



Open Archive Toulouse Archive Ouverte

OATAO is an open access repository that collects the work of Toulouse researchers and makes it freely available over the web where possible

This is an author's version published in: <http://oatao.univ-toulouse.fr/22250>

Official URL: <https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2018-2-page-463.htm>

To cite this version:

Colletis, Gabriel and Salles, Maryse *Doxai*, *Principes et Normes : une proposition d'outil méthodologique pour améliorer les méthodes d'évaluation*. (2018) *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2018 (2). 463-488. ISSN 0180-7307

Any correspondence concerning this service should be sent to the repository administrator: tech-oatao@listes-diff.inp-toulouse.fr

Résumé

L'article propose un outil méthodologique destiné à améliorer les méthodes d'évaluation des politiques. Le travail de recherche à la base de cet article a été mené dans une logique bidisciplinaire, associant le domaine de l'économie à celui des systèmes d'information. Le premier temps de l'article est consacré à une revue orientée de la littérature du domaine de l'évaluation des politiques publiques, visant à identifier les difficultés de l'évaluation. Dans un deuxième temps, la problématique du travail est explicitée. Puis l'outil DPN (doxai-principes-normes) est présenté. Son but est d'aider à révéler les chaînes qui relient les visions du monde (paradigmes, valeurs) aux indicateurs d'évaluation, en passant par le niveau structurant des principes. L'outil est situé par rapport aux difficultés de l'évaluation identifiées dans la littérature. Un exemple d'application de l'outil constitue le troisième temps de l'article, débouchant sur des propositions d'indicateurs pour l'évaluation des politiques de développement économique territorial.

Abstract

The paper proposes a methodological tool to improve the methods of policy evaluation. The research work underlying this article has been conducted in a two-disciplinary approach, combining the field of economics with that of information systems. The first part of the paper is devoted to a review of the literature in the field of public policy evaluation aimed at identifying the difficulties of evaluation. In a second stage, the problem of labor is explained. Then the DPN tool (doxai-principles-standards) is presented. Its aim is to help reveal the chains that link the visions of the world (paradigms, values) with the indicators of evaluation, