mettre en œuvre le BOP. »

« Garant de la coordination et de la cohérence des politiques publiques au niveau territorial, le préfet est associé à l'élaboration du BOP. Pour le responsable du BOP comme pour les unités opérationnelles, il est un acteur du dialogue de gestion, notamment pour les aspects stratégiques. Il fait valoir les priorités de l'action de l'Etat sur le territoire concerné et recherche la cohérence interministérielle en application des objectifs nationaux déterminés dans chaque programme. »

Source : Minefi, Guide pratique de la déclinaison des programmes, les budgets opérationnels de programme, janvier 2005.

Certes, le niveau régional paraît pertinent pour les politiques industrielles et technologiques, ou encore la formation supérieure. Le choix de ce niveau assure par ailleurs la surface financière critique que doit nécessairement couvrir un BOP. Mais la définition d'objectifs régionaux en matière de handicap et de dépendance, de politique d'insertion ou encore de politiques de gestion du patrimoine reste dommageable, non seulement parce que les espaces d'actions sont infrarégionaux, mais aussi parce que le principal partenaire, « chef de file », sur ces politiques est le département. De ce point de vue, la LOLF, qui ne couvre que les politiques de l'État, ne favorise pas entièrement la prise en compte de la dimension territoriale.

L'insuffisante territorialisation des politiques publiques concerne aussi les collectivités territoriales. Ceci peut paraître paradoxal car la politique des collectivités locales se définissant à une échelle plus fine, on s'attend à ce que les objectifs sectoriels et territoriaux soient confondus, les premiers désignant des attendus précis pour les seconds. C'est certainement le cas des Programmes locaux de l'habitat, élaborés dans le cadre des intercommunalités. Mais c'est loin d'être toujours vrai.

Pour les régions, la territorialisation des politiques publiques est moins passée par la déclinaison locale d'objectifs régionaux, que par la signature de contrats territoriaux avec les pays, les agglomérations ou les communes, auxquels est finalement confié le soin de définir les objectifs locaux des politiques régionales. Les CPER ont ainsi rencontré des difficultés du fait du trop grand nombre d'actions prévues et de l'éclatement des compétences qui en découlait. Il est à cet égard frappant de noter que les évaluations faites des CPER, dont un bilan fort complet a été dressé par la DIACT⁸, ne portent en général pas sur l'impact territorial des politiques contractuelles mises en œuvre entre

7- Au 1er. Janvier 2006 on compte 34 missions LOLF découpées en 133 programmes et près de 580 actions.
8- *Bilan prospectif des évaluations des Contrats de Plan Etat-Région 2002-2005*, Diact, Novembre 2005, sous la Direction de Maurice Baslé disponible sur le site www.diact.gouv.fr

2000 et 2006, ni même le plus souvent sur la réalisation des objectifs à l'échelle définie des régions. Elles se concentrent plutôt sur l'efficacité des dispositifs, le degré d'engagement des acteurs, leur bonne coordination dans la gestion des programmes, l'engagement dans les politiques contractuelles des EPCI plus que sur l'impact de l'action définie par ces dernières sur l'environnement, l'économie, l'emploi ou la qualité de vie de la population résidante. Si le manque de données et l'horizon temporel trop court expliquent certainement en partie cette orientation générale prise par les évaluations, elle est aussi symptomatique de la faible définition des attentes territoriales des politiques publiques.

Un constat similaire s'impose à l'égard des conseils généraux. Si le diagnostic préalable à l'élaboration des différents schémas départementaux comprend parfois des analyses à l'échelle cantonale, les objectifs territoriaux sont quant à eux plus rarement définis à cette échelle. Les schémas prévoient les orientations dans lesquelles seront engagées les ressources et actions partenariales du conseil général. Tout se passe comme si l'impact territorial de sa politique était celle que les partenaires locaux, par leurs initiatives, sauront lui donner. Sans objectifs précis à cet échelon infra-départemental, sans attendus explicites sur les différentes composantes territoriales du département, les critères d'intervention portent plus sur les caractéristiques des projets que sur la justification de leur localisation et de ses effets.

Ce problème de la faible pertinence des échelles retenues pour fixer les objectifs territoriaux des politiques publiques rend l'évaluation de leur impact territorial difficile. Si l'on retient pour

évaluer l'impact l'échelle retenue par les décideurs, les résultats de l'évaluation seront peu pertinents. Un bon exemple en est donné par la loi SRU et l'instauration des pénalités financières pour les communes qui n'ont pas atteint le seuil de 20 % de logements sociaux. Dans son analyse des politiques de la ville, Éric Maurin⁹ mentionne l'inadéquation non pas du seuil de 20 % mais de la seule échelle communale retenue pour ce seuil. Si « les inégalités de composition sociale entre voisinages et quartiers d'une même commune sont la forme première des inégalités de contexte », l'atteinte de 20 % de logements sociaux dans une commune n'indique en rien un recul des inégalités qui se jouent à des niveaux plus fins.

Les territoires sont ainsi la cible d'un grand nombre d'objectifs plus ou moins convergents, plus ou moins cohérents avec l'ensemble des textes qui les encadrent, plus ou moins précis, plus ou moins ajustés à la bonne échelle du territoire. Cette pluralité parfois désordonnée d'objectifs sur un même territoire ne doit pas faire redouter l'exercice d'évaluation. Elle est le signe de la complexité des politiques publiques. Elle invite en revanche à ancrer la démarche d'évaluation dès la conception d'une politique publique, qu'elle qu'en soit la nature. Ceci suppose la définition très en amont d'objectifs territoriaux évaluables.

4_ Pour la définition d'objectifs territoriaux évaluables

Les politiques publiques étant aujourd'hui partenariales, elles appartiennent à tous et à personne à la fois. Si les évaluations tendent à mettre l'accent sur la responsabilité des uns et des autres dans le fonctionnement des mesures, elles traitent moins fréquemment de leurs

9- Eric Maurin, *Le Ghetto français*, Éditions du Seuil et La République des Idées, 2004.

résultats effectifs au regard de la stratégie territoriale adoptée. Nous avons vu qu'en règle générale, soit les partenaires n'ont pas de stratégie territoriale clairement définie et dans ce cas la question ne se pose pas, soit ils ne poursuivent pas la même stratégie sur le territoire, et dans ce cas, pour chacun d'eux, cette question de l'impact se pose en termes différents et son examen se fait à différentes échelles. Aussi, en général, aucun des partenaires ne la pose. Toutes ces raisons expliquent qu'en dépit de l'intérêt grandissant pour la dimension territoriale des politiques publiques, en dépit des engagements budgétaires correspondants, l'évaluation de l'impact territorial des politiques publiques est, au mieux, trop vaguement définie pour être opérationnelle, et plus souvent encore, découragée et/ou conflictuelle.

Il serait prétentieux de laisser entendre qu'il existerait des solutions « clefs en main » pour résoudre les difficultés de détermination d'objectifs territoriaux des politiques publiques à la fois clairs et cohérents.

Les recommandations qui suivent souhaitent à ce stade surtout promouvoir et accélérer le développement des méthodes d'élaboration des politiques publiques déjà à l'œuvre. Elles souhaitent également souligner les particularités du positionnement d'un exercice d'évaluation d'impact territorial.

Des améliorations sont possibles dans les méthodes d'élaboration des objectifs territoriaux des politiques publiques

Sélectionner, hiérarchiser et «prioriser» les objectifs territoriaux affichés

C'est certainement l'une des phases les plus délicates des exercices d'élaboration de documents de politiques publiques, dès lors que ces documents sont le résultat d'une démarche multi-partenariale. Il n'y a pas de recette-miracle, mais on peut relever quelques points d'attention susceptibles d'être travaillés :

- prendre le temps de poser un problème c'est le résoudre : à cet égard, la qualité du diagnostic et des enjeux qu'il fait apparaître est un atout important pour le débat. Il ne faut pas hésiter à y revenir quand les discussions et propositions s'en éloignent trop et à s'en servir autant que faire se peut comme filtre objectif pour les partenaires ;
- mettre en perspective les éléments de diagnostic pour fixer les horizons temporels des différents enjeux et ainsi «prioriser» dans le temps les objectifs des actions à mener ;
- respecter le temps de la réflexion sur cette hiérarchisation des objectifs, même si ces travaux s'inscrivent dans le cadre de calendriers très serrés ;
- prévoir, dans l'organisation des instances, de « déplacer » les rôles des uns et des autres, en leur attribuant par exemple des responsabilités qui les rendent arbitres d'un jeu de forces qui permet de mieux comprendre leur propre positionnement.

Ajuster l'échelle des territoires retenus pour décliner les objectifs territoriaux

Nous verrons plus loin que de nombreuses contraintes sur les données et les découpages territoriaux compliquent l'exercice de la « juste » territorialisation des politiques publiques. Néanmoins, notre propos à ce stade vise surtout à rappeler que la prise en compte de la dimension territoriale des politiques publiques ne peut être considérée comme achevée et ce, malgré les progrès de la territorialisation et de la décentralisation.

Conforter une logique ascendante avec les services déconcentrés des administrations centrales est une nécessité. Il ne suffit pas de définir des objectifs régionaux, dans le cadre de la LOLF, pour prendre en compte le territoire. Aujourd'hui, la déclinaison des programmes se fait dans le cadre d'un dialogue de gestion, qui permet de fixer les moyens nécessaires à l'accomplissement des actions prévues au programme. La déclinaison des programmes porte sur les moyens qui traduisent les priorités et l'adaptation aux contextes régionaux ou départementaux des objectifs définis par l'administration centrale. Pour autant, dans les faits aujourd'hui, les objectifs et indicateurs LOLF ne reprennent pas assez les objectifs et indicateurs construits dans les dialogues de gestion.

S'appuyer sur les forces d'initiatives locales n'est pas l'exact synonyme de s'en remettre à elles. Les régions ou les départements ne peuvent se contenter de laisser aux initiatives territoriales le soin de dessiner la géographie des politiques qu'ils mènent : rien n'assure que la somme de ces projets locaux conduira à une configuration favorable pour l'ensemble du territoire.

Renforcer encore la représentativité des instances de concertation

Malgré les efforts importants entrepris pour mobiliser un grand nombre d'acteurs dans les concertations locales, les problèmes de représentativité continuent de se poser dans la majorité d'entre elles.

Les exercices de planification ou de contractualisation ont tout à gagner à associer les professionnels des secteurs concernés, les associations, les usagers. Ceci, non seulement par souci de démocratie participative, mais aussi par l'expertise souvent sous-estimée des résidents d'un territoire sur les problèmes et enjeux qui s'y posent.

Un travail d'analyse de la concertation menée dans le cadre des PDU¹⁰ permet de rappeler que la présence des associations en amont, dans les phases de diagnostic ou d'élaboration du projet, est un gage de leur contribution positive à l'exercice, alors que si elles ne sont conviées que tardivement, en aval, lors de l'enquête d'utilité publique, ces mêmes ont une action plus contestataire que productive. Cet enseignement est sans aucun doute généralisable à d'autres champs de politiques publiques. Pour s'assurer d'une plus grande participation citoyenne aux groupes de concertation, il est important aussi de veiller à leur disponibilité, au calendrier et horaires des réunions qui leur sont proposées.

Enfin, on rappellera que le mode de la réunion n'est pas le seul mode d'organisation des débats et de recueil des avis et suggestions. Des entretiens bilatéraux, ou par petits groupes, des sondages sont aussi des voies de participation à la réflexion qu'il peut être intéressant de multiplier. De même, les possibilités offertes par Internet, comme les forums de discussion privés, méritent d'être plus exploitées qu'elles ne le sont aujourd'hui.

Le positionnement de l'exercice d'évaluation de l'impact territorial des politiques publiques

Si la définition des objectifs territoriaux des politiques publiques est imparfaite, l'évaluation de leur impact sur le territoire bute sur la définition préalable des contours de l'exercice, c'est-à-dire les politiques retenues et les échelles d'observation. Le choix de ces dernières est crucial, puisque l'on sait que certains effets positifs sur un territoire peuvent être obtenus au détriment d'un autre, de sorte que la définition de l'échelle à laquelle se mesurent les effets est une question critique.

10- Nicolas Louvet « L'implication des associations dans l'élaboration des PDU : une concertation productive », *Pouvoirs Locaux*, n°66, 3^e trimestre 2005.

La détermination des contours de l'évaluation est largement déterminée par les questions que se posent les décideurs qui entreprennent l'évaluation. Plusieurs configurations sont envisageables, selon les jeux d'acteurs en présence.

L'évaluation des actions partenariales

Dans le cas de politiques contractuelles, une première question, commune pour tous les acteurs signataires des engagements, porte sur l'effet du programme d'actions mis en œuvre. On s'interroge sur les résultats des politiques engagées ensemble dans un domaine donné pour le territoire désigné. Quel est l'impact des actions engagées sur l'atteinte des objectifs fixés ensemble pour le territoire par les différents partenaires ? Ici, le champ de la politique considérée est celui du document contractuel et le territoire couvert est celui visé dans les engagements. Néanmoins, derrière une même politique contractuelle menée sur un même territoire, les partenaires n'ont ni les mêmes objectifs, ni les mêmes échelles d'actions.

Les différentes perspectives possibles d'évaluation d'une politique publique

Les politiques de formation peuvent être contractualisées entre la région, un pays et le rectorat ou les rectorats en présence, et les services déconcentrés de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle. Supposons une politique de formation visant à offrir une qualification professionnelle à, disons, un tiers des jeunes sans diplôme, pour lutter contre leur marginalisation sur le marché local du travail. L'évaluation d'une telle politique aurait pour champ d'analyse les mesures prises dans le cadre de cette politique contractualisée d'emploi, de formation et d'insertion professionnelle. Son territoire d'observation serait le

marché local du travail, sur un périmètre couvrant, peu ou prou, celui d'un bassin d'emplois. Mais cette évaluation ne dirait rien sur les effets de ces initiatives sur l'emploi et la formation au niveau régional. La région peut ainsi légitimement se poser la question du bilan de ces initiatives locales sur l'ampleur et la géographie de l'exclusion des jeunes non diplômés. Les initiatives ont-elles eu lieu là où les difficultés sont les plus importantes ? Certaines zones ont-elles vu leur situation se dégrader plus qu'ailleurs en région ? Il faudrait pour éclairer cette perspective mener une toute autre étude, où l'échelle territoriale retenue par l'évaluation serait régionale et les initiatives observées seraient toutes les mesures prises par les différents partenaires locaux.

L'évaluation des initiatives décentralisées : le tout et la somme des parties

On est ici dans le cas d'une politique publique décentralisée, où les objectifs territoriaux, cadrés par quelques grandes lignes directrices des décideurs situés à des échelles plus élevées du territoire, émanent principalement des décideurs locaux. Il s'agit d'examiner l'impact de ces différentes initiatives locales sur la configuration d'ensemble du territoire. Dans ce cas, c'est à l'échelle fine de ces territoires que portent les observations, mais l'évaluation renverra à des objectifs territoriaux définis à une échelle plus large. En réalité, cette demande d'évaluation est rarement formulée, dans la mesure où les objectifs territoriaux des politiques publiques sectorielles ne sont en général pas explicités : tout au plus se sert-on des évaluations locales pour gérer la poursuite des programmes définis localement, ou pour communiquer sur leur succès relatif. Les politiques d'appels à projets nous paraissent typiquement relever de ce type de configurations : au-delà des réussites relatives des projets sélectionnés, quels résultats pour l'ensemble ? Les exemples de ce type d'exercice ne sont cependant pas nombreux et concernent plus les politiques territoriales que sectorielles, au niveau national ou plus encore européen, mais plus rarement régional¹¹. Néanmoins, cette demande mériterait d'être promue, y compris dans le

champ des politiques sectorielles, pour une meilleure prise en compte de leur dimension territoriale.

L'évaluation des politiques territorialisées : la cohérence territoriale

Dans ce troisième cas de figure, les politiques émanent principalement de décideurs situés à des niveaux plus élevés de l'échelle territoriale, dans le cadre d'une territorialisation avancée. C'est à l'échelle du territoire que porteront les observations et l'analyse sera celle de la cohérence des différentes politiques dont bénéficie le territoire. Cette demande d'évaluation est plus courante. Elle intéresse particulièrement les collectivités territoriales qui souhaitent investir un nouveau champ de politique publique, pour résoudre certains problèmes aigus de leur territoire, et mobiliser au mieux les dispositifs qui existent, les rendre plus efficaces sur leur territoire.

La distinction entre ces différents cas de figures n'est pas inutile. Elle permet de rappeler aux acteurs de l'évaluation, mais surtout aux décideurs, **qu'une évaluation ne peut tout faire**. Même si le consensus autour des objectifs d'une politique contractuelle est réel, les différents partenaires peuvent poursuivre, au-delà des objectifs territoriaux, une stratégie qui leur est propre, à des échelles différentes. Il n'y a rien d'étonnant par exemple au constat fait par le Commissariat général du Plan en 2003 que les évaluations à mi-parcours menées dans le cadre des CPER ne soient que de faible utilité pour éclairer l'exercice national de mise à jour de ces derniers. Il aurait pour cela été nécessaire de formater une évaluation bien différente. Il ne faut donc pas attendre de cette dernière qu'elle réponde à toutes les préoccu-

pations des partenaires, y compris celles qu'ils ne partageraient pas. Ce type de divergences d'intérêt dans l'exercice d'évaluation doit être rappelé, mais il n'est pas un problème : il est plutôt dans l'ordre des choses. Ces divergences ne devraient pas être conflictuelles, mais devraient au contraire appuyer et non décourager la formulation d'une demande d'évaluation.

Dans un cas comme dans l'autre, l'évaluation a évidemment besoin d'une référence, donnée normalement par la définition d'objectifs territoriaux au regard desquels elle pourra apprécier les résultats. Si cependant l'expression de ces objectifs présente les défauts de définition décrits plus haut, alors il devient nécessaire de reformuler, avec les commanditaires de l'évaluation, le choix des objectifs à privilégier dans l'évaluation. Le chapitre qui suit propose une grille de questionnements pour aider à leur formulation.

11- Il est à noter une évaluation en cours sur la politique de la ville au conseil régional d'Île de France, dont le travail est particulièrement intéressant dans les distinctions opérées sur les différentes échelles d'analyse et d'observation retenues selon les types de questionnements. Les résultats de cette évaluation ne sont pas encore achevés.

2-

Construire
des indicateurs
d'impact
territorial

L'évaluation de l'impact territorial des politiques publiques doit avant tout permettre d'éclairer les arbitrages qu'impose aux décideurs la prise en compte des territoires dans les stratégies qu'ils poursuivent.

Les quatre types de politiques publiques distingués au chapitre précédent en fonction de leurs objectifs généraux -politique d'offre de services publics, de croissance, d'aménagement et environnementales- posent différentes questions territoriales qui invitent les décideurs à arbitrer entre les logiques sectorielles et territoriales.

Les indicateurs sont spécifiques à chaque politique et leur définition mérite une démarche au cas par cas. L'objet de ce chapitre est de montrer que ces indicateurs, s'ils existent bien, sont tout à la fois complexes, rarement univoques, souvent critiquables mais aussi parlants et finalement précis.

Pour rendre cette discussion plus concrète, le parti est pris ici de l'illustrer par trois champs exemplaires relevant chacun de l'un de ces

grands types de politiques publiques : la santé, la compétitivité et l'innovation technologique, la politique de la ville. Dans chaque cas décrit, sont déclinés les indicateurs susceptibles d'éclairer les décideurs et leurs objectifs territoriaux.

1_ Les politiques d'offre de services publics entre modernisation et accessibilité : l'exemple de l'offre hospitalière

La profondeur du dilemme

Les politiques d'offre de services publics ont pour vocation de garantir les principes de continuité, d'égalité et d'adaptabilité, principes qui définissent le service public. La continuité est temporelle et spatiale, ce qui suppose une certaine dispersion géographique. Le respect du

principe d'adaptabilité qui contient celui de modernisation et de qualité pousse à l'inverse à la concentration du fait de la rareté des ressources et de leur coût élevé. Ni la continuité, ni l'adaptabilité ne devraient faire obstacle au principe d'égalité, lequel vise à assurer une égale accessibilité à une offre de qualité quel que soit l'endroit où l'on réside et quelle que soit sa condition économique et sociale.

Associée à l'idée d'égalité, l'image de la balance vient naturellement à l'esprit car si tout n'est pas possible partout, il y a en revanche des Français partout. Dès lors, l'équilibre n'est pas dans la proximité géométrique mais dans l'accessibilité réelle, géographique et sociale, au service public, service au public ou service d'intérêt général. Ce qui compte ce n'est pas la distance, mais l'accessibilité.

Ainsi posées, les questions clefs de l'accessibilité s'apprécient mieux. Pour illustrer le problème, prenons, dans le domaine de la santé, l'exemple très concret de la chirurgie. Le rapport du professeur Vallancien au ministre de la Santé, publié en avril 2006, précise que le taux global de mortalité sur 72 700 prostatectomies réalisées sur 5 ans entre 2000 et 2004 est quasi égal à 0% (0,10%). Mais il insiste sur la différence significative des taux de décès pendant le séjour opératoire en fonction du nombre de prostatectomies par an pratiqué par les établissements. Ce taux passe de 0,04% pour plus de 100 interventions annuelles à 0,14% quand moins de 100 interventions sont effectuées.

L'utilisateur bien informé choisirait probablement un lieu de prise en charge où plus de 100 interventions par an sont effectuées. D'autres facteurs que la masse critique peuvent participer à la définition de la qualité de prise en charge du malade comme les phénomènes de file d'attente qui peuvent survenir à la faveur de la concentration de l'offre.

De plus, la question est posée ici du point de vue de l'utilisateur, mais elle se pose différemment

selon le niveau de décision ce qui complique encore l'évaluation. À l'autre extrémité de la chaîne ce n'est pas ainsi qu'elle se pose au ministre en charge de la santé. Lui et ses services ont pour mission en la matière de garantir la qualité de l'offre de soins, de s'assurer de son financement collectif, d'organiser et de piloter le système sur l'ensemble du territoire au mieux des possibilités. La balance penche ici du côté de la qualité et donc de la concentration.

Entre les deux, les parlementaires ont vocation à légiférer en connaissance de cause pour améliorer constamment le système et corriger ses carences tout en votant les lois de financement de la sécurité sociale. Le Parlement cherchera à tenir l'équilibre entre qualité et proximité.

Pour leur part, les élus territoriaux traduisent le plus souvent la demande directe de la population : la proximité est voulue même si dans les faits elle n'est pas utilisée car les patients s'adressent peu à l'établissement de proximité. En réalité, ce qui compte ici c'est l'emploi menacé et le prestige de la cité, car un sentiment de déclassement s'empare de la cité si son établissement hospitalier disparaît. La proximité est mise en avant et la qualité est un présupposé non vérifié.

Des normes et des mesures trop rares...

La prise de décision dans ce système complexe nécessite de se doter d'éléments objectifs de compréhension et d'analyse des problèmes de santé. L'évaluateur n'a certainement pas pour mission de jouer les sages, mais si l'évaluation peut servir de médiateur, elle fera progresser le système de santé. Seul compte le service médical rendu à la population et c'est lui qu'il convient de privilégier même si l'évaluation porte sur l'impact territorial de la politique engagée et doit aussi évaluer les effets en ter-

Tableau n°1 Une typologie des politiques publiques

Type de politique	Exemples	Niveaux décisionnels	Objectifs	Statut du territoire	Modes d'intervention
Pol. territoriales					
Globales	Aménagement du territoire, urbanisme, politique régionale européenne	Tous	Cohérence, cohésion	Cible	Discrimination territoriale Contractualisation multi-partenaire
Spécialisées	Ville, monde rural, montagne, littoral...	Tous	Développement durable, attractivité, intégration	Cible	Discrimination territoriale Contractualisation multi-partenaire
Pol. sectorielles					
Services publics	Santé, Education, Justice, Sécurité, Transports	Tous	Egalité, Continuité, Adaptabilité, Qualité	Contrainte	Territorialisation Contractualisation multi-partenaire
Croissance	Politique industrielle et d'innovation Formation et emploi Politiques agricoles, NTIC Transports	Tous	Croissance Emploi Compétitivité Attractivité	Opportunité	Discrimination territoriale Contractualisation multi-partenaire
Environnement	Politiques agricoles Energie, eau	Tous	Préservation	Menace	Territorialisation Contractualisation multi-partenaire

mes d'emploi, de renommée et de dynamisme économique. On manque d'évaluations en ce sens et il est dommage que l'on n'ait pas d'évaluations globales des restructurations entreprises au cours des dix dernières années. D'aucuns disent en effet que celles-ci sont finalement créatrices d'emploi (en long séjour, en gériatrie, en médecine) et que loin d'être déclassé, l'établissement y retrouve du renom par suite des investissements consentis.

Dans l'offre hospitalière comme dans de nombreux services publics, la priorité a été donnée à la modernisation de l'offre, avec des investissements coûteux dans des équipements spécialisés, ainsi qu'à la rationalisation de l'offre pour s'adapter à la concentration croissante de la demande et à la concurrence de l'offre dans les aires métropolitaines par ailleurs compétitives et productrices de richesses. C'est donc au nom de la qualité de l'offre et du principe d'adaptabilité aux mutations de la demande que les politiques de services publics portent souvent des projets de « recomposition » de l'offre. Si la cartographie de l'implantation de leurs infrastructures ne permet pas une évaluation de l'impact territorial de ces politiques, il n'est pas dit que de telles « recompositions » ne mériteraient pas d'être, plus qu'elles ne le sont, éclairées par des analyses d'impact sur l'accessibilité réelle, c'est à dire le niveau de recours des populations.

Une telle approche, par les observations répétées qu'elle procure, permettrait de fixer, empiriquement et non d'un point de vue technocratique, des seuils de distance maximale acceptable et de distance minimale soutena-

ble. Cette voie est très peu empruntée. A notre connaissance, seule La Poste est engagée dans une telle norme d'accès. L'article 2 de la Loi 2005-516 relative à la régulation des activités postales dispose en effet que « sauf circonstances exceptionnelles, ces règles [d'accessibilité au réseau de La Poste] ne peuvent autoriser que plus de 10 % de la population d'un département se trouve éloignée de plus de cinq kilomètres et de plus de vingt minutes de trajet automobile dans les conditions de circulation du territoire concerné, des plus proches points de contact de La Poste. »

Les normes n'ont de consistance territoriale qu'indirectement. Dans le domaine de la santé, si le territoire a pu apparaître pendant longtemps comme une rugosité avec laquelle il fallait composer, les Schémas régionaux de l'organisation sanitaire (SROS) de 3^{ème} génération lui confèrent aujourd'hui une place centrale avec notamment la création des projets médicaux de territoires, signe incontestable d'une volonté de renforcer l'approche territoriale, dont il faudra toutefois évaluer la réalité.

En outre, au titre de la qualité des soins, les normes techniques sont innombrables et difficilement respectées. Elles ont des impacts territoriaux évidents qui mériteraient d'être appréciés en tant que tels. Ainsi en est-il :

- des décrets dits « périnatalité » de 1998 prévoyant trois niveaux de maternité, l'octroi d'autorisations aux seuls établissements assurant plus de trois cents accouchements par an et leur accordant trois ans pour se mettre en conformité (un premier décret modificatif du 5 avril 2002 ajoutant 18 mois à ce délai, puis un autre du 16 octobre 2003, accordant encore deux ans à compter de cette date, augmentés encore d'un an en novembre 2004) ;
- des décrets de 1997, modifiés par les décrets 576 et 577 du 22 mai 2006 relatifs à la médecine hospitalière d'urgence et définissant les moyens nécessaires à son exercice hospitalier ;
- de l'arrêt de l'Institut national du cancer du 24 mars 2006 fixant les seuils d'activité applicables à la chirurgie des cancers ;
- des seuils de 2000 interventions chirurgicales par an et de 50 000 habitants recommandés par l'Académie de médecine et par le Comité

national de la chirurgie et adoptés par la circulaire du 4 mars 2004 lançant les SROS de troisième génération ;

→ des décrets 2007-364, 365, 366, et 368 de mars 2007 relatifs à la neurochirurgie, à la neuroradiologie interventionnelle et au traitement du cancer qui vont entraîner une profonde recomposition de l'offre chirurgicale.

Toutes ces normes aux statuts divers ont des impacts territoriaux potentiels considérables. Leur évaluation en termes d'accessibilité doit être encouragée. Les projets médicaux de territoire, cités précédemment, sont une opportunité en ce sens.

Des indicateurs et des typologies de l'offre pour évaluer les effets des décisions...

L'évaluation du respect du principe d'égalité dans les politiques de services publics passe par l'appréciation de leur accessibilité à un niveau de qualité acceptable compte tenu de ce que toute personne est en droit d'attendre du fait de l'état des pratiques. La bonne répartition géographique des services peut n'être qu'une illusion si la qualité du service rendu n'est pas prise en compte. Dans cette perspective, la gradation des soins constitue une démarche efficace pour allier accessibilité de l'offre et qualité. Il convient néanmoins de se doter d'outils d'évaluation des différents modes de prise en charge et de leur coordination sur le territoire qu'ils couvrent ensemble.

La première dimension de l'accessibilité consiste en l'assurance de la disponibilité du service, ce qui suppose notamment d'être à même de bien caractériser l'offre. Une ressource ne peut être accessible si elle n'existe pas. Or une même appellation peut recouvrir des réalités variées. Prenons le cas des hôpitaux, cette caractérisation de l'offre recouvre

plusieurs composantes : nature exacte des soins offerts, équipes, matériels, équipements, fonctionnement, production réelle d'actes, qualité des diagnostics, des gestes, de l'environnement (infections nosocomiales notamment). Donc, des outils de différenciation de l'offre sont nécessaires pour l'analyse de l'accessibilité. Des typologies de l'offre existent ou peuvent être établies qui permettent ce travail de reconnaissance de l'offre. Dans le domaine hospitalier, de nombreuses typologies de l'activité médicale produite permettent ainsi de qualifier l'offre, par exemple selon qu'elle relève d'une activité de proximité, de recours ou de référence. Dans la même optique, on préférera observer les territoires de recrutement bien différents que dessinent respectivement l'appendicectomie ou les greffes d'organes, par exemple, à l'observation d'un seul territoire qui regrouperait toute la chirurgie¹².

La deuxième dimension de l'accessibilité est celle de l'accessibilité socio-économique. La même exigence de précision est requise. Au sein d'un territoire donné, le coût du service à supporter par le bénéficiaire entre en jeu. On peut ici et là retrouver ces préoccupations d'accessibilité financière par exemple en distinguant l'accès à une offre relevant du secteur 1 de celle du secteur 2 à honoraires libres. Toujours dans cette perspective, la mise en relation des taux de recours aux différents segments de l'offre avec les caractéristiques socio-économiques individuelles ou de groupe constituera un indicateur intéressant à suivre.

La troisième dimension recouvre l'accessibilité géographique. Son évaluation suppose de mesurer l'accessibilité des habitants du ou des territoires observés à un même niveau d'offre, ce qui se fera de diverses manières :

→ distance d'accès au service le plus proche, ce qui n'a d'utilité que si on peut assurer de la nature exacte du service et que si cette distance est correctement appréciée en temps plutôt qu'en kilomètres. Ces « distances » se calculent aisément avec les logiciels d'aujourd'hui en donnant simplement une liste de lieux de résidence et une liste de pôles de destination possible ;

12- Voir par exemple "Territoires de l'hôpital et territoires de projets de santé" disponible sur www.diact.gouv.fr rubrique "dossiers", sous-rubrique "santé"

→ distance moyenne d'accès au service réellement utilisé que l'on calculera en multipliant la matrice des distances par la matrice des flux (le rapport de la moyenne de cette distance à la première est une mesure de la qualité perçue de l'offre locale) ;

→ effets de l'attraction de l'offre sur la demande et pouvant, parmi d'autres facteurs, expliquer la fréquentation en apparence assez faible d'une offre pourtant proche lorsqu'une offre plus lointaine mais très abondante existe, en vertu des modèles de gravitation empiriquement vérifiés.

On appréciera aussi l'accessibilité au travers de l'analyse de tout ce qui est fait pour rapprocher, non pas l'offre du besoin, mais le besoin de l'offre, comme le dispositif de transport et son utilisation, ou encore le taux d'équipement en TIC dédiées à la santé en milieu hospitalier ou simplement médical. En ces domaines on cherchera à apprécier l'utilisation effective faite de ces équipements.

L'analyse des taux de recours standardisés (c'est-à-dire, toutes choses égales par ailleurs, comme l'âge et le sexe ou l'activité) et leur relation avec les distances précitées contribueront à cette évaluation de l'accessibilité réelle et non pas simplement supposée. L'analyse comparée des taux de recours observés et des taux de recours attendus correspondants (c'est-à-dire, comme si les habitants du territoire étudié avaient la même consommation de soins ou les mêmes « besoins » qu'un habitant moyen à âge et sexe égal) sera tout aussi utile à l'évaluation.

La répartition de l'offre de services publics a historiquement suivi une logique de répartition homogène sur le territoire, le volume de l'offre étant calculé à partir d'une estimation de la demande émanant d'un territoire administratif découpé plus ou moins arbitrairement. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. On compte désormais non plus une mais dix disciplines chirur-

gicales, ce qui rend impossible leur distribution en tout point du territoire. Il faut donc accepter un mouvement de concentration, mais ce mouvement doit être apprécié à l'aune de l'accessibilité qu'il procure et de la gradation qu'il instaure. Il est loin d'être écrit qu'on ne gagne pas au change et sur de nombreux plans y compris celui de l'emploi. Encore faut-il probablement que l'opération soit, dans le même temps, conçue comme un acte d'aménagement du territoire, d'organisation des filières de prise en charge et de définition des fonctions nouvelles induites par le vieillissement et la chronicité grandissante des pathologies.

2_ Les politiques industrielles et de compétitivité : efficacité sectorielle, polarisation et cohésion territoriale

Les politiques industrielles et de compétitivité sont ici entendues au sens large du terme, comprenant les politiques de soutien à l'investissement, à la modernisation des entreprises, aussi bien que les politiques de recherche et d'innovation technologique. Cet ensemble de politiques vise à soutenir la croissance du nombre et de la taille des entreprises implantées sur le territoire, l'attractivité de ce dernier, le positionnement des entreprises et de leur territoire d'implantation en bonne place dans la hiérarchie des échanges internationaux.

Le dilemme efficacité/cohésion territoriale des politiques de croissance et de compétitivité

Dans une économie très ouverte à la concurrence internationale, où, comme l'indique la stratégie de Lisbonne, la compétitivité « hors

prix » devient un moyen nécessaire pour éviter la concurrence insoutenable des pays à bas salaires, l'innovation joue un rôle déterminant dans la compétition qui se joue entre les entreprises.

Cette « économie de la connaissance » fait apparaître la concentration territoriale des activités et des hommes à la fois comme l'ingrédient et le produit de son plein essor. Les entreprises aujourd'hui engagées dans la compétition internationale trouvent de nombreux avantages à être localisées dans les grandes agglomérations, où elles disposent à la fois de services spécialisés, d'une main d'œuvre qualifiée et diversifiée, d'infrastructures matérielles et logistiques de première qualité. Ce type d'avantages génère pour les entreprises des économies appelées « économies d'agglomération » qui sont au cœur de la compétitivité des territoires.

Dans ce contexte, les politiques de compétitivité ont tout intérêt à soutenir les mouvements de concentration territoriale des entreprises. En matière d'investissements immatériels en R&D par exemple, les ressources allouées par les pouvoirs publics pour soutenir la recherche auront un rendement supérieur si elles se concentrent sur certains pôles, plutôt que si elles sont dispersées sur des territoires moins denses. En effet, la production scientifique issue des programmes de recherche a d'autant plus de chances de générer de nouvelles opportunités pour l'économie que le tissu d'entreprises susceptibles d'en exploiter les retombées commerciales est dense, que les systèmes de financements spécialisés pour les projets à haut risque sont développés, que les personnels de haut niveau de qualification sont mobilisables. En somme, il est nécessaire,

dans une économie « fondée sur la connaissance », que les composantes scientifiques, industrielles, commerciales, financières et humaines, de l'innovation soient rassemblées sur un même territoire, qui peut alors être en quelque sorte un lieu de synthèse, créateur de nouveaux potentiels de marché et donc de croissance pour l'emploi.

La densité des pôles et leur masse critique n'assurent cependant pas toujours spontanément la qualité de cette « synthèse créatrice » du territoire et les politiques de croissance visent aussi, à l'échelle régionale voire locale, à favoriser l'émergence des liens et des réseaux qui sont aussi déterminants du succès des pôles urbains. Ces réseaux plus ou moins formels jouent en fait un rôle d'intermédiation, par lequel les entreprises et leurs partenaires scientifiques ou financiers sont en mesure de mobiliser rapidement les informations et compétences nécessaires à la réalisation de leur projet. L'existence de ces réseaux locaux est certainement un facteur essentiel de l'avantage compétitif « hors coût » du territoire. Cet avantage dépasse le strict effet d'échelle et de masse critique d'une agglomération, que l'on peut aujourd'hui trouver partout ailleurs ou presque en Europe, et favorise l'ancrage des activités implantées sur le territoire : ce qu'une entreprise ou un établissement de recherche peut accomplir ici, elle ne peut l'accomplir dans des conditions aussi efficaces dans un autre contexte de partenariat local.

Si donc les mouvements de concentration des activités dans les économies de la connaissance sont une source de croissance et de compétitivité territoriale, ils ne sont pas sans poser de problèmes à l'échelle d'un pays.

Tout d'abord, la disparité géographique des taux de croissance qu'ils provoquent peut menacer le principe de cohésion territoriale inscrit parmi les priorités de la France et de l'Europe. Ensuite, la polarisation des activités autour de quelques grandes métropoles est source de « déséconomies d'agglomération » : elle génère des coûts pour la collectivité, dont personne n'est individuellement responsable,

mais que tous supportent. Ce sont les coûts de la congestion qui portent sur le prix du foncier et des logements, sur l'encombrement des équipements d'infrastructure ; ce sont les coûts de la dégradation de l'environnement, comme la qualité de l'air ; ce sont d'éventuels coûts associés aux tensions sur certains segments du marché local du travail qualifié.

Parallèlement, les entreprises étant très mobiles, leurs coûts de transport pour la desserte des marchés finaux étant peu déterminants de leur choix de localisation, elles mettent en concurrence les territoires qui tous développent divers outils et stratégies visant à attirer les investisseurs et ancrer localement la croissance de leurs activités. La concurrence fiscale à l'échelle européenne et, dans une moindre mesure, nationale illustre cette compétition à laquelle se livrent les territoires pour attirer les firmes. Mais cette concurrence fiscale est éventuellement coûteuse à l'échelle nationale, même si elle peut, en dernière instance et loin derrière d'autres facteurs d'attraction, tels que la présence de fournisseurs, la richesse du marché du travail, ou encore le dynamisme de la demande locale, faire basculer le choix de localisation des investissements. La concurrence sur l'offre d'infrastructures matérielles, immatérielles, logistiques, peut également conduire à des « surinvestissements » publics dont la rentabilité n'est pas assurée.

Enfin, dans ce type d'économie de la connaissance, le risque n'est pas à écarter de voir se développer des îlots de croissance d'emploi très qualifiés, créant de nouvelles technologies, mais ayant peu d'impact sur le reste de l'économie. Ceci est conforme à un scénario dit « de mondialisation débridée », qu'Yves Morvan¹³ caractérise entre autres par « *un petit nombre de grands pôles dominants, connectés entre eux à l'échelle mondiale, mais sans effet sur leurs territoires environnants* ». Tout l'enjeu ici est donc de territorialiser les effets positifs de la croissance de ces pôles urbains. Pour cela, il faut certainement déplacer la stricte problématique de la redistribution, sortir de ce que L. Fontagné et H. Lorenzi¹⁴ ont qualifié de « *cocktail poste/maison/collège/commerces de proximité* »

pour renforcer la capacité des autres territoires à tirer parti du développement des innovations qui prend forme ailleurs, et soutenir localement la création d'une offre de produits différenciés sur des secteurs d'activité renouvelés.

Pour résumer, un dilemme existe bien entre d'un côté des politiques de croissance et de l'autre les politiques d'aménagement territorial. Les premières ont vocation à investir de façon massive et sélective sur certains pôles urbains qui sont pourtant déjà des « territoires gagnants », au sens où ils offrent d'importants avantages d'agglomérations. Il faut néanmoins les renforcer, dans un contexte de vive concurrence avec d'autres métropoles européennes ou internationales, et les aménager de façon à éloigner les effets négatifs de congestion d'une croissance trop concentrée et, plus généralement, les effets d'un urbanisme malencontreux. Les politiques d'aménagement du territoire, quant à elles, doivent limiter les effets inflationnistes de la concurrence territoriale et surtout soutenir la diffusion de la croissance en dotant les régions de capacités de R&D technologique, d'infrastructures d'informations, de communication et de transport et de systèmes de formation de la main d'œuvre performants, dans le souci de donner les mêmes chances à tous.

Tous les rapports préconisent de tenir les deux bouts de cette politique ; c'est du reste ce vers quoi tentent de s'orienter aujourd'hui les politiques européennes et nationales et ce qu'illustre le lancement des pôles de compétitivité.

13- Yves Morvan, *Activités économiques et Territoires*, Edition L'aube/Datar, 2004.

14- Lionel Fontagné et Hervé Lorenzi, *Désindustrialisation et délocalisation*, Rapport CAE n°55, La Documentation Française, 2005.

Les pôles de compétitivité : une réponse au dilemme efficacité/cohésion territoriale

L'appel à projets des pôles de compétitivité

Par le CIADT du 13 décembre 2002, le gouvernement assigne à la politique des pôles de compétitivité l'objectif d'accroître, à court et moyen terme, la compétitivité de l'industrie française. L'innovation et le partenariat sont au cœur de ces pôles de compétitivité.

C'est pour *concentrer* les moyens de l'Etat et des agences nationales sur les projets coopératifs les plus porteurs pour la croissance et pour l'emploi que le CIADT du 14 septembre 2004 concrétise cette stratégie par le lancement d'un appel à projets, par voie de circulaire du Premier ministre en date du 25 novembre 2004.

Confié à un groupe de travail interministériel (GTI), l'appel à projets définit les pôles «comme la combinaison, sur un espace géographique donné, d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche publique ou privée, engagés dans une démarche partenariale destinée à dégager des synergies autour de projets communs au caractère innovant ». Quatre critères sont retenus pour labelliser ces pôles, qui sont autant d'objectifs assignés :

- *création de richesses nouvelles à forte valeur ajoutée* ;
- *visibilité internationale* qui suppose une spécialisation poussée et reconnue sur certains segments industriels et/ou technologiques ;
- *partenariat et gouvernance* du pôle qui invite à développer les relations entre acteurs locaux ;
- *stratégie de développement économique* du pôle par laquelle est suggérée l'intégration du pôle au développement économique du territoire.

Dans cette perspective générale, les candidats étaient invités à soumettre dans un délai de quatre mois, un projet de pôle définissant un état des lieux du pôle, une stratégie générale, le périmètre géographique et des partenariats envisagés, les projets de coopération et les modalités de gouvernance et de pilotage du pôle.

Les projets sélectionnés

Les projets ont été sélectionnés après une triple expertise : celle menée localement sous l'autorité des préfets de région, celle des services des ministères concernés auxquels a été systématiquement adjointe celle du ministère de la Recherche (GTI) et celle de personnalités indépendantes réunies au sein du groupe des personnalités qualifiées (GPQ). Sur un total de 105 projets soumis, 66 projets ont été retenus et ont reçu le label pôle de compétitivité. Les 66 projets n'ont cependant pas exactement le même statut puisqu'il a été procédé à un classement en trois catégories : 6 pôles mondiaux, 10 pôles à vocation mondiale et 50 pôles nationaux. Il est prévu que d'autres projets, qui viendraient à maturité ultérieurement, pourront être labellisés.

Les pôles de compétitivité bénéficient :

- de subventions ou avances remboursables pour le financement des projets coopératifs de R&D, financées par le Fonds unique interministériel dédié à ces projets et les agences nationales pour la recherche et l'innovation (ANR, All et OSEO) ;
- de financements complémentaires réservés aux entreprises implantées dans la zone « R&D » définie pour chaque pôle et participant à un projet de recherche collaboratif. Ces soutiens prennent la forme de taux de subvention bonifiés pour les PME et d'exonérations fiscales ;
- de soutiens dédiés aux projets structurants en dehors des projets de recherche.

Au total, un budget de 1,5 milliard d'euros sur trois ans (2006-2008) est consacré au financement des pôles de compétitivité réparti en 1,4 Md€ pour les projets de R&D, 100 M€ pour les projets d'autre nature et 36 M€ pour le soutien aux structures d'animation des pôles.

La politique menée sur cet appel à projets cherche à concilier croissance/polarisation et cohésion territoriale. D'un côté, il y a en effet un nombre de pôles sélectionnés relativement élevés à l'échelle d'un pays, une grande diversité d'activités qui couvrent les hautes, moyennes et basses technologies et une répartition territoriale des pôles qui contrecarre clairement la

concentration de la production technologique de l'Ile de France (seulement 7 projets et 2 mondiaux, soit un peu moins qu'en PACA, dont les dépenses de R&D sont pourtant 7 fois inférieures à celles d'Ile-de-France).

Le nombre de pôles labellisés a été jugé par certains observateurs comme devant entraîner une dispersion excessive des soutiens publics à la R&D. Les financements destinés aux projets de recherche des pôles sont cependant accordés à l'issue de procédures sélectives qui aboutissent in fine à une réelle concentration des moyens sur les seize pôles distingués comme « mondiaux » et « à vocation mondiale ». Les 137 projets de ces derniers sélectionnés dans le cadre des trois premiers appels à projets du fonds unique interministériel en 2006 et 2007 ont ainsi représenté 57 % des projets retenus et près de 75 % des financements accordés. En 2005, l'ANR, quant à elle, a financé 330 projets de pôles de compétitivité pour un montant de plus de 200 M€. Les projets des pôles mondiaux et à vocation mondiale ont concentré plus des trois quarts des financements des pôles (17M€ en moyenne par projet « mondial », 8 M€ pour les projets « à vocation mondiale » et 2M€ pour les projets autres)¹⁵. Ces seize pôles étant implantés dans les régions où se concentrent déjà les potentiels de recherche, la logique de concentration des forces prévaut donc du strict point de vue de la recherche, laissant la responsabilité de la diffusion des potentiels de croissance à d'autres secteurs d'intervention publique.

L'ambition des pôles de compétitivité est grande et théoriquement la résolution du dilemme entre compétitivité et polarisation paraît envisageable¹⁶. Cependant, faute de recul, peu de résultats peuvent aujourd'hui être avancés sur les accomplissements des pôles de compétitivité. Ils suscitent de nombreuses attentes et initiatives positives, laissant penser que le montage des projets a stimulé des relations croisées susceptibles de faire naître les synergies locales visées par ces pôles. Mais ils suscitent parallèlement des réticences : complexité des structures de financements et des dossiers à instruire. D'autres critiques portent

sur les effets inhibiteurs d'une démarche très planifiée. L'évaluation des pôles prévue fin 2008 permettra d'infirmer ou de confirmer ces éléments.

Les indicateurs d'évaluation

Les indicateurs d'évaluation des pôles de compétitivité seront établis par chacun des comités de suivi et il n'est pas ici question de proposer une grille d'indicateurs complète, valable pour tous. L'objectif est plutôt de montrer que divers indicateurs existent, qui sont susceptibles d'éclairer les termes dans lesquels se pose le dilemme efficacité / polarisation. Plusieurs séries d'indicateurs pourraient éclairer ces questions.

Première série : la compétitivité des pôles

La compétitivité des territoires n'est pas une notion aussi évidente que la laisse penser la fréquence avec laquelle elle est invoquée dans le débat public. Sa mesure n'est pas arrêtée.

Dans le sens plus restrictif du terme, de performance à l'exportation, qui traduit un objectif premier de compétitivité, celle-ci se mesure par un indicateur de spécialisation des exportations. Il est le rapport de la part des exportations du pôle *i* pour le bien *k* dans les exportations totales du pôle *i*, au regard de cette part d'exportation du bien *k* dans le total des exportations pour le pays *n* de référence.

15- On notera une exception notable qui concerne le pôle TENERDIS en Rhône-Alpes, qui se voit doter d'un financement de 27,66M€, peu courant sur les autres pôles de cette catégorie.

16- Voir sur ce point le rapport IGAENR, *Recherche et Territoires*, 2005-103, Novembre 2005.

17- Notons qu'à l'inverse, des travaux mesurant la vulnérabilité des territoires ont été réalisés, dont les résultats sont fort intéressants pour les décideurs locaux. Voir sur ce point Yvette Lazzeri « Vulnérabilité des zones d'emploi au commerce international » Note de travail du Groupe de projet PERROUX, Centre d'analyse stratégique, n°5-Mai 2005.

18- B. Coeuré et I. Rabaud, « Attractivité de la France : analyse, perception et mesure », *Economie & Statistique*, n°363-364-365, 2003; B. Mulkay et C. Rousseau « Attractivité économique et compétitivité des Territoires », Document de Travail, 2006.

L'indice de spécialisation des exportations

Il s'écrit :

→ $a_{ik} = X_{ik}/X_{itot}$ est la part des exportations du bien k dans le total des exportations du pôle i

→ $a_{nk} = X_{nk}/X_{ntot}$ est la part des exportations du bien k dans le total des exportations de la zone n de référence

→ $AC_{ik} = a_{ik}/a_{nk}$ est la spécialisation des exportations du pôle i au regard de la zone n pour le bien k

Si $AC_{ik} > 1$, le pôle i présente une spécialisation positive, car il exporte relativement plus de bien k que la zone de référence (en l'occurrence le pays n).

Si $AC_{ik} < 1$, le pôle i présente une désécialisation pour le bien k considéré.

Notons ici une difficulté particulière concernant les mesures de spécialisation qui tient aux nomenclatures sectorielles sur lesquelles elles s'appuient. Les nomenclatures sectorielles sont en effet souvent inadaptées, trop restrictives et considérées comme telles par les entreprises, pour saisir certaines activités nouvelles, souvent transversales à plusieurs secteurs. Il peut être nécessaire de travailler à des niveaux fins de ces nomenclatures et de recomposer des groupes d'activités plus homogènes et plus représentatifs. Ce travail a tout intérêt à être réalisé avec les principaux acteurs du pôle.

La compétitivité du pôle peut également se mesurer par son attractivité¹⁷. Les travaux de l'Insee¹⁸ proposent une mesure de l'attractivité particulièrement intéressante, puisqu'elle cherche à rendre compte de la capacité d'un territoire à attirer de nouvelles activités mais aussi à retenir celles qui s'y trouvent implantées. L'indice synthétique d'attractivité est appliqué aux secteurs les plus exposés à la concurrence, ceux offrant des taux d'exportation et/ou d'importation élevés qui sont aussi les principaux secteurs en jeu dans la concurrence territoriale pour les pôles de compétitivité.

Un indice synthétique d'attractivité

Il résume quatre éléments constitutifs de l'attractivité : le taux de création d'entreprises, le taux de création pure d'établissements secondaires (non sièges) l'évolution de l'emploi dû aux créations et l'évolution de l'emploi dans les établissements pérennes.

Source : Insee Lorraine n°54 Mai 2006

Spécialisation des exportations, indice d'attractivité sont certainement des indicateurs de la compétitivité des pôles, mais il manque plusieurs éléments essentiels à la compétitivité concernant notamment la croissance du pôle et son engagement dans une logique de création de richesses fondée sur l'innovation et la connaissance. Il existe à cet effet des indicateurs composites de la compétitivité cherchant à rendre compte de ses différents déterminants.

Nous citerons ici l'un des indicateurs composites de compétitivité le plus utilisé dans les classements internationaux, mais aussi le plus critiqué, celui du *World Economic Forum* : le Growth competitiveness index (GCI).

(voir Tableau n°2, page suivante)

Basé sur trois séries de variables, macroéconomiques, institutionnelles et technologiques, cet indice composite de la compétitivité comprend 14 variables quantitatives et 20 qualitatives, sur données d'enquête, qui sont pondérées de façon arbitraire, mais différente selon les deux groupes de pays distingués.

Les critiques de cet indice sont nombreuses. Elles concernent la faiblesse des modèles théoriques sous-jacents, de l'approximation des variables notamment par les données d'enquêtes, et le manque de fondements statistiques de leur pondération pour le calcul de l'indice. L'indicateur GCI manque donc de robustesse. Des tentatives d'améliorations de cet indice existent¹⁹, qui n'ont pas entièrement abouti,

19- Stéphane Grégoir Françoise Maurel, « Les indices de compétitivité des pays : interprétations et limites », Document de travail Insee, n° G2002/16, Décembre 2002, disponible sur le site www.insee.fr

Tableau n°2 Composition de l'indice Growth competitiveness index (GCI)

	Nombre de variables		Total	Poids de la moyenne arithmétique des variables de chaque groupe		Poids de la composante dans l'indice total	
	Quantitatives	Qualitatives		Quantitative	Qualitative	Nom CORE	CORE
Environnement macroéconomique	–	–	–	–	–	1/3	1/4
Stabilité	5	2	7	5/7	2/7	1/3x1/2	1/4x1/2
Classement risque crédit	0	1	1	0	1	1/3 x1/4	1/4x1/4
Dépenses gouvernementales	1	0	1	1	0	1/3 x1/4	1/4x1/4
Institutions publiques	–	–	–	–	–	1/3	1/4
Lois et contrats	0	4	4	0	1	1/3 x1/2	1/4x1/2
Corruption	0	3	3	0	1	1/3 x1/2	1/4x1/2
Technologie	-	-	-	-	-	1/3	1/2
Innovation	2	4	6	3/4	1/4	1/3x1/8	1/2x1/2
NTIC	5	5	10	2/3	1/3	1/3 x1/2	1/2x1/2
Transfert de technologie	1	1	2	1/2	1/2	1/3 x 3/8	0
	14	20	34	–	–	1	1

Note : Les variables qualitatives sont en fait la moyenne par pays des réponses individuelles aux enquêtes auprès d'entreprises (sauf pour la variable risque pays obtenue auprès d'une agence de rating privée), les réponses originales étant des variables qualitatives ordonnées selon une échelle allant de 0 à 7 ou de 1 à 7, selon les variables. Les variables quantitatives sont ramenées à une échelle de 1 à 7 par une transformation affine sur l'intervalle maximal des valeurs prises par les différents pays. CORE et non CORE désignent les deux groupes de pays.

Source : à partir du World Economic Forum (2002)

Tableau n°3 : Indicateurs du Tableau de bord de la compétitivité

Education	<ul style="list-style-type: none"> - Éducation supérieure (part des formations supérieures dans la population active, dépense par étudiant dans le supérieur, nombre de docteurs) - Dotation en capital humain (% population activité dans des postes très qualifiés, indice d'activité entrepreneuriale...) - Mobilité internationale des ressources humaines (% étudiants étrangers, % diplômés US dans les chercheurs nationaux...)
Innovation	<ul style="list-style-type: none"> - Input (dépenses R&D fondamentale, R&D publique...) - Liens entre entreprises et recherche (R&D financée par le secteur marchand et réalisé dans le public, part des firmes ayant des coopérations avec le secteur public, investissement en capital risque...) - Output (articles scientifiques et techniques par habitant, publications, brevets...) - Internationalisation (part des filiales dans la R&D nationale, part des secteurs high-tech dans les exportations...)
TIC	<ul style="list-style-type: none"> - Infrastructure (équipement par salarié, accès au réseau pour 100 hab., investissements TIC en % FBCF, commerce internet...) - Production (part des TIC dans la valeur ajoutée marchande, part des industries produisant des TIC dans les exportations de produits manufacturés)

Source : Rapport CAE Compétitivité 2003

révélant les lacunes de la théorie économique pour saisir les fondements de la croissance.

La difficulté de construction d'indicateurs composites de la compétitivité nous invite à préférer l'alternative proposée par Michèle Debonneuil et Louis Fontagné²⁰ qui consiste plutôt en un « tableau de bord » d'indicateurs de la compétitivité.

Il se construit autour de trois groupes de variables plus resserrées sur les thématiques de « l'économie de la connaissance » et renseignées par des données statistiques plus fiables que les données d'enquête.

(Tableau n°3)

La possibilité de renseigner un tel tableau d'indicateurs de compétitivité pour le suivi des performances des pôles de compétitivité est certainement envisageable. Quelques adaptations pourront être apportées autour de trois objectifs, pour mieux saisir certaines dimensions de la compétitivité et de la croissance :

→ **le degré de spécialisation du pôle**, dans sa production scientifique, technologique et commerciale ;

→ **l'innovation incrémentale**, à travers par exemple d'un côté la nature des investissements dans des équipements de hautes technologies au-delà des TIC, les investissements immatériels autres de la R&D concernant notamment les dépenses de publicité, de labellisation, de qualité, mise aux normes qui participent de l'innovation des entreprises et témoignent de leur engagement dans la différenciation des produits ; la part des postes hautement qualifiées des emplois dans les entreprises du pôle au regard de celle du secteur principal dont ce dernier relève au niveau national ; à travers également le contenu technologique de la production, qu'il soit ou non breveté ;

→ **le dynamisme de la démographie des entreprises**, en particulier, par une description poussée de l'activité entrepreneuriale ;

→ **l'intensité des relations au sein du pôle**, non seulement avec la recherche publique, mais entre les entreprises ;

→ **la mobilité sur le marché local du travail**, notamment celle des personnels qualifiés, qui sont un vecteur support de l'accumulation des compétences sur le territoire.

Sous réserve des possibilités qu'offrent les données d'entreprises, sur lesquelles nous reviendrons dans le chapitre suivant, il est envisageable de concevoir un tableau de bord des pôles de compétitivité, qui soit à la fois adapté pour décrire l'activité d'innovation du secteur représenté et comparable aux performances des autres pôles.

De la compétitivité du pôle à la compétitivité du pays : changement d'échelle et changement de regard

L'appréciation de la compétitivité d'un pôle ne peut être assimilée à l'appréciation d'ensemble de la politique des pôles de compétitivité. Le pôle peut en effet être compétitif à son échelle, sans l'être finalement plus que les autres pôles concurrents sur cette activité. Ainsi, imaginons le cas d'activités par nature concentrées sur quelques territoires, qui connaissent un fort taux de croissance de la demande mondiale, un rythme soutenu d'innovation et de développement technologique. Dans ce cas, les performances du pôle de compétitivité peuvent n'être ni plus ni moins que le reflet des dynamiques à l'œuvre dans le secteur considéré ; la spécialisation des exportations du pôle au regard du pays est le signe de sa meilleure performance, mais n'exclut pas que le pays offre lui-même une faible spécialisation au regard des autres zones avec lesquelles il commerce. Le pôle apparaît donc comme compétitif, mais pas suffisamment pour que la France le devienne globalement.

Ce cas de figure, qui se présente notamment dans le cadre d'activités de hautes technologies, invite à utiliser différentes zones de référence pour estimer le degré de spécialisation du pôle, et comparer les performances qu'il

20- Michèle Debonneuil et Lionel Fontagné, *Compétitivité*, Rapport CAE n°40, La Documentation française, 2003.

offre à celles des secteurs de référence. Pour saisir le rôle joué par le pôle de compétitivité dans le dynamisme d'innovation de l'activité ou des activités qu'il rassemble, il peut être intéressant de mesurer leur concentration territoriale. L'indice de Gini est fréquemment utilisé pour une telle mesure.

L'indice de concentration de Gini

Pour un secteur d'activité donné, l'indice de concentration de Gini mesure l'écart entre la distribution territoriale d'une variable (l'emploi, la production, les dépenses de R&D, le nombre d'établissements...) et la distribution de cette même variable si celle-ci était répartie uniformément sur le territoire.

Si l'indice de Gini prend une valeur proche de 0, il y a une forte dispersion du secteur, s'il est proche de 1, alors la répartition territoriale du secteur est très inégale et le secteur admet des points de forte concentration.

La principale limite de cet indice est qu'il ne pondère pas la concentration territoriale du secteur par sa concentration économique. Ceci affecte particulièrement l'interprétation des résultats des activités qui sont concentrées sur quelques entreprises.

Mais il existe d'autres indicateurs de concentration qui corrigent ce biais.

De la compétitivité du pôle à la croissance de la région : une mesure de l'auto corrélation spatiale de la compétitivité ?

L'appréciation de la compétitivité d'un pôle ne peut faire l'économie de la mesure de l'impact de son propre dynamisme sur le reste de l'économie régionale. L'intégration de la stratégie du pôle de compétitivité au développement de l'économie locale n'est-elle pas du reste un objectif affiché de l'appel à projet, figurant parmi les critères qui ont prévalu à leur sélection ?

Il existe des mesures permettant de rendre compte des « débordements » spatiaux du dynamisme de la recherche d'un département sur les départements voisins ou encore de l'attractivité d'une zone d'emplois sur les zones d'emploi voisines.

Le principe de ces mesures consiste à tester la ressemblance de zones « voisines » pour certaines variables considérées (attractivité, investissement en recherche, taux de croissance...). Si les zones proches ont un comportement comparable, il y a auto corrélation spatiale positive du phénomène qui, en quelque sorte, se diffuse de proche en proche, créant une certaine homogénéité entre des groupes de zones voisines qui, quant à elles, se distinguent de zones plus éloignées.

La mesure d'auto corrélation spatiale entre les pôles de compétitivité et les zones voisines pose évidemment la question de l'échelle de voisinage pertinente. Cette question est d'autant plus délicate à résoudre que les pôles de compétitivité n'ont pas tous une contiguïté spatiale, les uns étant concentrés sur une agglomération, d'autres étant géographiquement plus dispersés. Le voisinage pertinent dépend certainement des variables considérées.

Qu'est-ce que l'auto corrélation spatiale ?

On appelle auto corrélation spatiale le fait qu'en général deux lieux, ou deux unités spatiales quelconques, voisins, ont plus tendance à se ressembler que deux lieux éloignés l'un de l'autre. Dans ce cas les individus géographiques ne peuvent être considérés comme des individus statistiques indépendants que l'on peut soumettre sans biais aux tests statistiques. Cette contrainte est souvent ignorée : sa correction impose, en effet, un renversement des façons habituelles de faire de la géographie. Pourtant, l'auto corrélation spatiale est aussi la justification même de la géographie. Sans elle on peut même dire que la géographie n'aurait aucun intérêt scientifique. Elle signifie en effet que les valeurs ne sont pas réparties au hasard et témoigne donc de l'existence d'un certain degré de structuration de l'espace. La mesure de l'auto corrélation spatiale doit être un préalable à l'analyse statistique des données géographiques

Le principe de la mesure de l'auto corrélation spatiale est simple. Si les unités spatiales

voisins sont moins différentes entre elles que ne le sont les unités spatiales éloignées cela revient à dire que la dispersion statistique des valeurs des voisins est plus faible que celle des individus éloignés ou, plus largement, que la variance de l'ensemble de la population. Il résulte de cette analogie que le rapport d'un indicateur de dispersion entre voisins à un indicateur correspondant de la dispersion de l'ensemble des valeurs constitue un moyen simple de mesure de l'auto corrélation spatiale. Ceci n'est pas sans évoquer le principe de l'analyse de variance :

- si le rapport de l'indice de variation locale à l'indice de variation totale est voisin de 0 alors on peut en conclure qu'il existe une auto corrélation spatiale positive puisque les « voisins » sont moins différents entre eux que les « éloignés » ;
- si le rapport de l'indice de variation locale à l'indice de variation totale est voisin de 1 alors on peut en conclure qu'il n'y a pas d'auto corrélation spatiale puisque les « voisins » ne sont pas moins différents ou ressemblants entre eux que les « éloignés » ;
- si le rapport de l'indice de variation locale à l'indice de variation totale est supérieur à 1 alors on peut en conclure qu'il existe une auto corrélation spatiale négative puisque les « voisins » sont plus différents entre eux que les « éloignés ».

On dispose de deux coefficients usuels pour les variables quantitatives et qualitatives ordinales, les coefficients C de Geary et I de Moran ainsi que d'un coefficient applicable aux données qualitatives nominales, le test BW.

Source : Vigneron E., *Géographie et statistique*. Paris, PUF, QSJ ? n°3177

On voit aussi que pour finaliser la mise au point de ces indicateurs, un travail préalable est nécessaire et que les solutions clefs en main sont peu envisageables à ce stade de l'expérience. Néanmoins, on voit également que les indicateurs de mesure adaptés à l'évaluation des pôles de compétitivité ne manquent pas et c'est leur tri, les choix méthodologiques de niveau d'analyse et l'accessibilité aux bases de données qui détermineront la qualité des indicateurs construits pour le suivi des pôles.

3_ Les politiques de la ville : cohésion territoriale

La politique de la ville : une politique transversale, contractuelle et multi-partenariale

Depuis les années 1980, la politique de la ville n'a cessé de voir son champ à la fois géographique et thématique s'étendre. C'est une politique territoriale qui couvre aujourd'hui plus de 750 Zones urbaines sensibles (ZUS)²¹ et mobilise de très nombreux secteurs de politiques publiques, comme en témoigne la liste des 12 à 15 ministres ou secrétaires d'État qui composent le Comité interministériel de la Ville (CIV).

La composition du Comité interministériel de la ville (CIV)

Créé en 1984 et présidé par le Premier ministre, le CIV définit les grandes orientations de la politique de la ville et les outils et procédures majeures qu'elle adopte tel que les contrats de ville, les Grands projets de ville (GPV) ou les Grands projets urbains (GPU).

Les ministres ou secrétaires d'État qui composent le CIV sont principalement ceux en charge de l'éducation nationale, l'économie et les finances, le logement, la justice, l'intérieur, la défense, les transports, l'emploi et la solida-

21- Elle ne couvrait que 22 îlots sensibles en 1982.

rité, la santé, la formation professionnelle, la culture, les DOM-TOM, le budget, l'aménagement du territoire, le commerce et l'artisanat, l'environnement, la jeunesse et les sports, la fonction publique et éventuellement d'autres secteurs si l'ordre du jour le nécessite.

La nature transversale de la politique de la ville impose une coordination resserrée de tous les partenaires. Au niveau national, cette coordination est assurée par la Délégation interministérielle à la ville (DIV), chargée d'animer et de piloter les équipes de terrain, notamment les services déconcentrés, sur la base des orientations arrêtées par le CIV. Au niveau local, les sous-préfets chargés de la politique de la ville dirigent les échelons déconcentrés de l'État et coordonnent les projets engagés avec les différents partenaires, les collectivités locales, les services publics, les organismes sociaux et les associations de quartier.

Il est difficile de retracer les grandes étapes de la politique de la ville tant les objectifs qu'elle s'est fixés au fil des ans sont nombreux, et tant l'instabilité de la position du ministère de la Ville au sein de l'organisation gouvernementale a rendu difficile la continuité, la lisibilité de ses orientations stratégiques et leur affirmation dans les priorités des politiques sectorielles concernées. L'objectif de cohésion sociale est néanmoins un thème continu de la politique de la ville que l'on retrouve dans tous les textes majeurs qui ont marqué ce champ des politiques territoriales.

Depuis la loi d'orientation pour la ville (1991) jusqu'à la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine d'août 2003, en passant par le Pacte de relance pour la ville (1996) ou encore la loi Solidarité et renouvellement urbains (2000), tous ces grands textes d'orientation traitent de la cohésion sociale à travers le thème de la mixité : diversité de l'habitat, des fonctions urbaines, des groupes sociaux ou ethniques. Mixité et cohésion sociale sont ainsi intimement liées. L'idée est que le rattrapage des zones les plus défavorisées, leur retour à « la norme », passe par

la reconstitution de leur capacité de développement économique, social et culturel. Cette capacité tient non seulement à l'accessibilité des services publics, du marché du travail, mais aussi au « capital social », notamment celui formé dans les relations de voisinage. Eric Maurin montre qu'en France depuis déjà longtemps²², c'est autour de la préservation du capital social que se jouent les comportements d'évitement et de fuite qui frappent les Zones urbaines sensibles, en bas de l'échelle, et qui conduisent plus généralement à une spécialisation des quartiers sur les strates intermédiaires et supérieures de l'échelle sociale ainsi qu'à une ségrégation socio-spatiale des territoires urbains.

La contractualisation est l'outil privilégié des politiques de la ville. Ainsi, les mesures en faveur de la cohésion sociale ont la forme de dotations spécifiques dans le cadre de politiques contractuelles entre l'État et les collectivités territoriales, au premier rang desquelles les communes, mais aussi les conseils généraux et les régions. Sont concernés : les anciens contrats de Développement social des quartiers (DSQ), puis le Développement social urbain (DSU) dans le cadre des CPER ainsi que les contrats de ville et les grands projets de ville dans le cadre du XII^{ème} Plan.

Le CIV du 9 mars 2006 a lancé la « nouvelle génération » de contrats : les Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Ils retiennent cinq champs prioritaires de l'intervention de l'État en faveur des quartiers en difficulté : l'accès à l'emploi, l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie, la réussite éducative et l'égalité des chances, la citoyenneté et la prévention de la délinquance, l'accès à la santé²³. Par ces priorités, deux stratégies de l'État sont définies pour la mixité : une stratégie de développement et de rattrapage des zones visées et une stratégie de redistribution des populations à la faveur des démolitions/reconstructions en cours.

22- Eric Maurin, 2004, *Le Ghetto français*, Editions du Seuil et la République des idées.

23- CIV du 9 mars 2006 : Pour une politique de la ville renouvelée.

Les Contrats urbains de cohésion sociale

Les Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) ont pris la suite des contrats de ville, depuis janvier 2007, sur une géographie prioritaire redéfinie.

Signés pour trois ans, et reductibles après évaluation, ils constituent le cadre contractuel unique pour la mise en œuvre des interventions de l'État en faveur des territoires les plus en difficulté. Ils ont été élaborés par les communes et/ou groupements de communes et l'État, en partenariat avec les départements et les régions qui le souhaitaient, pour la mise en œuvre d'un projet local de cohésion sociale complémentaire des projets de rénovation urbaine. Ils se déclinent en programmes d'actions pluriannuels, assortis d'objectifs précis et évaluables. Les financements spécifiques accordés par l'État dans ce cadre sont sécurisés et l'attribution des subventions simplifiée grâce à la création au cours de l'année 2006 d'une Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. La cohésion sociale en faveur des quartiers en difficulté est un objectif prioritaire pour les services territoriaux de l'État ; six préfets délégués à l'égalité des chances ont été nommés et les missions des sous-préfets ville sont élargies. Le caractère interministériel de la politique de la ville est réaffirmé et renforcé sous l'autorité de la DIV.

Source : Dossier presse CIV du 9 mars 2006, site <http://www.cohesionsociale.gouv.fr>

La politique de la ville a fait l'objet de nombreuses critiques et le scepticisme prévaut quant à ses chances de succès, alors même que tout le monde s'accorde à reconnaître son enjeu. Ambition démesurée des objectifs qu'elle se fixe, mise en œuvre inefficace par un appareil d'État trop cloisonné et trop éloigné des lieux d'intervention, cohérence mal assurée des multiples intervenants locaux, la politique de la ville concentre, dit-on, tous les maux des politiques publiques territoriales. Notre objectif ici n'est pas d'apprécier les nouvelles orientations

et les outils développés pour cette politique, mais plutôt de souligner les progrès significatifs qui sont réalisés aujourd'hui pour mesurer l'impact de la politique de la ville.

Objectifs et indicateurs de la politique de la ville

« La présente annexe précise, pour chaque politique publique concourant à la politique de la ville, les orientations et les objectifs assignés sur une période de cinq ans. (...) Ces objectifs sont précisés et complétés à l'occasion de la mise en œuvre locale de la politique de la ville par les différents partenaires qui la conduisent. Le rapprochement et l'analyse croisée des différents indicateurs au niveau de chaque territoire contribuent à l'analyse croisée des politiques publiques dont ils font l'objet. (...) »

2. Emploi et développement économique : réduire les disparités territoriales et améliorer l'accès à l'emploi (...)

2.1 Les objectifs

- Réduire d'un tiers le nombre de chômeurs dans les ZUS sur une période de 5 ans
- Rapprocher le taux de chômage de l'ensemble de chaque ZUS de celui de l'ensemble de leur agglomération de référence (...)

2.2 Les indicateurs de résultats

- Évolution annuelle du taux de chômage dans l'ensemble des ZUS et dans l'ensemble des agglomérations concernées par la politique de la ville
- Évolution du même taux pour les actifs de faible niveau de formation et pour les jeunes actifs de moins de 25 ans dans les ZUS et les agglomérations de référence
- Évolution annuelle du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1 inscrits à l'ANPE dans les ZUS et des demandeurs d'emplois étrangers résidant en ZUS. (...)

Extrait de l'annexe 1 « Objectifs et indicateurs de la politique de la ville », Loi 2003-710 du 1er Août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

Les mesures de la cohésion territoriale

La cohésion territoriale peut se mesurer par divers indicateurs de réduction des écarts constatés entre les zones d'intervention prioritaires de la politique de la ville et d'autres espaces de référence. C'est ce principe général de mesure qui est promu par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine d'août 2003. C'est l'une des premières lois à définir des objectifs chiffrés et des indicateurs de mise en œuvre. C'est autour de ces objectifs que les Contrats urbains de cohésion sociale seront cadrés.

Outre la définition de ces indicateurs, la politique de la ville s'est dotée d'un Observatoire des Zones urbaines sensibles (ZUS)²⁴, qui a réalisé dans ces premiers rapports un travail remarquable de suivi des profils économique, sociologique, éducatif, environnementaux et d'habitat de ces zones. Les résultats de ces travaux seront un précieux guide à l'orientation des politiques publiques.

Les 751 ZUS sont arrêtées par décret (n°96-1156 du 26/12/1996). Elles sont réparties sur 800 communes au sein de plus de 200 agglomérations. Ces zones sont caractérisées par une concentration de problèmes relatifs au logement et à l'emploi.

La sélection des ZUS

Une première liste de ZUS a été fixée par le décret n°93-203 du 5 février 1993 pris pour l'application de la LOV du 13 juillet 1991, comprenant 546 quartiers, caractérisés par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradés et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi (...). Une deuxième liste arrêtée par le décret du 28 mai 1996 relatif aux emplois de ville recense 743 quartiers prioritaires. (...) La sélection des ZUS s'est appuyée sur des critères qualitatifs (...) et sur une analyse conjointe des élus et de l'État. Le décret 96-1156 du 26 décembre 1996 fixe la liste définitive des 750 ZUS. Elle sera néanmoins modifiée à la marge par deux décrets successifs, pour intégrer le quartier « Nouveau Mons » et retracer les frontières de celui de « Grigny ». Voir aussi les décrets du même jour 1154 et 1155 relatifs aux ZFU ainsi que les décrets 1157, 1158 et 1159 relatifs aux ZRU.

Extrait de l'Annexe historique législatif des ZUS-ZRU-ZFU, Observatoire des ZUS Rapport 2004.

Pour autant, ces zones sont loin d'être homogènes. Les ZUS recouvrent une réalité très diverse. Ceci est largement associé aux méthodes floues et instables de détermination de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Julien Damon²⁵ note que «la géographie prioritaire des interventions menées dans le cadre de la politique de la ville s'étend et se restreint, se dilate et se resserre, en fonction des programmes et des affichages». Il décrit une chaîne de ciblage, extension, recentrage, qui conduit à la configuration aujourd'hui « graduée » des ZUS, Zones de redynamisation urbaines (ZRU) et Zones franches urbaines (ZFU). Les ZRU et les ZFU sont incluses dans les ZUS, mais bénéficient de régimes fiscaux et sociaux dérogatoires. Leur liste a été fixée par décret, autour d'un indicateur synthétique de classement visant à cibler les quartiers les plus frappés par les difficultés d'insertion, de formation et d'emploi : en 1996, 90 % des 416 ZRU ont été retenues par cet indice, 10 % seulement selon d'autres critères prévus par la loi. Enfin, les ZFU sont créées dans des quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement

24- Voir les rapports disponibles sur le site www.div.gouv.fr

25- Julien Damon « Objectifs et moyens de la politique de la ville : quelles évolutions ? », *Villes et Territoires*, Cahiers Français, n°328, Septembre-Octobre 2005.

défavorisés au regard des critères caractéristiques des ZRU. Suite aux différents ajustements, notamment la relance du dispositif intervenu par la loi d'orientation et de rénovation urbaine du 1er août 2003 et la loi d'égalité des chances de mars 2006, on compte aujourd'hui 100 ZFU.

Le décret 96-1159 du 26 décembre 1996

Ce décret définissant l'indice synthétique de sélection des ZRU en France métropolitaine en donne la définition suivante :

Art1er – Les données utilisées pour la composition de l'indice synthétique mentionné au A du 3 de l'article 42 modifié, de la loi du 4 février 1995 susvisée sont définies à partir du recensement général de la population de 1990. La population prise en compte est la population totale de la zone sans double comptes, issue de l'exploitation exhaustive du recensement général de la population.

I. Le taux de chômage est le rapport du nombre de chômeur à la population active dénombrée au lieu de résidence.

II. La proportion de jeunes de moins de 25 ans dans la population totale est définie par rapport à l'âge atteint au cours de l'année 1990.

III. La proportion de personnes sans diplôme déclaré est définie par rapport à la population de 15 ans ou plus ayant achevé ses études.

IV. Le potentiel fiscal utilisé est celui défini à l'article L.2334-4 du code général des collectivités territoriales et utilisé pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement en 1996.

Art.2 – La valeur de l'indice synthétique prévu pour le classement des zones urbaines sensibles est obtenue en multipliant la population de chaque zone par les taux visés aux I, II et III de l'Art 1er du présent décret et en divisant ce produit par le potentiel fiscal par habitant de la commune concernée, visée IV. Quand une commune dispose sur son territoire de plusieurs zones urbaines sensibles, ce résultat est multiplié par un coefficient égal à 0,75 lorsque la zone urbaine sensible est classée par ordre décroissant de l'indice synthétique aux rangs 3 et 4 pour cette commune et par un coefficient égal à 0,50 lorsque la zone urbaine sensible est classée aux rangs 5 ou suivants.

C'est sur les ZUS que se déploient en priorité les mesures de « discrimination positive » de la politique de la ville : elles représentent aussi les unités d'observation de base de cette politique de la ville. Pour ce qui concerne la cohésion sociale, on peut utilement distinguer 5 grandes séries d'indicateurs pertinents à observer concernant :

→ les revenus, revenus du travail et transferts sociaux ;

→ l'emploi et la formation, les taux d'activité et de chômage et les différents niveaux de formation ;

→ les conditions de logement des ménages, en particulier les taux d'occupation, le confort relatif des logements et la satisfaction des occupants qui peut être mesurée par la mobilité ;

→ l'état de santé, lu à travers l'ampleur et le type de soins consommés, les profils de mortalité et certaines pathologies « traceurs » comme le surpoids ou la santé dentaire ;

→ la sécurité quotidienne, avec l'observation de différents taux d'infraction jugés significatifs pour la sécurité du quartier de résidence.

L'indicateur de pauvreté monétaire

En France, le seuil de pauvreté est fixé à la moitié du niveau de vie médian, c'est-à-dire le niveau de vie dépassé par la moitié des individus. C'est l'Insee qui fournit cet indicateur à partir de l'enquête Revenus fiscaux qui constitue la source de référence sur les revenus. Le revenu pris en compte pour mesurer le seuil de pauvreté est le revenu disponible après impôts et prestations sociales. En 2001, dernière année pour laquelle l'enquête Revenus fiscaux est disponible, le seuil de pauvreté ainsi défini (50 % du niveau de vie médian) s'établissait à 602 euros

mensuels pour une personne seule, 903 euros pour un couple, 1265 euros pour un couple avec deux enfants de moins de 14 ans, et 783 euros pour un adulte seul avec un enfant de moins de 14 ans. **Il y avait en France, en 2001, près de 3 600 000 personnes dont le niveau de vie était inférieur à ce seuil de pauvreté, soit 6,1% de la population.** Fixer un seuil relève d'une convention forcément arbitraire. L'importance de la pauvreté varie considérablement selon le seuil choisi. Au niveau européen, le seuil utilisé pour les comparaisons est de 60 % du niveau de vie médian. Avec un tel seuil, le taux de pauvreté en France était de 12,4 % en 2001, soit deux fois plus qu'avec le seuil à 50 %.

Source : Rapport 2003-2004 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
Pour en savoir plus : www.insee.fr/ / www.social.gouv.fr

Pour les divers indicateurs retenus, il s'agira de suivre et de comparer les résultats entre les ZUS observées et d'autres espaces de référence. Cette comparaison peut être réalisée au regard d'indicateurs de dispersion, ou, en dynamique, à l'aide d'indicateurs de convergence.

Un indicateur simple de dispersion

L'*écart-type* est un indice de dispersion très fréquemment utilisé et qu'on aurait tort de délaissier au profit d'indicateurs d'apparence plus sophistiqués. Il mesure les écarts à la moyenne et indique donc la dispersion relative de la distribution de la variable observée.

L'*écart-type* est cependant sensible à la valeur moyenne et à l'unité de mesure utilisée.

Il ne permet donc pas de comparer l'ampleur de la dispersion de variables ayant différentes échelles.

Le *coefficient de variation* est une autre mesure qui palie cette difficulté. Il est égal au rapport de l'*écart-type* à la moyenne. Plus la valeur du coefficient de variation est élevée, plus la dispersion autour de la moyenne est grande. Le coefficient de variation permet d'obtenir un indice général, indépendant des unités de mesure employées.

Un indicateur de convergence teste la relation entre le changement relatif de valeur de la variable considérée et le niveau de cette variable. Considérons par exemple le taux de réussite scolaire des ZUS et des établissements hors ZUS. Si la corrélation entre l'évolution du taux de réussite scolaire et le niveau de réussite scolaire est positive, cela signifie que le taux de réussite scolaire augmente d'autant plus que la proportion d'enfants ayant réussi est déjà importante : donc l'écart entre les établissements hors ZUS, où le niveau de réussite est plus élevé, et les ZUS se creuse. Si au contraire la corrélation était négative, on pourrait penser que le taux de réussite scolaire augmente plus vite dans les ZUS qu'ailleurs, il y aurait rattrapage.

Qu'elle soit mesurée par un taux de dispersion ou par un taux de convergence, la comparaison d'une valeur observée à une valeur moyenne pose un problème du choix de cette valeur de référence. On peut évacuer le débat sur cette valeur normative en considérant qu'en France, l'idéal républicain se satisfait de l'idée de convergence vers une moyenne nationale. Il est du reste courant de comparer les ZUS à la moyenne nationale de divers indicateurs. Mais en réalité, cette référence nationale est toujours perfectible et il n'y a pas de bonne solution dans le choix de la valeur de référence. La comparaison avec plusieurs moyennes permet certainement d'enrichir l'analyse : valeur observée versus moyennes des autres ZUS, versus moyenne des villes françaises, ou européennes, versus moyennes régionales, ou départementales, versus moyennes des agglomérations d'appartenance des ZUS. Chacune de ces comparaisons a sa propre signification.

La mesure de la cohésion sociale est délicate parce que plurielle, aussi bien du point de vue des indicateurs qu'elle retient que des territoires de référence considérés. C'est une mesure conditionnée au choix d'observation de l'évaluateur, choix qui, aussi justifiable soit-il, mérite d'être explicité et lisible pour tous. Nous verrons dans le prochain chapitre les importantes difficultés, relatives aux données, rencontrées pour mesurer de l'impact des politiques de la ville sur la cohésion territoriale et les efforts remarquables actuellement fournis par l'Observatoire des ZUS, créé à cet effet.

3-

Mesurer
l'impact
territorial
des politiques
publiques

Si la construction d'indicateurs éclairant les choix politiques est envisageable, elle est néanmoins conditionnée par la disponibilité des données aux échelles pertinentes d'analyse.

Après avoir dressé un rapide panorama des données, souvent nombreuses, nécessaires au suivi territorial des politiques publiques, ce chapitre souligne les difficultés persistantes liées aux défauts majeurs d'accessibilité des données et à leur insuffisante pertinence territoriale.

Les données servent deux exercices d'évaluation complémentaires. Le premier est un exercice de suivi de l'impact territorial des politiques publiques, à travers l'observation continue d'indicateurs territoriaux jugés significatifs des résultats attendus des politiques publiques. L'élaboration de tableaux de bord est vertueuse, leur analyse et commentaire plus encore. Certaines techniques statistiques d'exploitation de ces données mériteraient d'être plus diffusées qu'elles ne le sont aujourd'hui. Pour autant, les résultats de ces traitements restent muets sur les questions d'évaluation, c'est à dire de causalité. Le suivi des statistiques ne dit que peu de choses sur les liens entre les évolutions observées et les politiques publiques mises en œuvre.

À cet égard, un second type d'exercice complète bien ces analyses de suivi. Il s'agit d'analyses plus théoriques permettant d'expliquer les évolutions constatées sur le territoire et d'apprécier le rôle des politiques publiques dans les contextes décrits. Ces travaux d'évaluation sont plus théoriques puisqu'ils retracent par des modèles logiques les chaînes causales des actions et des faits, avant de tester par des modèles de régression, la validité des hypothèses exprimées.

1_ Les données : un enjeu majeur pour l'évaluation

« L'histoire se fait avec des documents ». La phrase de Langlois et Seignobos, répercutée par H.I. Marrou, a marqué des générations de lycéens et d'étudiants. Elle est pourtant ancienne, elle date de 1898. Elle dure. Et cela malgré Lucien Febvre, Marc Bloch et l'Ecole des Annales qui nous ont fait comprendre que les documents étaient multiples, qu'ils n'étaient pas tous « parlants » et surtout qu'ils n'étaient rien sans le questionnement, sans le travail d'invention de l'historien. Pourtant, la phrase a la vie dure et l'on continue trop souvent d'agir comme si les « documents », les « données » livraient la vérité justement sans qu'il soit besoin de les interpréter. Lorsque ces données sont chiffrées, elles se parent, dans un certain nombre d'esprits, d'une vertu naturelle plus grande encore, celle qui s'attache aux nombres. Il en résulte un véritable fidéisme statistique contraire à la méthode scientifique.

Lucien Febvre,

parce qu'on ne saurait mieux dire :

« L'histoire se fait avec des documents écrits, sans doute. Quand il y en a. Mais elle peut se faire, elle doit se faire, sans documents écrits s'il n'en existe point. Avec tout ce que l'ingéniosité de l'historien peut lui permettre d'utiliser pour fabriquer son miel, à défaut des fleurs usuelles. Donc, avec des mots, des signes, des paysages et des tuiles. Des formes de champ et de mauvaises herbes. Des éclipses de lune et des colliers d'attelage. Des expertises de pierres par des géologues et des analyses d'épées en métal par des chimistes. »

L. Febvre, Combats pour l'Histoire, 1933

L'esprit des Annales s'est néanmoins répandu dans les sciences humaines quoique encore insuffisamment puisque ces dernières demeurent souvent à l'état préscientifique de l'activité descriptive. Il s'est répandu aussi, via la philosophie des sciences, dans l'ensemble des sciences. On le retrouve, tel quel, trente ans plus tard, dans la statistique à l'usage des médecins et des biologistes chez DR Cox par exemple ou encore chez Daniel Schwartz lorsque ce dernier écrit, en 1963 : « Il n'est pas exagéré de dire [...] que bien des chercheurs s'attaquent à un problème autre que celui réellement posé, que la définition du problème est le stade le plus important, le plus délicat et le plus méconnu » de la méthode statistique. Sans questionnement préalable, sans problématique, les données ne valent rien, ne disent rien et elles ne valent que lorsqu'elles sont transformées en indicateurs pour répondre à un questionnement, c'est-à-dire, au minimum, lorsqu'elles sont relativisées. Pourtant, si l'évaluation, comme l'Histoire, résulte d'un questionnement préalable ainsi que de la définition d'indicateurs permettant de répondre à ce questionnement, elle se fait quand même avec des données car ces dernières demeurent nécessaires à la vérification que le raisonnement n'est pas contredit par la réalité observée.

Une vraie « formule » mathématique !

« Formulating the precise question is often the most critical part of the statistical analysis ».

D.R.COX, Planning of Experiments, Wiley, NY, 1958.

Pas d'évaluation sans questionnement donc, ni sans conception préalable d'indicateurs, ainsi que nous l'avons vu au chapitre précédent, mais pas non plus d'évaluation sans données d'observation et sans analyse des données. L'acceptabilité de l'exercice provient en effet de

l'originalité des questions mais aussi de la qualité et de la pertinence de ses analyses, lesquelles reposent sur la même qualité et la même pertinence des données et des techniques d'analyse des données qui sont mises en œuvre. L'évaluation de l'impact territorial des politiques publiques présente des exigences particulières en matière de données. C'est pourquoi il faut consacrer du temps et des moyens au recueil des données et à la définition de la problématique. Ces exigences tiennent à la nature des données, à leur acquisition et à leur sélection, ensuite, à leur conservation et à leur mise en forme initiale, enfin.

L'avis d'un prix Nobel

« L'intellectuel français Pierre Bourdieu a conseillé aux responsables politiques d'agir davantage en universitaires, d'engager un débat scientifique fondé sur les faits et les chiffres.

Hélas, on voit trop souvent le contraire : les universitaires qui font des recommandations se politisent : ils déforment les réalités en fonction des idées chères aux dirigeants politiques ».

Joseph Stiglitz, La grande désillusion, Fayard, Juillet 2002.

La nature variée des données à mettre en œuvre pour l'évaluation

On rassemblera tout d'abord des données dites individuelles permettant de saisir le profil des bénéficiaires de la politique publique évaluée qu'il s'agisse d'individus (les entreprises de telle branche, telle catégorie d'associations, tels assurés sociaux) ou des groupes (les habitants des territoires de moyenne montagne ou une catégorie d'habitants comme les jeunes adultes de moins de vingt-cinq ans). Ceci suppose d'une part la définition exacte de ces catégories et d'autre part une réflexion approfondie sur ce que doivent être leurs descripteurs. Ni l'une ni l'autre ne doivent être effectuées par l'évaluateur seul. Cela doit résulter d'un travail

en commun incluant les gestionnaires et si possible les bénéficiaires eux-mêmes. Qui sont-ils en effet ? Si les conditions d'éligibilité à la politique publique sont, en règle générale, assez bien définies, tous les éligibles ne se font pas nécessairement connaître par manque d'information ou d'intérêt. Le groupe des bénéficiaires pourra ainsi présenter des particularités qui pousseront au succès ou à l'échec de la politique engagée indépendamment de cette politique elle-même. La pratique des appels à projets introduit à cet égard un biais de sélection non négligeable. Ainsi dans l'appel à projets, lancé par la DATAR en 2003, relatif à l'expérimentation de démarches locales partagées de santé et d'action sociale et médico-sociale dans le cadre des projets territoriaux de développement, les territoires sélectionnés sont-ils ceux qui auraient le plus besoin d'un tel soutien en raison de leur mauvais état de santé ou bien ceux qui étant déjà en meilleure santé sont aussi les plus dynamiques ? Nous examinerons plus loin d'autres exemples de ces biais de sélection et des méthodes développées pour les résoudre. Notons à ce stade l'importance de cette question pour l'évaluation des politiques publiques. Elle a ouvert un vaste champ de recherche sur lequel cet ouvrage ne peut donner que de brèves indications.

Des données de cadrage ou de groupe compléteront les données individuelles ne serait-ce que parce qu'elles constitueront les dénominateurs ou les pondérateurs de nombreux taux dont les numérateurs seront issus des données individuelles. Ces données de groupe ne devront pas concerner seulement le ou les territoires étudiés mais aussi les territoires environnants et des territoires de référence ou de comparaison. S'il est ici légitime de considérer la moyenne nationale comme une référence parce qu'il s'agit d'une référence commune, il sera également utile de comparer le ou les territoires étudiés à des collections de territoires constituées par tirage au sort (randomisation). Cette pratique qui n'est pas assez répandue dans les sciences humaines, dont relève l'évaluation, est pourtant la seule à permettre d'assurer du respect de la clause de comparabilité

nécessaire à l'interprétation causale. Il faut ici mentionner les progrès réalisés ces dernières années par l'INSEE pour mettre à disposition ces données de cadrage. Grâce à une politique volontariste et des investissements techniques considérables, le site de l'INSEE²⁶ permet aujourd'hui d'accéder gratuitement, à des échelles variées qui peuvent être retenues par l'internaute, à de très nombreuses données issues des recensements 1990 et 1999.

Malgré la place que tiennent de fait les économistes dans l'évaluation des politiques publiques, place qui n'est, du reste, pas sans effets sur l'orientation donnée à l'évaluation, les données budgétaires ne sont pas assez mises en œuvre. Ceci est en partie lié au cloisonnement des champs disciplinaires qui ne prédispose pas le sociologue ou le géographe à prendre en compte ces éléments. Par ailleurs, ces données budgétaires sont prioritairement traitées dans le cadre d'audits réalisés par les organismes de contrôle que sont les Chambres régionales des comptes. Même si l'évaluation des politiques publiques ne doit pas se cantonner à cet aspect des choses, elle se doit d'être d'abord une évaluation du bon emploi des deniers publics, c'est-à-dire de leur emploi efficace. Ces données budgétaires et leur affectation précise seront bien évidemment communiquées à l'évaluateur par le commanditaire responsable de la politique engagée et celui-ci devra veiller à leur bonne utilisation.

La LOLF constitue une incitation réelle à prendre davantage en compte ces données budgétaires. De même, parce que la LOLF mentionne explicitement l'évaluation qui se trouve ainsi promue au niveau constitutionnel et placée au même rang que le contrôle, il serait conséquent que le recueil des données se fasse dans les trois dimensions de la performance que la loi identifie :

- efficacité socio-économique, répondant aux attentes des citoyens ;
- qualité du service rendu, intéressant l'utilisateur ;
- efficacité de la gestion, intéressant le contribuable.

Ces encouragements à rapprocher l'évaluation du citoyen, de l'utilisateur ou du contribuable conduisent naturellement à la rapprocher de l'habitant, c'est-à-dire des territoires. C'est à cette échelle que l'efficacité, la qualité ou l'efficience, qui sont ici évoquées, doivent être mesurées. Cependant, les indicateurs de performances de la LOLF restent en nombre limité (10 par programme) et ne doivent pas être exclusifs d'autres données budgétaires disponibles, qui pourraient être utiles à l'évaluation territoriale.

Le suivi des programmes constitue une dernière source de données. Ces données, produites par les gestionnaires de programme, sont intermédiaires entre les données individuelles et les indicateurs de performance. Elles souffrent souvent d'un manque d'homogénéité, les pratiques n'étant pas toujours encadrées d'une même méthodologie, ce qui rend les comparaisons difficiles. Pour ce qui concerne les crédits européens, un très gros effort a été accompli par la DIACT à partir de la fin des années 1990 pour favoriser l'émergence d'un outil de suivi commun à l'ensemble des régions, de l'Etat et de la Commission européenne. Cet outil dénommé PRESAGE est un logiciel de gestion de base de données et contient une multitude de renseignements sur les bénéficiaires et la mise en œuvre des programmes.

Quelle que soit la politique évaluée, les données recueillies sont très nombreuses. Elles devront en outre être rassemblées sur une durée suffisamment longue, de l'ordre de la dizaine d'années, pour permettre de saisir non seulement un « avant » et un « après » mais aussi des dynamiques de plus longue durée permettant de relever si la politique évaluée ne s'est elle-même pas simplement inscrite dans le cours du temps comme un épiphénomène. Ceci suppose une relative stabilité des données et de leur mode de construction permettant une comparabilité dans le temps des différentes sources mobilisées. Cette condition n'est malheureusement pas toujours remplie.

L'outil PRESAGE

« Ce sont au total 11 milliards d'euros de crédits communautaires qui ont été alloués aux programmes régionaux sur la période 2000/2006 sur un coût total de 30 milliards d'euros. Toutes les régions françaises ont bénéficié de ce type de programme [...] Entre 1994 et 1999, la France avait déjà bénéficié de tels crédits. Chaque région avait alors essayé de mettre en place péniblement un dispositif de suivi de gestion pour être conforme aux exigences réglementaires communautaires.

[...] La DIACT a alors proposé la création d'un dispositif pour le suivi des programmes communautaires. S'agissant de programmes régionaux, l'unité de base du dispositif est le niveau régional et le dispositif devait être bâti en réseau et autour du préfet de région qui dispose de la maîtrise du programme. Celui-ci s'appuie sur l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat, y compris les préfets départementaux. Le conseil régional et les conseils généraux sont des partenaires précieux puisqu'ils participent au cofinancement de ces programmes. L'objectif est également de les introduire dans le système de suivi et de gestion. Ce n'est donc pas qu'un outil d'Etat et la Commission européenne tient tout particulièrement à ce que cela ne le soit pas.

[...] Au niveau national, l'architecture est la suivante : une unité régionale et des bases gérées de façon centralisée par le ministère de l'Intérieur. Un travail indispensable est donc fait en liaison avec la DGCP. La DIACT tient un rôle d'animation et de coordination d'ensemble et, comme les crédits communautaires transitent par le budget de l'Etat, les ministères gestionnaires de fonds font (oh !) évidemment partie de l'ensemble du réseau. Pour un bon fonctionnement de l'outil, nous avons un besoin de connexion avec d'autres outils qui existent au niveau national comme NDL ou FSE.

[...] Ce système a une fonction de gestion et doit permettre un suivi complet depuis la naissance d'un projet ou d'un programme

jusqu'à sa clôture. Un projet est une opération individuelle qui fait suite à un investissement avec une aide communautaire. Le suivi commence à l'instruction par les services techniques. Il concerne aussi la sélection des projets par un comité de programmation et toutes les informations qui peuvent intéresser ce comité sont compilées. Tout le monde travaille donc à partir du même document. Le suivi se poursuit sur l'engagement des paiements des programmes.

[...] PRESAGE permet donc un suivi en temps réel de la vie du projet. [...] Trois types d'indicateurs sont utilisés : indicateurs de réalisation, d'impact et de résultat. [...] Un écran de saisie dédié à la localisation des impacts permettra de développer des analyses territoriales de la mise en œuvre des programmes ».

DIACT

Pertinence des échelles territoriales des données et coïncidence hasardeuse des découpages

Une autre difficulté du travail de recueil des données nécessaires à l'évaluation réside dans la mise en adéquation des découpages retenus par les producteurs.

Il est en effet essentiel que les données soient recueillies à une échelle géographique adéquate. Cette échelle n'est pas nécessairement celle à laquelle a été définie la politique publique (désormais, le plus souvent la région) mais bien plutôt celle du cadre de vie ou d'activité des bénéficiaires. Dans le domaine des politiques partenariales ou contractuelles, les problèmes de déconnexion entre l'échelle pertinente pour l'évaluation et l'usage administratif sont assez rares du fait des découpages administratifs qui coïncident le plus souvent avec les niveaux des collectivités territoriales et correspondent donc

à ceux des analyses, au moins du point de vue des décideurs locaux. Il n'en va pas de même dans les domaines où l'autorité est moins partagée, notamment dans les politiques sectorielles où les administrations ont tendance à inventer leurs propres découpages. Cette situation devient vite gênante quand on veut croiser les données avec d'autres sources. Ainsi, par exemple, en va-t-il du découpage des ZUS qui ne correspond pas toujours aux découpages de la statistique publique et pas à celui des ZEP ou, encore, en matière sanitaire avec l'utilisation du code postal en lieu et place de la commune ou du canton de résidence, pour des raisons de facturation dans les bases d'informations hospitalières du Programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI). Il conviendrait qu'un effort soit fait en matière d'homogénéisation de l'échelle de recueil des informations qui devrait toujours privilégier l'échelle géographique la plus fine possible, celle de l'îlot INSEE ou à tout le moins celle des Ilots regroupés pour l'information statistique (IRIS) du même organisme.

Les IRIS

Les îlots regroupés pour l'information statistique (IRIS) sont des zones géographiques définies par l'INSEE pour les recensements de population de 1990 et 1999. La France en compte environ 50 800 (50 100 en métropole et 700 dans les DOM).

En outre, de façon générale, trop de données demeurent insuffisamment territorialisées ou le sont à des échelles trop grossières pour l'évaluation. Ce n'est pas à l'échelle régionale que tel ou tel problème se pose, mais ici dans telle vallée, ou là, dans tel quartier. Au total, cette question de l'échelle du recueil ou de diffusion des données doit être bien réfléchie au début de l'exercice d'évaluation car les repentirs sont ici coûteux et cause de délais supplémentaires.

L'accessibilité trop aléatoire des données

L'évaluateur, ou plus souvent les commanditaires des travaux d'évaluation à qui revient cette responsabilité, rencontrent d'importantes difficultés pour rassembler les données, non seulement parce qu'elles sont variées, ont des formats temporels ou géographiques peu compatibles, mais aussi, et plus simplement, parce qu'elles ne sont pas toujours accessibles auprès des producteurs.

Pour les évaluations qui portent sur des échelles fines de territoire, se pose un problème spécifique lié à la question de la représentativité et de la confidentialité des données recueillies, car à une échelle trop fine, les données de groupe peuvent permettre l'identification des individus. Toutes les données ne sont d'ailleurs pas disponibles à une échelle fine, notamment les données de santé ou les données financières, et il est heureux qu'il en soit ainsi tant la dérive existe de vouloir décrire toujours plus finement sans toujours garder le souci ni de la significativité statistique, ni du droit à la confidentialité. Toutefois, la notion de « secret statistique » est parfois utilisée abusivement par des administrations quand ce serait plutôt à la CNIL d'en décider et non aux producteurs de données eux-mêmes.

Le choix et l'obtention des données ne sont pas choses aisées. L'idée que les données sont nécessaires à l'étude comme les documents le sont à l'histoire est certainement aussi la cause d'une forte inflation dans le recueil des données. L'histoire de la statistique publique est inséparable du mouvement positiviste et de ses tendances scientistes. Le problème est aujourd'hui plutôt le trop plein de données que le manque de données. Tous les organismes publics, tous les ministères s'attachent depuis le début du XIXe siècle, et pour certains depuis Colbert, à la constitution de statistiques utiles au suivi de leur politique et les progrès techniques ont été sans cesse mis au service du « toujours plus » de données.

Un exemple de disponibilité des données : les données fiscales...

« Les données sur les bases fiscales des communes sont depuis longtemps disponibles auprès de la DGI, mais à un prix rédhibitoire pour la plupart des équipes de recherche ou des bureaux d'étude (pour une seule année, la bande informatique brute était ainsi vendue plus de 7 000 € par la DGI...). On assiste certes, de façon récente, à un changement de doctrine de l'administration vers une plus grande transparence statistique, mais il nous faudra revenir de loin. De plus, la définition du secret statistique concernant les bases de la TP (taxe professionnelle), le plus important impôt local jusqu'à aujourd'hui, s'est encore durcie ces dernières années : alors que, traditionnellement, les données n'étaient restreintes que pour les seules communes disposant de moins de dix contribuables à la TP, ce qui ne concernait presque exclusivement que des très petites communes pesant d'un poids négligeable dans les analyses, dorénavant, ce sont les communes dans lesquelles un contribuable pèse à lui seul plus de 85 % de la base ou du produit qui font l'objet de secret. Le résultat est que maintenant échappe à l'analyse une grande partie des communes dotées de très grosses immobilisations ou entreprises (énergie, automobile, raffinerie, etc.). En bref, les très rares équipes qui pouvaient financer l'achat de telles bases ne disposent aujourd'hui, pour le même prix, que d'une base tronquée et largement inutilisable pour la plupart des analyses du développement local ou des finances publiques locales. Du côté des dotations de l'État aux collectivités locales, l'opacité est encore plus forte, les fichiers détaillés de la DGCL (et aussi pour certaines, de la DGI) n'étant, en pratique, pas accessibles. En bref, il semble que la question des finances locales doive rester l'affaire d'une poignée de spécialistes initiés et demeurer étrangère à celle de l'aménagement du territoire.

Il y a là un paradoxe – dans ce domaine comme dans d'autres –, à voir un pays comme la France lancer plus que d'autres un grand débat politique sur la gestion intercommunale,

les solidarités et plus généralement l'action publique sur les territoires, tout en fournissant moins que d'autres aux acteurs les éléments objectifs que requiert un tel débat. En bref, il s'agit, avec les lois « Pasqua », « Voynet », « Chevènement », « Gayssot », ou encore demain avec la réforme de la taxe professionnelle ou l'acte II de la décentralisation, de « jouer cartes sur table » dans des négociations locales, mais avec des cartes qui restent masquées... »

*Laurent Davezies, Quelle inégalité financière publique locale ?, Territoires 2020, n°10.
DATAR/La Documentation française, 2004.*

Il est illusoire d'espérer la constitution d'un système d'information unique qui regrouperait toutes les données, un tel système serait ingérable et jamais achevé. Nous devons apprendre à nous satisfaire du foisonnement toujours plus grand des sources d'informations. Le problème qui est posé à l'évaluation est en conséquence au moins autant celui de la recherche de ces sources que celle de l'établissement de ponts entre ces différentes sources de données.

En réalité, ce foisonnement des données et leur fréquente inadéquation par rapport à la problématique posée, constituent la démonstration par la négative que les données sont toujours subordonnées au problème posé et non l'inverse. Ceci rend parfaitement inopérante une démarche inductive partant des données et doit faire privilégier une démarche hypothético-déductive. À ce stade, on soulignera tout l'intérêt d'une démarche participative intégrant les producteurs de données, les commanditaires, les élus, les bénéficiaires, les évaluateurs pour identifier les données à mettre en œuvre et les valider. De telles réunions permettent de lever en outre bien des ambiguïtés, d'éviter des désillusions, des regrets, chacun pouvant à cette occasion se rendre compte de ce qui est ou non

disponible, au-delà des déclarations qui font croire que tout sera disponible. Ainsi en matière de santé par exemple, bien des acteurs ont du mal à croire qu'on ne dispose pas de données utilisables à leur échelle de travail sur les accidents du travail, les causes de consultations médicales, le stress, la santé psychique, la santé et l'environnement, la nutrition etc. ; bref sur ce qui fait l'essentiel du bien-être et donc qu'il faut faire avec des données indirectes comme la mortalité ou la consommation de soins, ce qui pose le problème du temps de latence entre la cause et l'effet.

Il ne saurait être question de dresser une liste des sources de données utiles à l'évaluation. De telles listes existent du reste dans plusieurs domaines et l'on s'y référera, par exemple, à partir du site du Conseil national de l'information statistique (www.cnis.fr). Le principal producteur de données en France est l'INSEE (www.insee.fr) et on relèvera les efforts faits par cet organisme pour rendre accessible sur internet ses statistiques, du moins dans le domaine des données de cadrage. Plus récemment apparu, l'Observatoire des territoires de la DIACT donne à de nombreuses échelles des informations originales (www.territoires.gouv.fr). Les divers autres observatoires évoqués ci-après ont du reste pour tâche essentielle ce rassemblement des données.

« Connaissant le système statistique français, nous avons été confrontés, sans réelle surprise à la pauvreté, des informations disponibles. [...] Une recension des sources a été entreprise, soutenue par un long travail de négociations, de collaborations avec les producteurs de données qui n'avaient, le plus souvent, jamais exploité leurs informations sous l'angle géographique. [...] Parmi [les difficultés rencontrées] le fait que les données soient le plus souvent déclaratives et non mesurées, pas standardisées entre les différentes sources, le plus souvent biaisées par le type de recrutement (volontariat, type de population particulier), voir incomplètes. [...] D'autres bases de données sont conçues pour répondre à la vocation de leur initiateur [et pas à celle d'autres études]. Les traitements effectués portent parfois sur des données qui datent de quelques années mais à de rares exceptions près [...] ces informations n'ont plus été collectées par la suite. Le travail réalisé est donc à la fois le premier du genre et peut-être le dernier.

Salem, Rican, Kürzinger : Atlas de la Santé en France, vol.2, comportements et maladies.

Tous les ministères produisent en général leurs propres statistiques dont une partie est reprise par l'INSEE ou disponible auprès de leurs directions des études qui peuvent parfois prendre le nom de direction de l'évaluation. Pour autant, toutes les données ministérielles ne sont pas publiques et pour l'utilisation de certaines un accord de la CNIL est préalablement nécessaire. Les commanditaires de l'évaluation, en général de droit public, ne doivent pas hésiter à accomplir les démarches nécessaires mais l'obtention d'un accord CNIL demande plusieurs mois, voire une année, et ce temps doit être intégré au calendrier de l'évaluation.

De nombreux organismes de droit privé, souvent gestionnaires associés du service public, sont également producteurs de données très

importantes pour l'évaluation de la plupart des politiques publiques : URSSAF, ANPE, Caisses d'assurance maladie, Caisses d'allocations familiales. De même, la production de données est aussi le fait d'organismes de recherche publics : INSERM, CNRS, CEREQ ou privés CREDOC, CREDES. Les collectivités territoriales elles-mêmes produisent des données d'enquêtes et bien d'autres sources encore méritent d'être mobilisées.

En réalité, pour accéder à ces données, l'expérience et l'opiniâtreté de l'évaluateur ne sont pas suffisantes et il faut veiller à associer dès le départ de l'exercice d'évaluation les producteurs de données. Cette pratique est désormais mise en œuvre par l'État avec ses partenaires, ce qui rend nécessaire, en amont, d'inclure dans toutes les conventions de gestion et autres documents contractuels des clauses sur l'accès aux données, la production statistique et d'éventuels programmes communs d'étude.

La profusion des données est telle qu'on pourrait croire que tout existe sur tout. Il en va autrement : bien des sujets ne sont pas documentés, d'autres le sont mais très partiellement et leur recueil présente de nombreux biais de sélection. Peu de sujets au total sont documentés de manière exhaustive ou statistiquement significative et l'évaluation devra prendre garde à vérifier la disponibilité réelle des données notamment aux échelles géographiques qui la préoccupent. L'évaluateur devra toujours prendre garde aussi à s'assurer de la disponibilité réelle des données aux échelles géographiques qui le préoccupent et ne pas s'en remettre en la matière à de simples déclarations. De même, on veillera à ne pas confondre comme on le fait trop souvent, données, c'est-à-dire information de base sur lesquelles des calculs peuvent être opérés, et tableaux de synthèse qui ne le permettent pas et peuvent s'avérer ultérieurement inutiles dans le cours de l'évaluation.

L'avis de trois sénateurs

L'efficacité des centres indépendants d'évaluation est tributaire de l'accès aux informations publiques. Les administrations publiques exercent dans le domaine de l'information publique un monopole, que certains qualifient de naturel, à partir d'une approche économique, qui semble fondée, mais qui offre souvent, en pratique, l'exemple de rétentions d'information.

Joël Bourdin, Pierre André, Jean-Pierre Plancade, Sénateurs, Rapport d'information, n°392, 2004 : Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'Etat

Face à ces difficultés, on a multiplié depuis les années 1980 les observatoires nationaux aussi bien que régionaux. Nombre d'observatoires nationaux font un travail remarquable de collecte et de complément des sources, mais ils produisent peu de données et, surtout, n'ont pas toujours vocation à la production ni à la diffusion des données. La production des observatoires régionaux est de qualité plus inégale sans doute parce que les moyens dont ils sont dotés le sont aussi et parce que les données dont ils disposent sont parfois très incomplètes. En outre, ces productions ne sont pas forcément d'accès public car ces observatoires sont le plus souvent des associations régies par la loi de 1901, ce qui ne va pas sans confusion sur leur fonction. Ainsi, par exemple des Observatoires régionaux de la santé (ORS) qui ont été instaurés à partir de 1982 suite à une simple circulaire de la Direction générale de la Santé. Ce sont des structures de droit privé, associatives, mais qui doivent, pour assurer leur pérennité, fonctionner pour partie comme des bureaux d'études. Les ORS se sont donc développés très inégalement selon les régions -leur budget va de 1 à 10- et leur niveau de production est pour le moins varié. En outre ils ne disposent pas de toutes les données nécessaires, comme les bases PMSI des hôpitaux et cliniques, pour l'obtention desquelles ils sont soumis aux mêmes règles que les autres personnes morales ou physiques. Il y a là des contradictions et sans doute le dispositif gagnerait-il à être clarifié, avec six ou sept ORS interrégionaux transformés soit en admi-

nistration, soit en entreprises réellement indépendantes.

Dans tous les cas, l'exercice d'évaluation aura utilité à se tourner vers les observatoires en raison de leur expertise et de leurs connaissances des sources d'information.

Le point de vue d'un directeur d'observatoire régional

L'organisation actuelle du système d'information en santé est calquée sur celle du système de santé. A la multiplicité des décideurs, des financeurs et des acteurs répond la multiplicité des dispositifs d'information dont les contours suivent le plus souvent les domaines d'intervention ou de compétences des institutions concernées. Etat, collectivités locales, assurance maladie, établissements de santé, etc. disposent de données nombreuses et complémentaires mais sans lien ni organisation entre elles. Chacun connaît, au mieux, les activités ou les bénéficiaires qui relèvent de sa compétence institutionnelle. Il est de ce fait quasiment impossible d'avoir une vision d'ensemble de la situation, ni en matière d'état de santé, ni en matière d'utilisation des ressources. Les nouvelles instances régionales ont souvent entrepris à leur tour de bâtir leur propre système d'information, renforçant ainsi la segmentation actuelle. La plupart du temps, les données existantes portent sur l'offre de soins ou de prise en charge et son utilisation. Les données sur la qualité de ce qui est produit ou sur les résultats atteints en termes de santé sont trop peu nombreuses, de même que les données permettant de définir des stratégies pour éviter les prises en charges ou limiter les conséquences des problèmes les ayant nécessitées. Par ailleurs, il est souligné depuis longtemps que les moyens consacrés à l'analyse et à la valorisation de l'information

ne sont pas assez importants au regard de ceux affectés à la collecte. Qui plus est, ces moyens sont eux-mêmes dispersés en raison de la fragmentation des institutions. Il n'est donc pas étonnant que de nombreuses informations soient trop peu exploitées et encore moins utilisées. Il en va ainsi par exemple des données de l'assurance maladie, des données du PMSI, des données relatives aux bénéficiaires de nombreuses allocations comme celles concernant les personnes handicapées ou dépendantes, etc.

B. Garros, directeur ORS Aquitaine dans Actes de la journée d'étude organisée par le CNIS et la DREES sur l'observation statistique en matière de santé. Rapport n°60, juin 2000. www.cnis.fr

Un autre problème à résoudre dans la démarche d'évaluation est celui du coût des données. La collecte et la mise en forme des données ont un coût réel dont il faut très explicitement tenir compte dans l'organisation du système d'évaluation. Trop souvent les coûts, notamment humains, de construction et d'entretien des bases sont sous-estimés, de sorte que la disponibilité des équipes pour s'engager dans les travaux d'évaluation est limitée, se restreint souvent aux demandes internes, et conduit finalement à sous exploiter les données pourtant produites, et dont l'utilisation par d'autres représente un faible coût marginal.

2_ Le suivi de l'impact territorial des politiques publiques

La masse d'information malgré tout mobilisable donne lieu à la confection et à la diffusion de très nombreux tableaux de bords agrémentés de graphiques et/ou de cartes. Beaucoup de ces rapports sont intéressants mais, trop souvent, ils restent en deçà de ce qu'ils devraient dire, en raison de cette forme de « religion du chiffre » qui a pour conséquence de penser que ceux-ci ont une vertu intrinsèque permettant de ne pas prendre le risque de les interpréter. Cette situation a été plusieurs fois déjà regrettée et le CNIS a même estimé devoir rappeler qu'une obligation d'interpréter les chiffres, en les soumettant à l'analyse, devrait être la règle des producteurs d'information, au sein des directions de la recherche et des études des ministères notamment.

Les données ne disent rien par elles-mêmes, pas plus que les documents historiques. Il faut pour cela mettre en œuvre la méthode statistique parce qu'elle est la méthode de raisonnement permettant d'interpréter le genre de données que l'on rencontre dans le domaine de l'évaluation, dans le domaine de l'humain et du vivant dont le caractère essentiel est donc la variabilité.

Ce qu'est la variabilité doit tout d'abord être bien compris²⁷ :

→ comme le montrent les graphiques ci-contre, cette variabilité-là n'est pas liée à des

erreurs de mesure ou de collecte. Partout en France, dans toutes les communes, tous les décès sont également enregistrés par l'Etat Civil. La réduction du taux de mortalité ne peut venir d'un meilleur enregistrement des événements ;

→ cette variabilité n'est par ailleurs pas prévisible. Seule l'observation répétée permet de la mettre en évidence pour ce qu'elle est. Il est même probable qu'une autre année, une autre série d'observations donnera une variabilité légèrement différente alors que le phénomène observé sera naturellement le même ;

→ cette variabilité enfin n'est pas certaine, elle n'est qu'une probabilité. Observé sur les quelques 36 500 communes françaises, le taux de mortalité varie de 0 à 29 ‰ tandis qu'observé à l'échelle des 96 départements métropolitains, ce taux varie de 6 à 14 ‰. Plus le nombre d'observations est grand, plus forte est la probabilité de trouver des valeurs extrêmes élevées mais celles-ci seront aussi proportionnellement moins nombreuses.

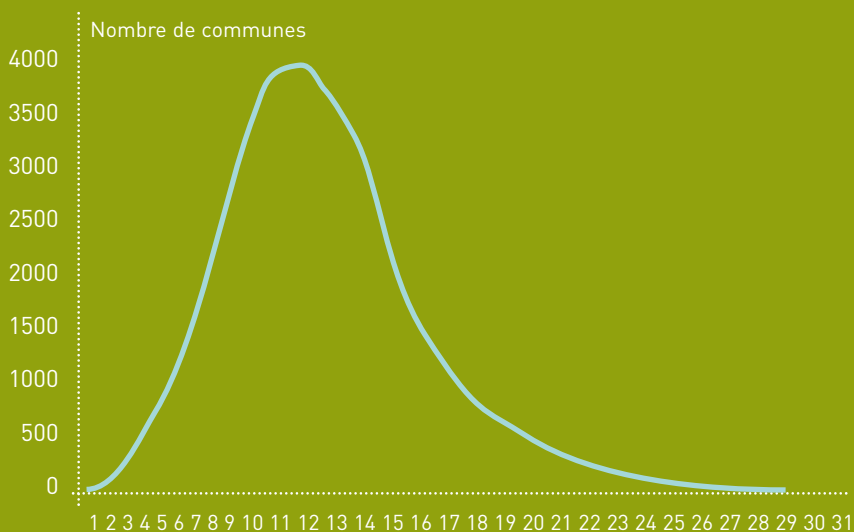
(Voir graphique n°1 page suivante)

Cette variabilité est la conséquence du caractère irréductible de l'individu vivant ou des choses qui en émanent. Elle est la règle. Elle n'enlève rien à l'unité du groupe. Parce que de très nombreux facteurs interviennent, les mêmes causes n'engendrent pas systématiquement les mêmes effets, au même niveau. Ceci complique bien évidemment la tâche de l'évaluation de l'impact territorial des politiques publiques. Soumis à la même politique, tel territoire réagira différemment de tel autre parce que ce territoire est dans le même temps l'objet de nombreuses autres influences qui lui sont propres. Selon les territoires, ces influences jouent tantôt dans un sens, tantôt dans un autre et constituent ce qu'on appelle le hasard. Là où une analyse moyenne d'ensemble conduit à gommer les particularismes locaux, la prise en compte du territoire dans l'évaluation a, au contraire, pour objectif de les identifier afin de rapporter les résultats au contexte dans lequel s'inscrit l'action publique.

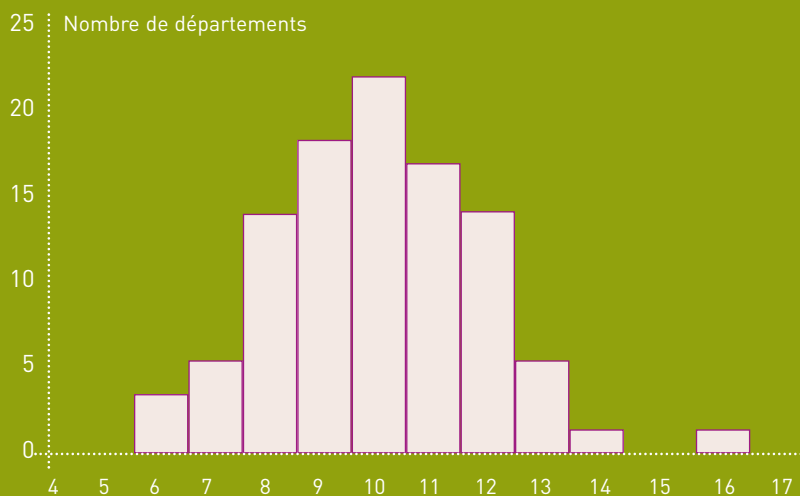
En statistique, une relation sera donc établie non pas parce qu'elle survient à chaque fois que la cause agit mais parce que, en présence d'une

27- On emprunte ici le fond de l'exposé à l'ouvrage de référence de Daniel Schwartz qui a connu une diffusion allant bien au-delà de son champ disciplinaire : *Méthodes statistiques à l'usage des médecins et des biologistes*. Flammarion-Médecine-Sciences, Paris, 1963.

Graphique n° 1 : Variation du taux de mortalité pour 1000 habitants dans les communes françaises



Graphique n°2 : Variation du taux brut de mortalité pour 1000 habitants dans les départements français



certaine cause, cette relation survient plus souvent que quand la cause n'agit pas et avec un écart de fréquence qui est tel que celui-ci ne puisse être attribué au hasard dans la plupart des cas. Etablir un jugement dans un tel domaine mouvant où les relations ne sont vraies qu'en moyenne, le plus souvent, et encore pas de manière absolument mécanique, implique que les relations doivent être observées non sur des cas isolés mais sur des collections de cas, des collections de territoires. Ceci entraîne aussi que les relations doivent être soumises à des tests de significativité permettant de rejeter avec une certaine marge de confiance l'intervention du hasard. Il y a là, pour l'évaluation, des conséquences : la nécessité de l'utilisation d'une méthode d'analyse, celle de la répétition des observations, celle du recours aux tests statistiques, autant d'impératifs qui ne sont pas assez fréquemment observés. Devant ce qu'on croit être de la complexité, de la difficulté mathématique, on préfère trop souvent s'en remettre à de vagues appréciations où l'adverbe est roi. Mais pour quelle utilité ? Pour quel enseignement ? « L'adverbe, voilà l'ennemi » disait déjà Flaubert.

L'établissement d'une liaison statistique, surtout en matière territoriale où intervient, on l'a vu, l'auto corrélation spatiale, ne suffit pas à l'identification de la cause. Il est démontré que cette dernière passe par l'échantillonnage aléatoire, seule technique permettant de rendre comparables les groupes observés sauf sous le rapport de la cause.

(Voir graphique n°2)

Aucun exercice d'évaluation ne devrait donc ignorer la pratique de l'échantillonnage et de cas témoins, nécessaires à l'interprétation causale, lorsque la politique évaluée est territorialement ciblée. Lorsqu'elle ne l'est pas, il peut être possible d'envisager des situations préexistantes comme des cas témoins.

Le recours à la méthode statistique repose d'abord sur quelques règles simples d'analyse des données. Les quelques exemples ci-dessous permettront d'en rappeler l'essentiel :

1°) Sans référence, sans comparaison, une affirmation ne sert à rien.

« Le conseil général décide : 2200 € par enfant et par an ». Sans doute est-on sensible à l'argument subséquent « leur avenir n'a pas de prix, leur éducation, si » et s'apprête-t-on à tirer son chapeau. Mais tout aussitôt est-on en droit de se demander si ces 2200 € sont beaucoup ou peu par rapport à ce que font d'autres conseils généraux ou la moyenne des conseils généraux, si on est là dans un intervalle normal de variabilité. On aimerait aussi savoir ce que recouvre exactement cette somme car si on voit bien que 2200 € cela fait fréquemment deux mois de salaire ou une vingtaine de caddies, on ne voit pas forcément combien cela fait pour l'éducation. Y a-t-il là dedans, les murs, leur entretien, les fournitures, les salaires des enseignants ? Et les sorties scolaires ? On aimerait aussi savoir ce qu'est un enfant ? Ceux qui vont à l'école ou au lycée ? Ceux qui sont en âge d'y aller ? Ceux qui y vont encore même s'ils ont dépassé l'âge de la scolarité obligatoire ? Ceux qui y vont déjà alors même qu'ils n'ont pas encore l'âge de la scolarité obligatoire ? En bref, un nombre isolé n'a pas de vertu, ne signifie rien. Il doit être relativisé.

2°) L'appréciation de la partie suppose la définition du tout.

« Preuve du succès de l'ONU, le nombre de pays membres est passé de 60 en 1950 à 192 en 2006 ». Cette phrase n'a littéralement aucun sens. Au mieux, pourrait-elle suggérer mais alors avec une syntaxe imparfaite, que l'existence même de l'ONU a favorisé l'émergence de nouveaux Etats, mais il y a là bien des présupposés sur les formes que doit prendre l'émancipation du genre humain et le libre droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Tels quels, ces chiffres ne peuvent prendre leur sens que rapportés à 99 qui est le nombre de pays présents sur la planète en 1950 (mais qu'est-ce qu'un pays ?) et 233, nombre en 2006. Dans tous les cas, on n'a

pas une multiplication par plus de trois des adhésions à l'ONU mais le passage d'une proportion d'Etats membres de l'ONU de 61 % des pays du monde en 1950, au début de sa création, à une proportion de 82 %, 50 ans plus tard. En fait, la marche des adhésions à l'ONU suit globalement celle de la formation des états. L'établissement de taux donne du sens à des nombres qui n'en ont pas.

3°) La variabilité des choses humaines doit être intégrée à leur appréciation.

En France, le taux de mortalité observé à l'échelle des départements est de 9,2‰ en moyenne au cours de la décennie 90. Au vu du graphique n°1 (p. 64), n'est-il pas tout aussi intéressant de dire que, dans 95 % des cas, ce taux varie entre 6 et 12 ‰, ce que l'on peut résumer en associant à la notion de moyenne arithmétique celle d'écart type car cet intervalle de 9 ± 3 ‰ correspond à celui de la moyenne \pm deux écarts types.

Une valeur moyenne doit être accompagnée de son intervalle de variation. Du reste l'objet des politiques publiques de cohésion n'est-il pas autant de réduire la variabilité (« l'égalité », la « solidarité ») que de « bouger les moyennes » (le « progrès ») ?

4°) La variabilité doit conduire à multiplier les observations.

L'expérience concrète que nous avons tous de la loi des grands nombres nous enseigne que si les valeurs extrêmes augmentent avec la répétition des observations (en cherchant bien, on trouvera toujours plus petit ou plus grand), la fréquence de ces valeurs devient en même temps de plus en plus faible. Les distributions se stabilisent au fur que le nombre d'observation augmente et du reste généralement assez vite, ce qui a pour conséquence de faire considérer en statistique comme grand des nombres qui ne le sont pas dans la vie de tous les jours. L'intérêt du plus grand nombre possible d'observations est réel mais heureusement donc ce que l'on appelle un grand nombre en statistique est assez vite atteint. Des techniques simples existent pour déterminer cet « échantillon suffisant ».

Pour le destinataire, pour les lecteurs de

l'étude, cette observation entraîne qu'*un pourcentage n'a aucune valeur si on ne précise pas la valeur du dénominateur sur lequel il a été établi.* Pour le commanditaire de l'évaluation, elle incitera à demander à l'évaluateur de prendre en compte un nombre suffisant d'observations.

5°) Il faut rendre le plus pur possible le phénomène observé.

« Le taux brut de mortalité en Lozère était au milieu des années 90 de 12,68 ‰ contre 10,14 ‰ dans le département voisin de l'Hérault ». Quel est l'intérêt de cette phrase ? Aucun, sauf à être croque-mort, et encore dans ce cas est-ce un effectif qui est utile et non pas un pourcentage. En effet, on meurt plus en Lozère que dans l'Hérault, mais en proportion de la population, les personnes âgées n'y sont-elles pas plus nombreuses ? Et n'est-il pas « normal » de mourir lorsqu'on est vieux ? Les différences de structure par âge dans les deux populations comparées font que l'âge intervient ici comme un facteur de confusion. Pour apprécier l'intensité réelle de la mortalité, il faut donc éliminer ce biais introduit par l'âge. C'est en effet la mortalité qui nous intéresse car c'est sur elle que l'on peut agir et non l'âge qui est une donnée biologique. Ces corrections, dites d'ajustement ou de standardisation, sont indispensables. Que de fausses interprétations l'absence de leur mise en œuvre n'entraîne-t-elle pas ! Que d'argent public potentiellement gaspillé ! On meurt plus en Lozère que dans l'Hérault ? Non pas, à âge égal, le taux de mortalité en Lozère est de 10,47‰, contre 10,14 ‰ dans l'Hérault. L'écart initial de 2,5 ‰ s'explique entièrement par l'âge !

Les observations doivent être apurées des biais qui les affectent, ce qui revient à s'efforcer, dans le domaine de l'observation, de reproduire des situations expérimentales au sens où on peut l'entendre dans un laboratoire de physique ou de chimie.

6°) Ce n'est pas parce que les chiffres sont exacts que les interprétations le sont.

« La proportion de bacheliers parmi les jeunes générations en âge de se présenter à l'examen s'est donc accrue de manière considérable : voisine d'un quart au milieu des années 70, elle s'élève aujourd'hui à 62 % ». On aurait tort, comme la formulation y incite, à mettre ce résultat au crédit des politiques éducatives sans y regarder de près. La libéralité des examinateurs est-elle la même aujourd'hui qu'hier ? De même, que penser d'une évaluation de la performance des universités faite à partir de leur pourcentage de réussite à des examens qu'elles délivrent souverainement et sans contrôle. Ou pire encore, que penser de « à la rentrée 2001, on ne compte plus en classe de 6^{ème} que 3,9 % d'élèves ayant un retard égal ou supérieur à deux ans, en métropole ». Les conditions de redoublement n'ont-elles pas évolué ? Toute la dérive, à partir de chiffres qui sont sans doute vrais, est ici dans le passage du registre de l'observation pure au jugement de valeur positif : tout est dans le « on ne compte plus que ».

Avant de lancer une interprétation, il faut vérifier que l'analyse ne recèle pas de biais.

Le domaine de l'évaluation de l'impact territorial des politiques publiques qui ressort de celui du vivant, est donc celui de la variabilité et, nous l'avons vu, une partie au moins, de ce qui en découle. Ce domaine est aussi celui de la complexité. Peu importe ici de souligner que cette complexité n'est peut-être qu'apparente, liée à nos défauts d'instrumentation, à nos mauvaises définitions, à nos difficultés à reproduire des situations expérimentales dans les conditions habituelles d'observation, même avec la standardisation. Peu importe : l'évaluation de l'impact territorial d'une politique publique est complexe parce que de nombreux facteurs entrent en ligne de compte dans le succès d'une action. Cette idée est à ce point partagée que l'expression de situation multi variée est pas-

sée dans le langage courant – du moins celui des politiques publiques – alors même que le mot n'est pas dans les dictionnaires et que ses occurrences sur internet sont rares.

L'analyse multi variée recouvre les deux champs d'analyse que sont la régression multiple à visée explicative et l'analyse des données à visée descriptive et exploratoire. L'analyse des données regroupe les deux familles des techniques d'analyse factorielle et des classifications automatiques. L'usage de ces techniques n'est pas assez répandu.

Les analyses factorielles constituent un puissant outil de sélection des déterminants en variables clés liées aux écarts constatés. Cette sélection ouvre la voie à d'ultérieures analyses causales et constitue un faisceau convergent de probabilités souvent très parlant et souvent très utile à l'action. Les classifications automatiques (voir annexe p. 93) permettent d'identifier des types et donc de mieux caractériser les contextes d'action des politiques publiques. Elles permettent aussi d'identifier les variables à contrôler qu'il convient de standardiser.

La plupart du temps il s'avérera délicat d'isoler l'impact propre à la politique évaluée de l'effet du contexte particulier dans lequel elle agit. Les méthodes de standardisation sont un premier pas en ce sens et la solution peut être approchée par les méthodes de l'analyse de variance sur des groupes formés à raison d'une variable d'appartenance géographique mais cela suppose que l'effet territorial soit le même pour tous les individus d'une même région, ce qui à l'évidence n'est pas exact. L'analyse multi niveaux est la solution développée pour prendre en compte les effets d'appartenance à un groupe, ou effets de contexte, dans l'appréciation de l'impact d'une politique. L'exemple fondateur est celui de la mise en évidence d'un effet « classe » au sens propre dans la disparité des niveaux scolaires, effet indépendant

des caractéristiques individuelles des élèves²⁸. Vont dans le même sens, toutes les techniques qui visent à neutraliser l'auto corrélation spatiale, expression qui traduit le fait que des territoires voisins ont souvent tendance à se ressembler plus entre eux qu'avec des territoires éloignés ainsi que nous l'avons vu au chapitre précédent.

Toutes ces techniques ont pour objet de tenter de reproduire les conditions qui sont celles des situations expérimentales dans les situations d'observation. Elles devraient être plus systématiquement mises en œuvre notamment dans la mesure où elles permettent de faire parler des chiffres, des « tableaux de bord », des « indicateurs de performance » qui sans elles ne disent rien. Mais si elles encadrent la juste interprétation des chiffres, en éliminant certains biais, en assurant la comparabilité, en identifiant des seuils, les méthodes de la statistique n'éliminent pas pour autant la pluralité des interprétations. Cette dernière n'est pas réductible aux effets d'optique des chiffres, elle tient aussi à la pluralité des regards, des points de vue des acteurs concernés par l'évaluation : par leur position respective, ils peuvent avoir de bonnes raisons d'apprécier différemment une même « réalité ». En outre, les méthodes de la statistique descriptive qui permettent le suivi de l'impact territorial des politiques publiques, sont déjà très riches pour l'évaluation. Pour autant, ces analyses relèvent plus du suivi que de l'évaluation à proprement parler et, si elles suggèrent, elles ne démontrent pas. Il faut pour évaluer vraiment recourir aux méthodes de l'analyse causale.

28- Pour un exemple d'application de l'analyse multiniveaux dans le domaine des politiques d'insertion, voir Arnaud Dupray et Céline Gasquet « L'empreinte du contexte région sur l'insertion professionnelle des jeunes », *Revue Formation Emploi*, n°87, Juillet-Septembre 2004. Pour une revue des potentiels d'utilisation de cette méthode dans les politiques sociales voir Lise Gauvin et Clément Dassa, « L'analyse multiniveaux : avancées récentes et retombées anticipées pour l'étude des inégalités sociale et de santé », *Santé, Société et Solidarité*, Observatoire Franco-Québécois de la Santé et de la Solidarité, n°2 / 2004.

3_ Les modèles théoriques : portée et limites pour l'interprétation des données de suivi territorial

En complément du suivi des indicateurs territoriaux de résultats, les décideurs peuvent avoir intérêt à entreprendre d'autres types de travaux qui s'appuieraient en partie sur les données de suivi, mais tenteraient d'approfondir l'analyse du lien et des liens à établir entre les résultats observés sur le ou les territoires et les politiques mises en œuvre.

Il ne s'agit pas ici de donner une vue exhaustive des modèles et techniques de mesure existants, mais plutôt d'en présenter quelques-uns particulièrement adaptés aux questions territoriales.

L'appréciation de l'impact d'une mesure territoriale sur ses bénéficiaires : l'exemple des aides à l'investissement

Cette question est certainement la plus fréquemment posée dans les exercices d'évaluation des politiques territoriales. Elle concerne les mesures telles que la Prime à l'aménagement du territoire (PAT), les exonérations sociales et fiscales des zones franches urbaines ou encore des dispositifs de reclassement mis en place dans certaines zones de reconversion. Cette question concerne aussi les mesures d'aide aux entreprises d'une région, mises en place par exemple dans le cadre des politiques régionales de soutien à l'investissement ou à la création d'entreprises.

Les travaux sur enquête

On trouve un premier type de travaux qui s'appuie sur des enquêtes auprès des bénéficiaires, enquêtes déclaratives qui visent à apprécier l'adéquation de la mesure d'aides aux besoins ou aux objets visés, l'apport pour l'entreprise et ses effets sur les comportements d'investissements, ou d'embauche. Dans le cadre des Contrats de plan Etat-Régions, les mesures d'aide aux entreprises ont été souvent évaluées, avec une grande diversité de méthodes. Dans un rapport d'évaluation des aides aux très petites entreprises²⁹, mené sur la France entière, concernant cinq mesures spécifiques, un travail d'enquête a été réalisé cherchant à déterminer l'effet de l'aide sur le développement de l'entreprise. La DIACT a récemment réalisé une évaluation de l'impact de la PAT³⁰. Tous ces travaux présentent un intérêt certain. Ils mettent notamment l'accent sur la mise en œuvre des dispositifs d'aides, les délais de gestion et l'adéquation aux besoins de développement des entreprises. Pour autant, il est difficile de mesurer les bénéfices à proprement parler des aides. En effet, les enquêtes déclaratives, qui portent rarement sur des données comptables, ne permettent pas toujours de retracer avec fiabilité l'évolution de la situation économique des entreprises. Enfin, le nombre d'entreprises souvent limité et les méthodes d'échantillonnage parfois discutables ne permettent pas toujours d'avancer des résultats chiffrés de l'impact des aides et moins encore de leur impact sur le territoire.

Une évaluation de la Prime à l'aménagement du territoire (PAT)

Cette évaluation porte sur les 1198 entreprises bénéficiaires de la PAT entre 1996 et 2004.

Elle s'appuie sur l'analyse de la base de données de la DIACT, sur l'observation de 5 territoires « témoins » et l'analyse détaillée par entretiens auprès des dirigeants de 102 programmes. L'étude vérifie que la PAT a un effet déclencheur des autres aides publiques et que non seulement les emplois programmés par le dispositif ont bien été créés, mais aussi que la moitié des emplois ainsi créés ne l'auraient pas été sans cette aide. Le coût réel pour l'État d'un emploi créé grâce à la PAT s'élève à 10 000 € en moyenne. La PAT permet le passage d'étape clef du développement des investissements des entreprises, mais son impact sur le choix de localisation et sur le dynamisme local est plus limité.

Source : Évaluation du dispositif de la prime d'aménagement du territoire, Synthèse des résultats, 6 février 2006. www.diact.gouv.fr

Les travaux sur données individuelles : les études type cas témoin

On trouve un second type de travaux, qui nous paraissent moins contestables, puisqu'ils s'appuient sur des données individuelles apparant, par exemple, des fichiers d'aides aux entreprises à d'autres fichiers comme le fichier SIREN de l'INSEE.

Les travaux qui s'appuient sur des données individuelles sont plus probants, tout au moins pour ce qui concerne la mesure de l'impact sur les bénéficiaires. Ces sont des modèles simples, non paramétriques, qui apprécient bien l'efficacité d'un dispositif.

29- *Les aides publiques aux TPE*, Rapport du groupe de travail présidé par André Mulliez, Commissariat Général du Plan, 2004.

30- Disponible sur le site :

http://www.diact.gouv.fr/datar_site/datar_evaluation.nsf

L'impact des aides aux investissements sur les performances des entreprises

L'Insee a mis en œuvre une méthode d'appréciation de l'impact des aides aux investissements sur les performances des entreprises bénéficiaires. Le travail s'appuie sur un échantillon de 3905 entreprises, dont 701 aidées par l'un ou l'autre des deux dispositifs d'aide à l'investissement évalués. Pour ces entreprises, on dispose de données sur 4 années successives, concernant les variables d'investissement, d'emploi, de production, d'exportation, de profit, autant d'indicateurs sur lesquels observer l'impact de l'aide. L'étude décrit les entreprises aidées. Elles sont caractérisées par une taille moyenne, une localisation plutôt rurale et des taux de croissance plus dynamiques. En comparant, sur les diverses variables de résultats, les entreprises aidées et les autres, l'étude montre que l'aide conduit à démarquer durablement les comportements d'investissement et d'embauche des entreprises bénéficiaires.

Ces différences de performance ne peuvent être attribuées à des effets de structure, tels que la taille, l'appartenance sectorielle, la localisation des entreprises aidées : toutes choses égales par ailleurs, les différences de performances persistent. De même, il n'y a pas d'« effets d'aubaine » marqués puisque l'étude montre que les entreprises aidées ont un taux d'investissement de 5 % supérieur à ce qu'il aurait été si elles n'avaient pas touché l'aide.

B. Mulkay, C. Gauthier, JF Marfaing, Les aides aux investissements améliorent les performances des entreprises, Insee DRIRE Midi-Pyrénées publications, n°70 janvier 2005

De tels travaux ouvrent également des potentiels de comparaisons de l'effet des dispositifs selon le territoire. D'une part, au sein d'une région, on peut apprécier le rôle que joue la localisation des entreprises sur la probabilité d'être ou non aidées, ce qui indique aussi la prise en compte du critère géographique par les commissions d'attributions des aides, ou encore leur dynamisme relatif pour couvrir le

secteur dont elles ont la charge. D'autre part, au niveau national, on pourrait comparer les effets des aides sur les entreprises selon les régions. Les différences d'impact sur les bénéficiaires observées appelleraient alors à une analyse des conditions de mise en œuvre des dispositifs.

Pour autant, et précisément parce qu'ils ne contiennent pas d'hypothèses explicatives trop contraignantes, les modèles de ce type restent muets sur l'explication des effets du dispositif. Par ailleurs, ils sont également plus coûteux en termes de données et leur réalisation repose largement sur les possibilités d'accès aux données par les partenaires. Néanmoins, de tels modèles nous paraissent plus fiables sur la mesure des effets que les autres. Ils pourraient utilement être complétés par des analyses monographiques, pour étudier plus en détail les conditions de mise en œuvre des dispositifs évalués, et dégager ainsi les éventuelles voies d'amélioration.

Qu'ils s'appuient sur des données d'enquête ou des données de séries, le principe de ces travaux est de comparer les résultats de deux populations d'acteurs, les bénéficiaires et les non bénéficiaires des aides sur un territoire. On peut obtenir ces populations par recensement ou par sondage.

Les recensements

Ils consistent à considérer l'ensemble de la population comprise dans un fichier, par exemple l'ensemble des entreprises d'une région enregistrées dans le fichier Siren. Cette méthode est adéquate pour travailler sur des territoires limités, une région ou un département.

Dans le cas du recensement, il est « aisé », par croisement des fichiers, de distinguer, parmi les individus, les bénéficiaires d'une mesure des autres. Pour autant, la qualité des fichiers de données et leur continuité sur la période d'observation peuvent conduire à des exclusions : si ces dernières ne sont pas trop importantes en volume, elles n'affectent pas la comparaison des deux populations. Mais, il y a une chose importante à garder à l'esprit : les comparaisons contiennent ici d'importants effets de structure et biais de sélection et les diffé-

rences de performances entre les bénéficiaires et le reste de la population ne peuvent être attribuées à l'aide qu'une fois écartés ces différents effets.

La méthode d'échantillonnage probabiliste

L'échantillonnage probabiliste se fait par la sélection d'un échantillon à partir d'une population, sélection qui repose sur le principe de la randomisation (sélection au hasard ou aléatoire). Il est plus complexe, prend plus de temps et est habituellement plus coûteux que l'échantillonnage non probabiliste. Toutefois, comme les unités de la population sont sélectionnées au hasard et qu'il est possible de calculer la probabilité d'inclusion de chaque unité dans l'échantillon, on peut, grâce à l'échantillonnage probabiliste, produire des estimations fiables, de même que des estimations de l'erreur d'échantillonnage et faire des inférences au sujet de la population³¹. Il est surtout le seul, comme on l'a vu plus haut, à garantir la comparabilité des échantillons.

Pour ce qui concerne l'évaluation territoriale, ce mode d'échantillonnage n'a pas que des avantages. Le principal problème tient au fait que la plupart du temps, la proportion d'individus bénéficiaires d'un dispositif d'aide est faible au regard de l'ensemble de la population. Aussi, la taille de l'échantillon qu'il est nécessaire de retenir pour disposer, en son sein, d'un nombre suffisant de bénéficiaires, c'est-à-dire d'un nombre assez important pour obtenir des résultats significatifs, est très importante : pour certaines échelles de travail, ce nombre ne pourra être atteint. Une alternative réside alors dans l'échantillonnage par quota.

La méthode d'échantillonnage par quota

Cette méthode par quota est une méthode courante d'échantillonnage dite non probabiliste, par laquelle la sélection des individus suit un nombre précis d'unités (de quotas) appliqués à diverses sous-populations.

Ainsi, pour ce qui concerne l'appréciation des effets d'un dispositif d'aide sur les individus, les entreprises par exemple, d'un territoire, l'échantillonnage par quota peut être réalisé pour constituer la population témoin. Cette dernière sera tirée au sort dans les fichiers SIREN, mais elle devra respecter dans ses proportions la répartition par taille, secteur d'activité et/ou localisation des entreprises bénéficiaires des aides. L'inconvénient d'une telle méthode est qu'elle ne permet pas, de ce fait, de connaître les caractéristiques de la population des entreprises bénéficiaires au regard de l'ensemble de la population. En revanche, la comparaison des deux populations sur les variables de résultats aura ainsi éliminé, selon les critères imposés aux quotas, tout ou partie des « effets de structures », révélant « toutes choses égales par ailleurs » des différences de comportements ou de performances, que l'on pourra attribuer au crédit du dispositif d'aide.

Le biais de sélection

La comparaison de populations bénéficiaires et non bénéficiaires d'une mesure de soutien ne peut consister en une simple comparaison des moyennes de leurs performances. Ceci pourrait conduire à attribuer à l'aide des écarts de performances moyennes qui tiennent en réalité à d'autres facteurs, comme le secteur d'appartenance des entreprises aidées, leur taille relative, leur âge ou toute autre caractéristique moins facilement observable, mais ayant néanmoins favorisé leur éligibilité à l'aide.

Il existe des méthodes de comparaison qui permettent de corriger les différents effets pour ne retenir que celui effectivement attribuable à l'aide évaluée. On notera l'importance de corriger les biais de sélection dans une évaluation de ce type de dispositif. Par exemple, dans le cadre d'une opération de reconversion, les aides, par nature, auront tendance à être attribuées aux entreprises dont les performances sont les plus fragiles, notamment celles qui

31- On trouvera des explications claires et détaillées de toutes les méthodes d'échantillonnage sur le site de l'institut des Statistiques du Canada.
<http://www.statcan.ca/francais/edu/power/ch13/probability>

offrent une faible diversification des marchés. Cette caractéristique ne figure pas nécessairement dans les critères d'éligibilité de l'aide, mais relève de la décision des commissions locales de sélection des dossiers. Quoiqu'il en soit, la comparaison simple des performances moyennes des entreprises aidées et non aidées par ce dispositif aura tendance à sous-estimer son effet, en exhibant pour les premières des performances moyennes en termes de diversification des produits plus limitées. En revanche, si l'on estime, par la méthode de sélectivité d'Heckman, ce qu'auraient été la diversification des entreprises aidées si elles n'avaient pas bénéficié de l'aide, on pourrait considérer que l'aide visant la reconversion des activités a finalement eu un impact plus positif que ce que laissait entrevoir la stricte comparaison des performances des deux populations. (Voir tableau n°4)

Les études comparant les bénéficiaires avec une population témoin sont aujourd'hui solides mais elles consistent davantage dans une mesure de l'efficacité du dispositif examiné qu'en une évaluation complète pour le décideur. Ceci pour au moins trois raisons :

- elles identifient des liaisons, en mesurent l'intensité et le sens, mais n'identifient pas pour autant les mécanismes fondamentaux permettant d'expliquer l'impact des aides ;
- elles ne donnent pas lieu à l'estimation des coûts de la politique au regard des effets enregistrés, nécessitant pour ce faire des données budgétaires complémentaires, ainsi que des scénarios d'utilisation alternative des fonds alloués ;
- elles ne disent rien sur l'impact territorial au-delà de l'effet sur les bénéficiaires.

Autant les deux dernières limites peuvent, au prix d'une complexification des techniques à l'œuvre, être résolues en incorporant les données financières et géographiques, autant la première limite est insurmontable, parce que

comprise dans principes mêmes de la méthode. Cependant, la mesure de l'efficacité d'une politique publique est une étape essentielle de toute évaluation. C'est pourquoi, même si leur mise en œuvre est cependant coûteuse en temps, qu'elles exigent l'appariement de fichiers de bases de données lourdes, qu'elles font appel à des traitements qui ne s'improvisent pas, ces études cas témoins constituent un point de passage obligé de l'évaluation de l'impact territorial des aides. Elles doivent à ce titre être intégrées aux cahiers des charges de ces exercices. Les équipes existent aujourd'hui, qui savent entreprendre ces travaux indispensables à l'évaluation.

L'appréciation de la cohérence des politiques publiques : l'exemple des politiques de transport et régionale européennes

Les politiques d'aménagement et de compétitivité des territoires présentent des objectifs globaux de cohésion qui ne sont pas toujours en phase avec les objectifs d'autres politiques sectorielles : si elles ne contrarient pas le principe de cohésion territoriale, ces dernières ne le servent cependant pas toujours au mieux. Les décideurs sont peu sensibilisés à la question de l'impact des politiques publiques sur la cohésion territoriale et il est vrai qu'ils ne disposent que rarement d'analyses éclairantes de la cohérence des politiques territoriales avec les autres domaines de politique publique.

Une expérience particulièrement intéressante a été initiée à l'échelle européenne dans le cadre du programme ORATE (en anglais ESPON) afin d'évaluer *ex-ante* les conséquences de différentes politiques publiques sur les trois objectifs de la politique régionale européenne : cohésion, polycentrisme et développement durable. Les travaux engagés dans le cadre de cet observatoire sont nombreux, s'appuient sur des équipes universitaires reconnues travail-

Tableau n°4 : Typologie des méthodes de comparaison des populations

B. Mulkay, C. Gauthier, JF Marfaing

« Les aides aux investissements améliorent les performances des entreprises »,
Insee DRIRE Midi-Pyrénées publications, n°70 janvier 2005

Différentes méthodes de comparaison ont été utilisées : en corrigeant des effets de structure, en éliminant les biais de sélection par une méthode statistique « par appariement » de Rubin (effet causal), enfin en combinant les deux corrections (structure et sélection) avec le « modèle de sélectivité » de Heckman (effet causal corrigé); dans le cas des aides étudiées ici, la mesure de l'effet causal corrigé se révèle assez imprécise du fait du faible nombre des entreprises aidées. Ces différentes méthodes sont décrites succinctement dans le tableau ci-dessous.

Une évaluation de plus en plus affinée

Méthodes	Avantages	Inconvénients
Comparaison de moyenne	Méthode simple	Ne prend pas en compte les effets de structure, ni de sélection
Méthode « Toutes choses égales par ailleurs »	Corrige des effets de structures liés à des variables disponibles	Ne corrige pas du biais de sélection Il peut rester des variables non observables
Méthode par appariement de Rubin	Prise en compte de la sélection des entreprises avec la probabilité de recevoir l'aide	Ne tient pas compte des variables inobservables
Modèle de sélectivité de Heckman	Prise en compte de la sélection avec une corrélation entre sélection et performances	A priori structurel sur les causes de la performance des entreprises

lant en réseau à l'échelle européenne, confrontent les résultats de différents modèles, utilisent des données rarement rassemblées et abordent ambitieusement les questions de cohérence des politiques publiques et territoriales³².

L'analyse de la cohérence des politiques publiques et politiques régionales suppose d'avoir recours à des modèles théoriques. Ces approches théoriques sont des représentations simplifiées de la réalité, susceptibles d'identifier les mécanismes qui se mettent en œuvre sur le territoire lors de l'adoption d'une politique publique, même si cette dernière ne le vise pas directement. Ces enchaînements logiques sont ici illustrés sur deux modèles, l'un micro CG Europe, l'autre macro, SASI, développés dans le cadre du programme ORATE pour saisir l'impact de la politique des transports sur la cohésion territoriale.

(Voir schéma n°1 page ci-contre et schéma n° 2 p. 76)

Les modèles sont construits sur une série d'hypothèses qui décrivent le comportement des agents des différents secteurs d'activité, sur différents marchés, et une situation ou un état initial d'équilibre de ces marchés. La politique publique, en l'occurrence le choix d'un scénario pour les transports européens, agit sur l'une ou l'autre des composantes de cet état. Elle déclenche une série d'actions et d'ajustements : ses effets en chaîne s'épuisent à plus ou moins longue échéance, donnant lieu à un nouvel état stabilisé dont on peut comparer les caractéristiques avec le premier et déduire ainsi l'impact des politiques publiques sur le territoire.

Ces modèles explicatifs sont puissants, notamment par leur cohérence interne, par la logique de leur construction et par leur niveau d'abstraction qui permet d'isoler et d'examiner les lois fondamentales de certains phénomènes. Ici, dans notre exemple, les rendements croissants, le mode de consommation et le positionnement initial des entreprises locales sur le marché européen.

Le degré d'abstraction de ces modélisations conduit dans la plupart des modèles à une prise en compte du territoire à travers les coûts de transport que suppose son accessibilité aux biens et services ou au marché du travail. Ces coûts de transports sont souvent extensifs, supposés refléter aussi les coûts de communication, les barrières linguistiques et l'ensemble des obstacles à l'unification du marché. Les données pour mesurer les coûts de transport sont en revanche, dans les estimations, souvent plus restrictives.

Tous les modèles ne sont pas également pertinents. La robustesse d'un modèle se juge à la solidité relative de ses résultats au regard du jeu d'hypothèses. Que se passe-t-il si l'on change l'une des hypothèses ? Si les résultats sont très sensibles aux hypothèses, la fiabilité du modèle est certainement discutable. C'est du reste le cas de la plupart des modèles d'économie géographique desquels est dérivé le modèle CG Europe, où l'hypothèse de libre entrée sur le marché du secteur 2 de concurrence monopolistique est déterminante de la recomposition sectorielle décrite et finalement de l'impact de la politique des transports sur le territoire.

Par ailleurs, la qualité d'un modèle se juge par la validation empirique des résultats. La validation empirique de la majorité des cas passe par des modèles de régression multiple, dans le cas de variable continue, par des modèles de régression logistique dans le cas de variable ordinaire ou qualitative. Le modèle est formalisé à travers une série d'équations qui en sont la forme réduite. Cette dernière teste une corrélation entre une variable expliquée, endogène, et une série de variables explicatives, autonomes. La forme de la relation entre ces variables est une forme linéaire, qui seule permet au modèle d'être soumis aux tests de validation statistique. La forme réduite d'un

32- <http://www.espon.eu>

Schéma n° 1 : le modèle CG Europe

Hypothèses

Secteur S1 de produits locaux, rendements constants, marché concurrentiel ;

Secteur S2 de produits échangeables, rendements croissants, concurrence monopolistique ;

Unité des consommateurs : fonction croissante du revenu et de la variété des biens consommés, fonction décroissante du prix des biens ;

Coûts d'échanges inter-régionaux de biens : coûts de voyage du personnel et coûts logistiques.

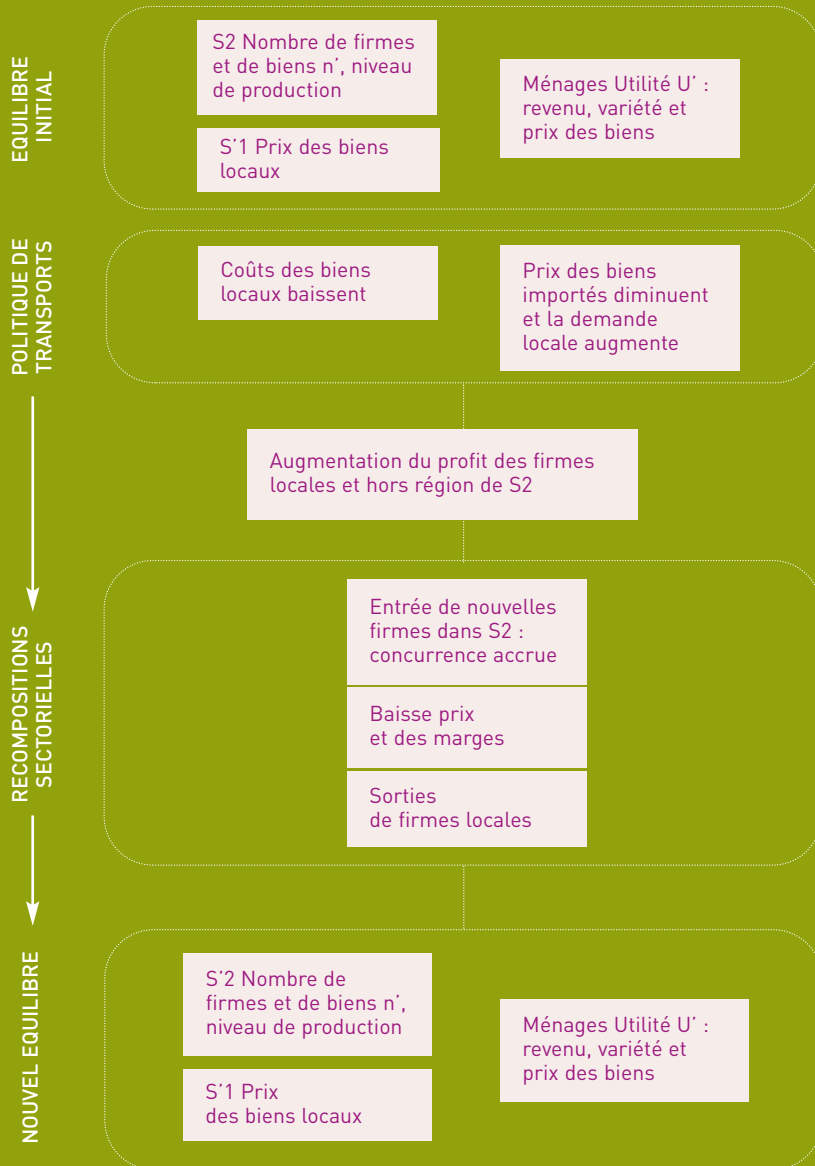
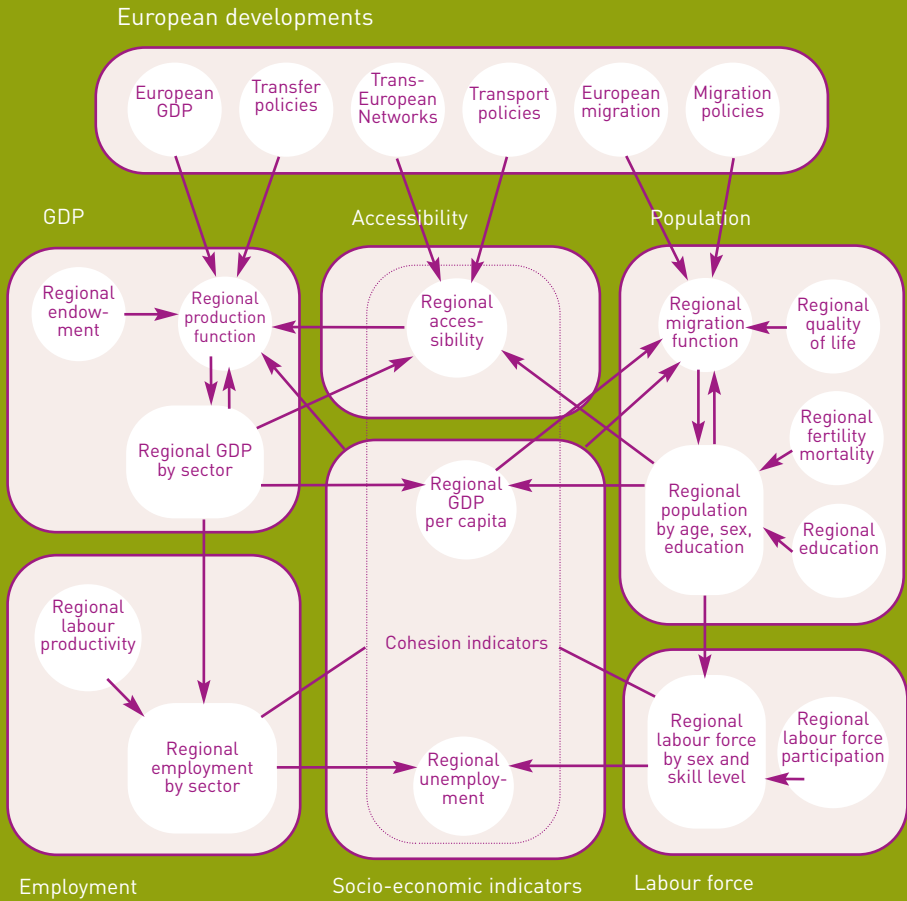


Schéma n°2 : le modèle SASI



modèle est ensuite estimée à partir de données statistiques choisies pour chacune des variables, et selon la méthode en pratique dominante des moindres carrés ordinaires. L'estimation par cette méthode donne une valeur aux paramètres de l'équation qui représentent respectivement le poids explicatif de chaque variable.

La validation empirique d'un modèle par la régression linéaire est une opération difficile, contraignante et la lecture des résultats statistiques l'est tout autant. Pour juger de la validation empirique d'un modèle, le statisticien se pose deux grandes questions pour lesquelles il dispose de différents tests permettant d'apporter une réponse.

Le modèle est-il bien spécifié ?

On observe pour cela :

- la qualité de l'ajustement global du modèle. Il s'agit du coefficient de détermination, le R^2 , dans le cas de régression simple, et de l'analyse de la variance par le test de Fisher dans le cas de la régression multiple. Il s'agit de mesurer la part de la variance expliquée par les variables endogènes choisies dans le modèle ;
- la pertinence du choix des variables explicatives dans la spécification du modèle, en s'assurant d'une part qu'il ne manque pas de variables explicatives majeures, auquel cas il y a auto corrélation des résidus : ces derniers ne suivent pas une distribution aléatoire puisqu'ils contiennent un effet systématique de variables actives non identifiées dans le modèle. D'autre part, on s'assure que les variables ne sont pas redondantes les unes avec les autres : l'indépendance des variables explicatives est vérifiée par l'analyse des covariances ;
- la contrainte de linéarité imposée par l'estimation. On peut tester s'il est acceptable ou non de concevoir une relation linéaire entre les variables expliquées et explicatives. Si tel n'est pas le cas, le modélisateur doit trouver une forme réduite mieux adaptée ou exprimer différemment ses variables, par exemple sous forme logarithmique.

Les résultats de l'estimation sont-ils significatifs ?

- la significativité des différentes variables explicatives retenues. Il s'agit de tester l'hypothèse selon laquelle le paramètre de la variable serait nul : si cette hypothèse est rejetée, on peut affirmer, avec un degré de confiance déterminé, que la variable est significativement différente de 0 et qu'elle joue donc un rôle dans la détermination de la variable expliquée ;
- la précision de l'estimation par la détermination d'un intervalle de confiance, intervalle à l'intérieur duquel on a une probabilité donnée que la valeur estimée du paramètre est proche de sa vraie valeur.

Notons que les estimations économétriques exigent des observations nombreuses, notamment au regard du nombre souvent élevé de variables explicatives nécessairement retenues pour décrire les mécanismes complexes à l'œuvre sur un territoire. Aussi, ce type de travail est contraignant pour des échelles trop fines d'étude où le nombre d'observations serait insuffisant.

(Voir tableau n°5 page suivante)

Ce type de travaux a une portée très intéressante, notamment pour une évaluation ex-ante de l'impact territorial des choix des décideurs. Ils livrent, pour qui sait les déchiffrer, des résultats concrets, mesurant l'effet des différents leviers de politiques publiques : le modèle CG Europe nous dit par exemple que si on adopte le scénario A3 d'infrastructures de rail et de route, on participe à une augmentation globale du PIB de l'Europe des 12 de 0,14 % ! Ceci est bien peu, montre le faible impact global des transports sur la croissance économique en Europe et ne manquera pas d'interroger les idées communément, peut-être trop vite, admises par les décideurs et par la société toute entière sur le caractère immensément stratégique du secteur.

Tableau n°5 SASI :

Table 4.7 SASI model : accessibility cohesion effects in AC12

Scenario	Accessibility cohesion effects (+ / -)				
	CoV	Gini	G/A	RC	AC
A1 Only rail projects 1991-2001	—	—	.	—	---
A2 Only road projects 1991-2001	—	+	.	—	---
A3 Rail and road projects 1991-2001	—	—	.	—	---

Table 4.16 CGEurope : cohesion effects in AC12

Scenario	GDP/capita cohesion effects (+ / -)				
	CoV	Gini	G/A	RC	AC
A1 Only rail projects 1991-2001	—	+	—	+	---
A2 Only road projects	+	—	—	+	—
A3 Rail and road projects 1991-2001	.	—	—	+	---

+ / ++ Weak/strong cohesion effect : disparities reduced

- / -- Weak/strong anti-cohesion effect : disparities increased

. Little or no cohesion effect

CoV Coefficient of variation (%)

Gini Gini coefficient (%)

G/A Geometric / arithmetic mean

R/C Correlation relative change v. level

AC Correlation absolute change v. level

Néanmoins, les résultats de ce type d'études sont difficiles à discuter. Les modèles SASI et CG Europe sont à cet égard éloquentes. Les tableaux ci-dessus résument l'un des résultats des modèles. Ils donnent par le signe, ou les signes, le sens et l'ampleur de l'effet des scénarii de politiques des transports sur la cohésion de l'Europe des 12, telle qu'elle est mesurée par différents indicateurs. Par exemple, on y lit que le modèle SASI prédit un impact positif du scénario A2, celui d'une politique toute dirigée sur les infrastructures routières, sur la cohésion quand cette dernière est mesurée par un indicateur de concentration de Gini, mais cet effet est négatif si l'on considère toutes les autres mesures de cohésion qu'il s'agisse du coefficient de variation ou des taux de corrélation relatif ou absolu. La lecture d'ensemble de ces tableaux montre que nous sommes en face de deux modèles, deux estimations, deux simulations dont les résultats ne sont pas entièrement convergents et paraissent fragiles car très sensibles à la mesure de la cohésion choisie. Pour autant, même après une lecture attentive des modèles, il n'est pas aisé d'opter pour l'un ou l'autre. Le choix du scénario pour la politique des transports le plus conforme aux objectifs de la politique régionale européenne devra trouver, en complément de ces analyses théoriques, d'autres lectures de la question.

Micro-économie : attention, danger ?

« La microéconomie, telle qu'on l'entend habituellement, n'est (...) à notre sens d'aucune utilité (...). Pour devenir utile, il faudrait donc que la microéconomie change radicalement de perspective. Au lieu de spéculer indéfiniment sur ce que devraient faire les individus hypothétiques évoluant dans un monde qui l'est tout autant, il faudrait partir de l'observation des individus tels qu'ils sont (...). Une telle façon de faire est évidemment moins exaltante, et rassurante, que celle qui donne l'impression d'établir des vérités éternelles – puisque « démontrées », mathématiques à l'appui – et donc que la science progresse. C'est pourquoi la microéconomie, telle qu'on la connaît, a encore de beaux jours devant elle, bien qu'elle soit inutile. »

Bernard Guerrien in Cahiers Français, n°327, 2005, La Documentation française.

Les critiques que l'on peut adresser à la micro-économie, très souvent mobilisée dans les modèles théoriques, ne doivent pas décourager le recours à ce type d'approches. D'une part, dans cette confrontation à la réalité des politiques publiques, la microéconomie progresse et, surtout, fait progresser par le débat, au centre duquel les économistes l'ont placée, les approches alternatives qui adoptent d'autres hypothèses et d'autres techniques de modélisation. Les approches formalisées, microéconomiques ou autres sont quand même d'un grand appui pour identifier les dimensions clefs qui sont à l'œuvre dans l'enchaînement des effets territoriaux des politiques publiques. Pour autant, la prudence et le pragmatisme doivent prévaloir. L'abstraction et la formalisation mathématique de la modélisation sont aussi un piège : elles privent les non spécialistes d'une claire compréhension des enjeux des hypothèses posées dans les modèles ; elles tendent trop souvent à faire de la démonstration logique la preuve du propos,

sans véritable validation empirique statistique des résultats et en utilisant parfois des présupposés théoriques contestables. Ceci invite à promouvoir un travail de pédagogie, de vulgarisation, réalisé par les chercheurs eux-mêmes ou par des personnes formées à la recherche, capables de dresser des états des lieux compréhensifs, et de faire parler les résultats pour les questions qui préoccupent les décideurs et les élus ainsi sensibilisés aux méthodes de la recherche en science sociale.

L'appréciation de l'ajustement des moyens alloués aux territoires

À l'heure de la territorialisation des politiques publiques, à l'heure où se met en place, à travers la LOLF, une déclinaison territoriale des moyens alloués à un programme, une question cruciale pour l'évaluation de l'impact territorial des politiques publiques est celle de l'ajustement des moyens aux besoins des territoires et de leurs habitants.

L'ajustement des moyens aux besoins des territoires est une condition de réussite des politiques publiques. L'exemple de la politique des ZEP est là pour en témoigner. Les études d'évaluation des ZEP montrent de maigres résultats positifs en termes de performances des élèves des établissements concernés. Pour autant, ce qui paraît en cause dans la faiblesse relative des résultats est finalement qu'ils sont à la hauteur des moyens consentis, moyens saupoudrés sur un trop grand nombre d'établissements, dont la sélection s'appuie sur des critères flous³³. Par exemple, il n'y a en moyenne que deux élèves de moins par classe en ZEP, alors que la situation de certaines cibles territoriales exigerait des différentiels de taux d'encadrement sans doute nettement plus marqués.

Cette question des moyens comprend deux volets. Les moyens alloués localement sont-ils suffisants pour couvrir les besoins ? Les moyens alloués localement sont-ils bien gérés, bien utilisés ?

La détermination des besoins du territoire : le cas des besoins de santé

La circulaire ministérielle n°101/DHOS/O/2004 du 5 mars 2004 a lancé l'élaboration des Schémas régionaux d'organisation des sanitaires (SROS) de troisième génération. Arrêtés en mars 2006, les SROS marquent un tournant dans la territorialisation des politiques de santé, puisque les efforts sont explicitement mis sur une meilleure évaluation des besoins, au plus proche du territoire, ou des territoires de santé, en association étroite avec les établissements, les professionnels et les élus engagés dans la mise en œuvre des diverses dispositions adoptées au travers des Conférences sanitaires de territoires.

Le problème de l'adéquation de l'offre à la demande n'est pas une question nouvelle pour la planification sanitaire, car elle en est même l'objectif premier. Elle est cependant aujourd'hui posée en des termes nouveaux. L'évaluation des besoins s'opère désormais sur des territoires de santé inspirés des bassins de santé et supposés refléter les modes d'utilisation réels des équipements de l'offre sanitaire par les habitants. Ces territoires de santé remplacent opportunément un découpage en secteur sanitaire, qui n'avait de réalité pour les patients que celle de l'administration qui en était faite. D'autre part, l'évaluation des besoins devrait s'opérer par des méthodes nouvelles d'estimation, qui sont éloignées des calculs d'indices de lits/habitants, jusque-là appliqués de façon systématique aux « secteurs sanitaires ».

Pour importante que soit cette question d'ajustement de l'offre aux besoins des habitants, il faut admettre que la théorie économique a, jus-

33- R. Bénabou, F. Kramarz et C. Prost « Zones d'Éducation Prioritaires : quels moyens pour quels résultats », Document de travail du CREST, 2003.

que là, été d'un faible apport pour fournir aux décideurs des outils fiables de mesures des besoins territoriaux. Trois grandes approches de la demande de soins sont modélisées :

→ le modèle classique de la demande de soins, dans lequel la demande répond à un arbitrage entre la consommation de soins et la consommation d'autres biens, en fonction du prix relatif des soins et du budget, ou revenu dont dispose l'agent ;

→ le modèle du capital humain, dans lequel la demande est une fonction de l'investissement de l'individu dans son « capital santé », investissement qui dépend lui-même des bénéfices qu'il en attend, faisant du salaire et du revenu une composante essentiel de la demande ;

→ le modèle de la demande pure, qui distingue une consommation de soins émanant du patient, une demande « pure », indépendante de l'offre, et la consommation à l'initiative du médecin qui, selon le diagnostic, détermine la nature et le volume de consommation.

Les hypothèses de rationalité des agents paraissent pour le moins inadaptées, voire éso-tériques, quand il s'agit de rendre compte des comportements de recours aux soins. Les modèles de microéconomie, malgré les progrès ponctuellement réalisés par l'introduction de fonctions de préférence et d'utilité plus sophistiquées, restent de peu d'utilité pour la mise en œuvre des SROS.

Mais si la modélisation de la demande est encore pauvre, en revanche, de nombreux travaux empiriques existent, qui ont permis ensemble d'identifier les déterminants de la consommation de soins médicaux en général et des soins hospitaliers en particulier.

Les principaux déterminants de la consommation de soins médicaux

Variables démographiques :

Age, sexe

Variables économiques :

Revenu, prix des soins, coûts des assurances, couverture sociale

Variables socioprofessionnelles :

Activité/chômage/précarité, CSP

Variables autres :

Logement/conditions de vie, environnement

La démarche pragmatique qui peut alors être proposée, pour évaluer l'ajustement de l'offre aux besoins de santé, serait basée sur l'hypothèse selon laquelle le niveau de besoins de soins hospitaliers de court séjour d'une population est défini en référence à une norme de fait, par exemple, la consommation moyenne nationale.

Il s'agit d'abord de calculer les écarts de recours des habitants du territoire au regard de la moyenne nationale. Il s'agit ensuite d'expliquer ces écarts à partir de ce que dit la littérature des principaux déterminants de la consommation de soins. On a deux grandes explications possibles pour expliquer les écarts de consommation :

→ l'organisation médicale, en particulier la densité de médecins, l'activité des filières d'adressage et les capacités des établissements ;

→ le contexte territorial, caractérisé par les variables socio-économiques connues, peut affecter le recours aux soins.

La principale difficulté tient au fait que si les données individuelles de recours indiquent l'âge, le sexe et la résidence des patients, elles ne donnent en général aucune information sur leur profil socio-économique. Aussi, la seule approche possible est, par une analyse factorielle, d'observer le poids des différentes variables socio-économiques et d'organisation de l'offre connues à l'échelle des cantons, dans l'explication des différences de taux de recours observés. Ceci revient à pondérer les résultats

par un facteur qu'on contrôle mal mais dont on sait qu'il a des effets.

L'interprétation des résultats de telles études est évidemment délicate. Certaines variables explicatives ont des effets contraires sur le recours hospitalier et, par ailleurs, les valeurs moyennes à l'échelle des cantons peuvent masquer d'importantes disparités et des « poches » de besoins qui sont en quelque sorte « écrasés » par la valeur moyenne des variables. Enfin, et surtout peut-être, le signe des écarts de consommation à la moyenne nationale peut indiquer un besoin de soins ou au contraire une bonne prise en charge ! On comprendra donc avec quelle attention et quelle modestie il est nécessaire de lire et d'interpréter les résultats.

Néanmoins, l'analyse prudente, scrupuleuse et collective, des différences territoriales de consommations de soins permet sans doute d'identifier mieux que bien des modèles, et de façon plus rigoureuse que sur de simples dires d'experts, les besoins de soins d'un territoire. Une telle approche, développée pour le domaine de la santé depuis une dizaine d'années³⁴, peut être appliquée à toute allocation de ressources publiques dans les services pour lesquels la consommation est territorialement différenciée selon des déterminants connus ou identifiables (la poste, l'éducation, la justice etc.).

Nous avons vu deux types d'utilisation de la modélisation dans l'analyse des questions relatives à l'impact territorial des politiques publiques. Les études cas-témoins, qui s'appuient sur des modèles non-paramétriques simples, donnant une mesure de l'impact d'une politique publique plus qu'une explication des méca-

nismes à l'œuvre. Les modèles théoriques complexes, qui s'appuient sur différents jeux d'hypothèses pour déduire les impacts territoriaux de choix politiques : malgré le grand formalisme de ce type de modélisation l'incertitude reste grande quant aux résultats. Ils peuvent être utilisés comme des outils d'aide à la compréhension des enjeux, ou encore orienter l'observation territoriale grâce aux grands déterminants qu'ils mettent en lumière. Mais il faut sans doute se garder d'en faire les seuls instruments d'évaluation pour les utiliser plutôt comme outils de débat conduisant à la décision. Car, comme nous l'avons dit en introduction, l'évaluation est une démarche vivante, pluraliste, complexe, qui ne peut reposer sur une seule approche, une seule méthodologie et qui ne croit pas en l'existence d'une vérité cachée. Mobilisant des objets politiques et sociaux, loin du domaine expérimental par nature, elle vise plutôt à rassembler des faisceaux d'indices pour l'appréciation de la politique considérée.

34- Voir l'ouvrage de Tonnellier Fr. et Vigneron E., *Géographie de la santé en France*. Paris, PUF, QSJ ?, 1998, qui en a posé le principe.

Conclusion

Aujourd'hui, l'évaluation progresse en France. Sous l'effet conjoint de la montée en puissance des politiques contractuelles issues de l'approfondissement de la décentralisation, de la mise en place de la LOLF et des échanges qu'elle suscite sur l'allocation de moyens déconcentrés, la prise en compte des territoires devient un enjeu majeur. Pour autant, et malgré ces avancées, la dimension territoriale de l'évaluation des politiques publiques est encore mésestimée, mal ajustée, sous informée, approximative car peu outillée.

Cet ouvrage a cherché à montrer qu'une telle prise en compte du territoire dans l'évaluation des politiques publiques était loin d'être hors de portée. De nombreux atouts existent sur lesquels on peut s'appuyer pour mieux prendre en compte demain les territoires dans l'évaluation des politiques publiques. Tous les acteurs peuvent contribuer à ce progrès et nous résumerons ici les principaux messages adressés à chacun d'entre eux.

Deux messages principaux peuvent être adressés aux décideurs, aux élus et aux tutelles administratives de tous les échelons.

« Géographiser » les priorités

Ceci signifie la formulation d'une véritable stratégie territoriale dans la formulation des politiques publiques, où le territoire, les territoires, n'apparaissent pas exclusivement comme une contrainte à gommer pour uniformiser les objectifs recherchés des politiques publiques, mais bien au contraire comme alliés ou cibles, qui contribueront à les rendre plus efficaces. Il s'agit de rapprocher les politiques sectorielles qui, d'un côté, structurent de fait les territoires, et de l'autre, les politiques territoriales ou locales qui doivent souvent corriger les effets des premières. Si la volonté politique est certainement le premier ingrédient d'une telle démarche, elle peut prendre appui sur différentes pratiques qu'il est bon de diffuser :

→ procéder à une évaluation territoriale ex ante des politiques publiques, c'est-à-dire à une analyse d'une part des mécanismes supposés d'impact sur les territoires, et d'autre part des effets attendus. Cet exercice logique de simulation, s'il est clairement explicité, contribue à l'explicitation des décisions publiques ;

→ prendre en compte plus systématiquement dans la LOLF les indicateurs d'objectifs et de performance construits dans le cadre du dialogue de gestion sur lequel elle s'appuie pour affecter les ressources, c'est-à-dire géographier la LOLF en localisation précisément les territoires visés ;

→ prioriser, hiérarchiser, sélectionner les objectifs généraux formulés dans les documents de planification et les programmes d'actions qui en découlent.

Utiliser l'évaluation territoriale comme un outil d'accompagnement et de gestion des politiques publiques

Ceci a été dit à maintes reprises par tous les ouvrages d'évaluation, cette dernière n'est pas un outil de contrôle mais bien une démarche d'aide à la décision. Ceci s'applique aussi à l'évaluation de l'impact territorial des politiques publiques. L'évaluation ne sert pas à juger, mais à mieux arbitrer, à relancer les négociations partenariales, à économiser, à communiquer sur les choix réalisés, autant de fonctions qui sont souvent sous-exploitées.

Des recommandations, d'ordre aussi bien politique que technique, peuvent également être formulées à l'attention des instances d'évaluation

Nous ne reprendrons pas ici les recommandations déjà formulées dans les ouvrages d'évaluation, et auxquelles nous souscrivons, concernant la composition de ces instances et leur positionnement au sein du dispositif d'évaluation. Rappelons simplement qu'elles sont des lieux ouverts de débat et que leur réflexion doit conduire à déplacer les regards que les acteurs portent sur leur propre champ d'activité. Leur objectif : établir une appréciation de l'impact territorial des politiques publiques, à partir d'un faisceau d'éléments convergents. Rappelons enfin qu'en dépit des récents progrès, les instances d'évaluation restent insuffisantes, en nombre et en moyens, à l'échelon territorial. Leur développement est souhaitable et favorisera l'implication des citoyens dans la vie publique.

Choisir les échelles territoriales adaptées aux questions que pose l'évaluation

S'agissant plus spécifiquement de l'évaluation de l'impact territorial des politiques publiques, un travail essentiel de l'instance est d'opérer des choix concernant les champs, les horizons temporels, et surtout les échelles territoriales d'observation à retenir. Ces choix doivent explicitement être déduits des questions qui auront été formulées de manière précise dans le cadre de l'instance : efficacité des actions partenariales conduites sur un territoire désigné, cohérence locale des diverses politiques ou adéquation globale des initiatives décentralisées, autant de questions qui, sans être indépendantes les unes des autres, ne peuvent être éclairées par les mêmes analyses. Découpler ces questions et leurs perspectives, c'est s'assurer de répondre à l'une et l'autre d'entre elles ; les mêler, pour que tous les partenaires s'y retrouvent, c'est s'assurer de n'en traiter finalement aucune.

Hausser le niveau d'exigence des cahiers des charges

La rédaction des cahiers des charges qui cadrent les études destinées à nourrir la réflexion de l'instance d'évaluation doit être plus ciblée en termes de champs couverts. Cette rédaction peut utilement s'adosser à une revue de littérature et de méthodes, qui pose les acquis, et définit les pistes de travail, d'application. Les cahiers des charges doivent aussi veiller à l'utilisation des techniques de statistique avancées, et privilégier des approches pluralistes mêlant traitement quantitatif et recueil d'informations qualitatives.

Anticiper les besoins de données

L'instance d'évaluation ne peut faire l'économie d'un travail en amont consistant à répertorier les données nécessaires à la réalisation de l'évaluation. Elle pourra pour cela s'appuyer

notamment sur les travaux des différents observatoires, qui, sur bien des sujets, font le point sur les données et leurs conditions d'accessibilité. Ceci suppose aussi d'associer dès le départ de l'exercice les producteurs de données, qui sauront d'autant mieux répondre aux besoins qu'ils auront une claire idée de la demande d'évaluation.

Développer et diffuser la culture statistique à l'échelon territorial

Il est important, à l'heure où les données chiffrées ne cessent d'être multipliées, où les relations partenariales et contractuelles y sont soumises, que les acteurs de l'évaluation soient formés à la statistique, pour ne pas être éblouis mais bien éclairés par les traitements qui en sont faits. Démystifier les chiffres, les mettre au service du débat public plutôt que de faire du débat leur otage : l'enjeu de l'acquisition d'une culture statistique n'est pas mince. Ceci renforce certainement la nécessité d'associer étroitement les producteurs de données et les statisticiens aux travaux de l'instance.

Prendre le temps nécessaire

Qu'il s'agisse du positionnement de l'évaluation, du travail de recueil d'informations, des analyses menées par l'évaluateur, ou enfin du cheminement vers une appréciation commune des résultats, de leur signification, l'exercice d'évaluation doit établir un calendrier compatible avec cette démarche d'ensemble. Les éventuels conflits avec les calendriers politiques méritent d'être traités en amont, et non dans l'urgence.

S'agissant des opérateurs de l'évaluation, il est souhaitable de donner aux études une orientation plus marquée de recherche appliquée

Renforcer l'engagement des universités dans les travaux d'évaluation territoriale

Les universitaires ne sont pas suffisamment présents dans le champ de l'évaluation territoriale des politiques publiques. Peu familiers avec les données produites par les administrations, et dont ils se méfient le plus souvent, peu enclins à réaliser des études jugées trop empiriques au regard de la portée théorique des publications qu'ils visent, les universitaires voient aussi dans les travaux d'évaluation territoriale un enfermement sur des problématiques locales dont ils ne pourront généraliser facilement les enseignements. Ils sont trop souvent coupés du débat public. Pourtant, quand il se produit, le rapprochement des chercheurs et universitaires avec la sphère des politiques publiques est fructueux. Les rapports du CAE ont par exemple permis une contribution éclairante des sciences économiques aux divers débats des politiques publiques. Il en va de même pour l'expérience européenne de ESPON, dont on a vu l'intérêt des travaux dans le domaine des transports. Ceci montre les attentes face à des espaces d'intermédiation entre la recherche et les décideurs. Mais à ce jour, malgré quelques exemples remarquables (INED, LASMAS, IRDES, CREDOC...) ces lieux ne sont ni assez nombreux, ni assez orientés sur les problématiques des territoires, et quand ils le sont, ils sont trop éloignés des données d'évaluation, et souvent méconnus par les administrations locales.

Mobiliser les travaux de recherche

Les études d'évaluation seraient certainement enrichies si elles s'appuyaient plus qu'elles ne le font sur les travaux de recherche. En effet, ces derniers permettent d'identifier certains déterminants clefs de ce qui est observable localement et de saisir les mécanismes à l'œuvre dans les champs considérés. Leur revue peut éviter de réinventer ce qui est connu. Évidemment, ce ne sont pas des enseignements « clef en main », et un travail de lecture, d'in-

interprétation, de vulgarisation est nécessaire qui exige, sinon d'être chercheur, du moins d'avoir été formé à la recherche. Ces compétences de « traduction » des travaux de recherche pour les mettre à profit dans les analyses des évaluations méritent certainement d'être développées dans les équipes d'évaluateurs.

Organiser des conférences de consensus sur les méthodes en sciences sociales

À l'instar de ce qui peut exister dans les disciplines médicales, il serait tout à fait utile d'organiser dans les sciences sociales des conférences de consensus par lesquelles certaines méthodes de travail jugées, à un moment donné du développement de la recherche, comme les plus adaptées au traitement de telle ou telle question, pourraient être promues et diffusées en pratique pour entreprendre les études d'évaluation. C'est à une démarche de normalisation des sciences sociales que nous convions ici, car elle est le propre des sciences et n'exclue nullement la poursuite des débats dans la sphère de la recherche.

Enfin, des demandes pressantes s'adressent aux producteurs de données, sans qui l'évaluation de l'impact territorial des politiques publiques est illusoire.

Harmoniser, rationaliser et territorialiser la production de données

Les données statistiques ne manquent pas en France, à l'échelle territoriale elles peuvent même paraître trop nombreuses. Pourtant, nous l'avons vu, elles sont souvent inadéquates. Pour corriger cela, il convient sans doute que les données soient co-construites par tous les acteurs de la chaîne, des gestionnaires aux statisticiens-évaluateurs, dépassant les périmètres administratifs. Par souci d'économie et de qualité des données, il est préférable que les données de gestion soient aussi celles qui sont utilisées dans l'évaluation. Mais plus généralement, il faut tendre vers une plus grande homogénéité des données administratives locales, ouvrir les possibilités de croisement des bases de données individuelles, stabiliser les nomenclatures et à défaut en publier les

tables de passage. Enfin, et surtout, il faut davantage territorialiser les données et, dans ce dessein, retenir des découpages territoriaux compatibles, les plus fins possible afin d'être en mesure de créer des systèmes d'informations géographiques aux diverses échelles pertinentes pour les décideurs. Cela suppose d'abandonner dans certaines bases la référence codée « maison » au profit des codes officiels géographiques (communes, cantons, département...) plus stables et mieux emboîtés.

Faciliter le recensement des données

La production de données souffre en France d'une faible visibilité. Qui fait quoi ? Intéressant quel(s) thème(s) ? À quelle(s) échelle(s) ? L'une des contributions premières les plus importantes des observatoires nationaux a précisément été de répertorier les données disponibles. Les rapports sont souvent introduits par une analyse des matériaux statistiques, de leur portée et de leurs limites. Certains services statistiques des ministères, comme la DARES, produisent également des recensements de données. Ces travaux pourraient utilement offrir les bases de constitution d'une sorte de bibliothèque de données, avec leur type, leur formatage, les échelles retenues, les producteurs et les conditions d'accès.

Faciliter l'accessibilité des données

Il ne s'agit évidemment pas ici de détourner les règles du secret statistique, ni d'en regretter l'existence, bien au contraire. Mais il est nécessaire d'informer les utilisateurs potentiels, et notamment les opérateurs et les instances techniques d'évaluation, sur les démarches d'accès aux données. Faire connaître, pour les différentes bases, les conditions de délivrance des autorisations de la CNIL. Demander aux producteurs de données, aux administrations comme aux organismes privés tels que les

caisses sociales (assurance maladie, allocations familiales etc.), les Urssaf, l'ANPE... d'adopter, pour l'ensemble du territoire qu'ils couvrent, une politique claire en matière de transmission de données, les conditions à remplir pour être en mesure de les exploiter dans le cadre d'un exercice d'évaluation.

Adressées à chaque catégorie d'acteurs de l'évaluation des politiques publiques, ces recommandations ne constituent pas un défi insurmontable. C'est à un effort collectif que cet ouvrage convie, à un effort de rigueur. Il vise à établir solidement des faits avec, en arrière-plan, cette idée exprimée par Hannah Arendt que *« la liberté d'opinion est une farce si les faits ne sont pas connus et si ce ne sont pas les faits eux-mêmes qui sont l'objet de débat »*. Cet effort n'est finalement pas si difficile que cela à accomplir. Pour preuve, qu'on se retourne en arrière, on ne laissera pas d'être étonné du chemin déjà parcouru. Mais il faut encore aller plus loin, pour replacer au cœur du débat public ce bien commun : le territoire, les territoires.

Annexes

Exemples de documents supports de la formalisation des objectifs territoriaux des politiques publiques

<u>"Chef de file"</u>	<u>Nom du document</u>	<u>Sigle reconnu</u>
Etat	Schémas de services collectifs	SSC
	Cadre de référence stratégique national	CRSN
	Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire	CIADT
	Directives territoriales d'aménagement	DTA
	Plan d'actions stratégiques de l'État en région	PASER
	Plan d'actions stratégiques de l'État dans le département	PASED
	Budgets opérationnels de programme	BOP
	Circulaires sur les objectifs quantifiés (santé, logement)	
Régions	Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire	SRADT
	Schémas régionaux des transports	SRT
	Parcs naturels régionaux	PNR
	Contrats territoriaux	
	Contrats de projets Etat-Région	CPER
	Plan régional d'apprentissage et de formation professionnelle	PRAFP
	Schéma prévisionnel des formations	
	Schémas régionaux de développement économique	SRDE

<u>"Chef de file"</u>	<u>Nom du document</u>	<u>Sigle reconnu</u>
Départements		
	Schéma routier départemental	
	Schéma de transports collectifs	
	Schémas départementaux du handicap	
	Schémas départementaux des personnes âgées	
	Schémas départementaux de la famille	
	Schémas départementaux de l'insertion sociale	
	Plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées	
Communes – EPCI		
	Schémas de cohérence territoriale	SCOT
	Plans locaux d'urbanisme	PLU
	Programmes locaux de l'habitat	PLH
	Plans de déplacements urbains	PDU
	Contrats urbains de cohésion sociale	CUCS
	Schémas d'aménagement et de gestion des eaux	SAGE
Autres instances		
	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux	SDAGE
	Schémas régionaux d'organisation sanitaire	SROS
	Programmes régionaux de santé publique	PRSP

Le point sur l'analyse des données

Les analyses de données d'évaluation ont à prendre en compte un très grand nombre de critères parmi lesquels il n'est pas aisé d'établir a priori des hiérarchies : elles sont donc par nature multicritères et doivent faire usage des techniques statistiques de l'analyse des données regroupant les analyses factorielles et les techniques de classification automatique. Ces techniques ne sont pas encore assez diffusées. Les principes en sont donc ici rappelés brièvement afin que chacun puisse se rendre compte de leur puissance et plus encore de leur remarquable adaptation à la résolution des questions d'évaluation, le plus souvent délaissés, car jugés comme nécessitant l'intégration de trop de paramètres.

Aspects généraux

L'analyse des données est la solution statistique adaptée à l'exploration et à la représentation de l'information multivariée, c'est-à-dire de l'information contenue dans des tableaux d'individus (en lignes) décrits par de nombreuses variables (en colonnes). À l'intersection d'une ligne et d'une colonne se trouve la valeur prise par un individu i pour une variable j . Ainsi, des sujets décrits par des critères biométriques ou encore des départements décrits par la palette de leur offre de soins. Ces informations peuvent aussi bien être quantitatives que qualitatives et, plus encore, elles peuvent être mêlées. L'Analyse factorielle des correspondances (AFC) et la Classification ascendante hiérarchique (CAH) sont les deux types les plus courants de ces analyses. On sait qu'il s'agit là d'analyses fort compliquées sur le plan mathématique. Nous renvoyons donc aux ouvrages classiques. L'interprétation des résultats de ces analyses ne nécessite toutefois pas de

connaissances mathématiques très poussées et nous renvoyons pour cela les lecteurs intéressés par plus de détail et pour un premier contact à quelques ouvrages de difficulté graduée³⁵.

L'analyse factorielle des correspondances (AFC)

Rappelons tout d'abord que l'analyse des correspondances (Benzécri et col., 1973) est l'une des méthodes d'analyse statistique multidimensionnelle les plus puissantes. Ses buts sont les mêmes que ceux des autres méthodes d'analyse des données multivariées. Il s'agit principalement de fournir des représentations graphiques planes de la dispersion des individus dans l'espace à n dimensions des variables. Pour cela l'AFC recherche et ordonne les axes d'allongement principaux du nuage de points ainsi formé. La distance entre deux "points" variables ou deux "points" individus est mesurée par la distance du χ^2 , ce qui permet la représentation dans le même espace géométrique des individus (par exemple des établissements hospitaliers) et des variables (par exemple des disciplines d'équipement mesurées en nombre de lits installés).

L'analyse substitue aux variables initiales (respectivement aux individus) un nombre réduit de nouvelles variables (resp. de nouveaux individus), dites facteurs ou axes factoriels, qui sont des combinaisons linéaires des variables initiales (resp. des individus). Un axe factoriel est

35- Fénelon J.P., 1995 – Qu'est-ce que l'Analyse des Données. Paris, Editions Lefonen.

Pour une approche déjà plus approfondie on pourra consulter, parmi un très grand nombre d'ouvrages d'abord l'Analyse Factorielle de Philippe Cibois, Paris, PUF, QSJ ? n°2095, puis le récent et remarquable : Lebart L., Morineau A., Piron M., 1995 – Statistique Exploratoire Multidimensionnelle. Paris, Dunod.

ainsi défini par la somme de la part de chacune des variables initiales (resp. des individus) dans sa formation. De façon très triviale, un axe factoriel sera ainsi fait de "beaucoup" de telle et telle variable, de "peu" de telle ou telle autre, etc. ou de "beaucoup" de tel ou tel individu, de "peu" de tel ou tel autre, etc.

Sur les graphiques, où l'on projettera les valeurs (i.e. les coordonnées) prises par les individus sur ces "super-variables" (resp. pour les variables dans l'espace des individus), la lecture se fera en termes de proximité entre points. Pour illustrer notre propos, nous prendrons ici l'exemple de la description de l'activité de soins des établissements hospitaliers. Des points éloignés indiqueront des établissements ou-et des disciplines ou activités dissemblables et des points proches, des établissements ou-et des disciplines ou activités dont la situation est comparable. La proximité entre un établissement et une discipline ne peut pas s'interpréter nécessairement comme une liaison préférentielle, même si c'est le plus souvent le cas. D'un mot, un établissement peut aussi bien être proche d'une activité parce que caractérisé par elle que parce que repoussé par les autres. Il est donc risqué de distinguer des groupes d'établissements "attirés" par une ou plusieurs activités à partir de l'observation des seules projections dans les plans factoriels. Les méthodes de classification automatique permettent en revanche cette attitude.

D'autres raisons encore font que l'interprétation n'est pas aussi simple qu'il y paraît. En effet, les plans factoriels formés par la réunion de deux axes factoriels sont toujours une projection donc une déformation dans un espace à deux dimensions d'un nuage qui s'inscrit en fait dans un espace à n dimensions. Un certain nombre de renseignements sont donnés qui permettent de juger de la qualité de la projection des points individus et des points variables sur un axe factoriel donné de même que de juger de la contribution de chacun d'entre eux à la formation de cet axe factoriel.

L'observation des graphiques conduit bien souvent à s'attacher au détail. Or la lecture des résultats doit d'abord s'intéresser à des phénomènes d'ensemble. Quel est le degré de structuration de l'information ? Les différents types connus d'établissements se distinguent-ils bien ? Des types ou sous-types inhabituels apparaissent-ils ? Peuvent venir ensuite des questions plus particulières : quels sont les types d'établissements (respectivement quelles sont les activités) qui ont le plus de poids dans la définition de la forme du nuage de points (i.e. de la structure de l'information), quels sont ceux qui contribuent le plus à sa différenciation, quels sont ceux enfin qui déterminent les axes d'allongement principaux du nuage (c'est-à-dire à la formation des premiers axes factoriels) ?

La classification ascendante hiérarchique (CAH)

Les méthodes de classification automatique sont très complémentaires de celles de l'analyse factorielle comme l'analyse des correspondances. Les méthodes d'analyse factorielle visent à la mise en évidence des structures fortes (mais pourtant cachées dans un épais nuage

multidimensionnel) tandis que les méthodes de classification automatique consistent en général à effectuer une partition des individus de l'analyse. La classification ascendante hiérarchique procède par regroupements successifs des individus deux à deux jusqu'à leur regroupement dans une seule classe. Le travail de regroupement se fait par itération et nécessite donc un très grand nombre de calculs :

→ à la première étape (qui démarre en fait au pas $n+1$, puisque les n individus forment chacun une classe à un individu), on détermine quels sont les deux individus qui se ressemblent le plus dans le tableau où ils sont caracté-

térisés par rapport aux n variables. Ces deux individus sont alors regroupés pour former une première classe ;

→ à la deuxième étape ($n+2$), on recherche dans le tableau de $n-1$ lignes quels sont les deux individus (classes) qui se ressemblent le plus. Ils sont alors agrégés et fournissent un tableau $n-2$;

→ et ainsi de suite, l'algorithme de calcul est ainsi répété jusqu'à l'obtention d'une seule classe contenant tous les individus.

Schéma n° 3 : Classification ascendante hiérarchique sur les individus et les variables

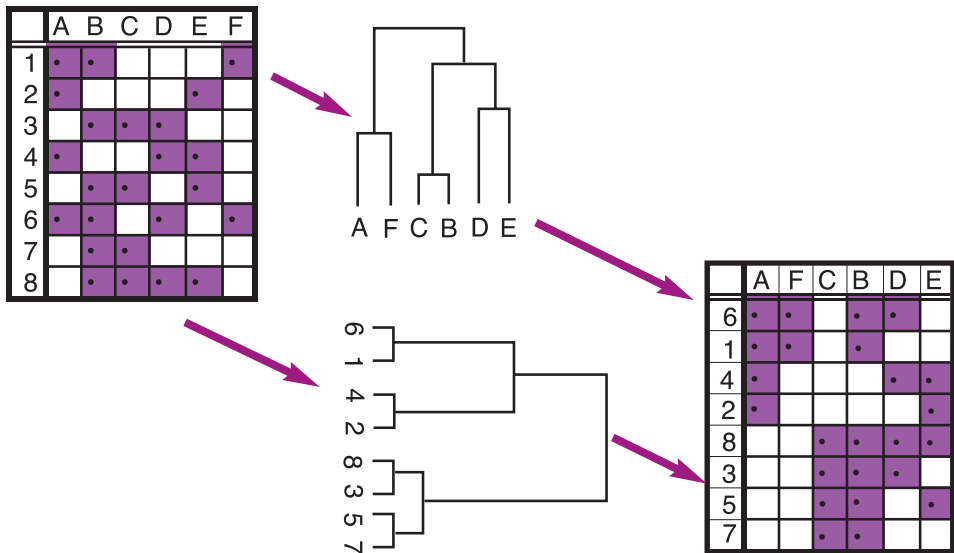


Schéma n° 4 : Partition automatique par analyse factorielle d'un ensemble de huit individus statistiques décrits par six variables

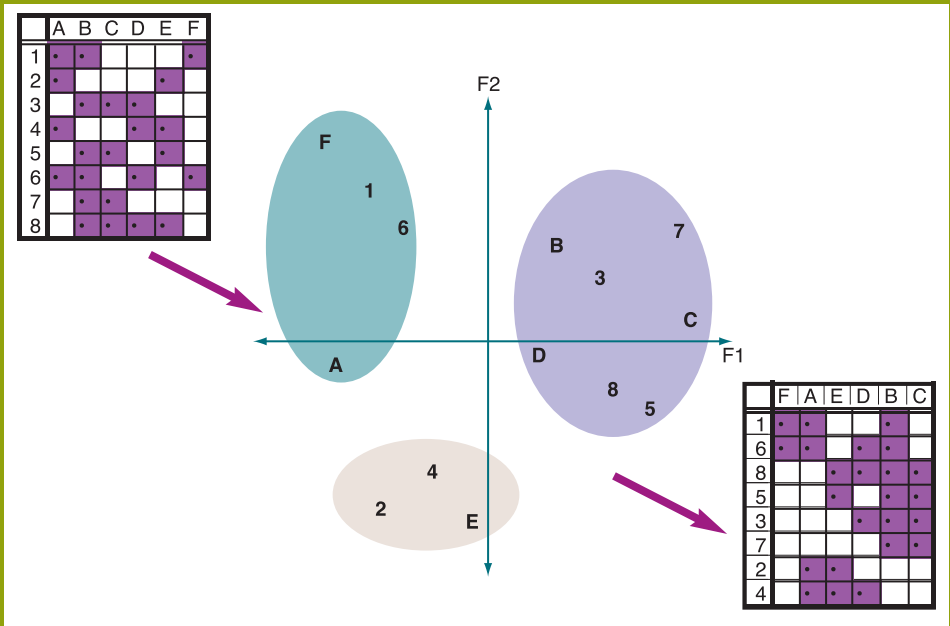
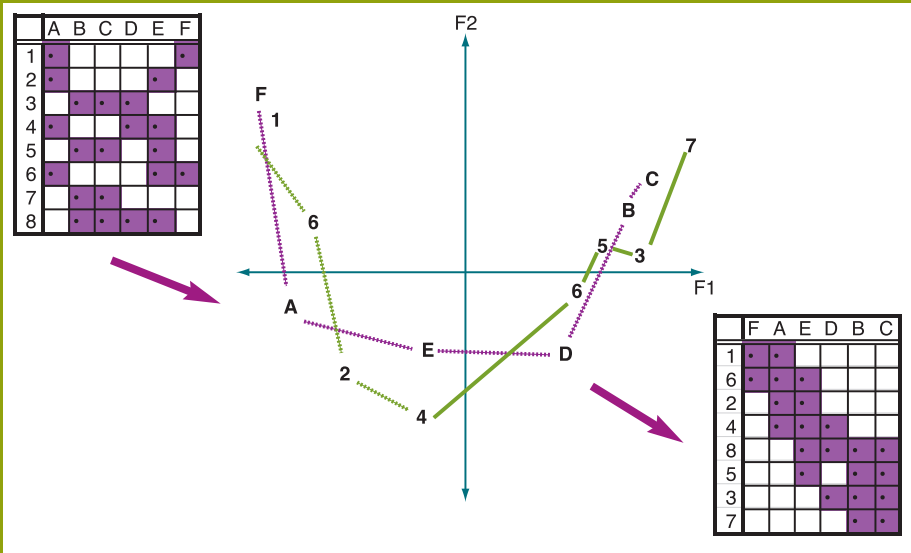


Schéma n° 5 : Sériation automatique par analyse factorielle d'un ensemble de huit individus statistiques décrits par six variables



Il existe bien des méthodes servant à déterminer la façon dont deux individus (ou classes) se ressemblent et s'agrègent. Il n'est pas indispensable pour lire ce qui suit d'en donner le détail : signalons, pour mémoire, que la méthode ici utilisée est celle des voisins réciproques. Le résultat est un arbre de classification. Il peut se lire de bien des manières. La première consiste à énumérer le contenu des classes. La seconde consiste à regarder de quelles classes une classe successive est formée ou de regarder comment une classe s'éclate en deux sous classes. Il est ainsi très éclairant de pouvoir dire « tel établissement s'agrège à tel autre avant de s'agrèger à celui-ci ou l'inverse ».

Une autre manière encore consiste à repérer quand se forme telle ou telle classe. Celles qui se forment le plus précocement sont les plus différenciées vis-à-vis des autres et les plus homogènes quand aux individus qui les composent. Ainsi, il est utile de remarquer à quel moment de la classification s'agrègent entre eux les individus.

L'interprétation des classes s'opère en référence au tableau de données de départ. Une fois une classe identifiée, on effectue la moyenne des valeurs prises par chacun des individus qui la composent pour chacune des variables et l'on obtient ainsi un profil d'ensemble de la classe. On calcule également des coefficients de corrélation entre variables à l'intérieur des classes.

Bibliographie

Pour en savoir plus

Quelques ouvrages généraux...

... de politique

Jean-Luc Bœuf et Manuel Magnan
Collectivités territoriales et décentralisation.
La Documentation française, Série Découverte de la Vie Publique, Paris 2004

Joël Bourdin, Pierre André,
Jean-Pierre Placade
Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'État. Rapport du Sénat, n°392, 2003-2004. Cours des comptes *La déconcentration des administrations et la réforme de l'État*, Novembre 2003

Philippe Duron
L'évaluation : une nécessité en devenir.
Les documents d'information de l'Assemblée nationale, n°3594, 2002

Claude Lacour, Alette Delamarre,
40 ans d'aménagement du Territoire.
La Documentation française, Col.
Territoires en mouvement, Paris, 2003

... d'évaluation

Pierre Lascoumes
Expertise et action publique, Ed.
La Documentation française, Collection Problèmes politiques et sociaux, n°912, mai 2005.
Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, *Démarche d'évaluation*, 2004

Minefi
La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs, Juin 2004

Minefi
Guide pratique de la déclinaison des programmes, Janvier 2005

Bernard Perret
L'évaluation des politiques publiques,
Repères, La découverte & Syros, Paris 2001

Société française d'évaluation,
Évaluation et gouvernance, Ed. Maurice Baslé et Claire Guignard-Hamon, Actes du colloque de Rennes des 15 et 16 juin 2000

Société française d'évaluation,
Évaluation, action publique territoriale et collectivités, Ed. Maurice Baslé, Jérôme Dupuis, Sylviane Le Guyader, Tomes 1 et 2, Collection Logiques Politiques, L'Harmattan, 2002.

... de méthode et de statistique**Gérard Calot,**

Cours de statistique descriptive,
Paris, 1985, Dunod, 1ère édition 1965
Ludovic Lebart, Marie Piron, Alain Morineau,
Statistique exploratoire multidimensionnelle.
Paris, Dunod, 2006 1ère édition 1995

Observatoire des territoires,

Dynamique et diversité des Territoires,
Rapport d'Étude Datar, Ed. La Documentation
française, 2005

Michel Phlipponneau

La géographie appliquée, Ed. Armand Colin,
Paris, 1999

Daniel Schwartz

*Méthodes statistiques à l'usage des médecins et des
biologistes* Flammarion Médecine-Sciences.
Paris, 2001 [1ed.1963]

Emmanuel Vigneron,

Géographie et statistique,
Que sais-je ? PUF, 1ère ed. 1997

Zaninetti Jean-Marc,

*Statistique Spatiale, méthodes et applications géoma-
tiques* Paris, Hermès-Lavoisier, 2005

Quelques sites internet utiles

www.diact.gouv.fr

www.insee.fr

[www.statcan.ca/francais/edu/power/ch13/
probability](http://www.statcan.ca/francais/edu/power/ch13/probability)

www.espon.eu

www.div.gouv.fr

www.minefi.gouv.fr

www.ccomptes.fr

www.ladocumentationfrancaise.fr

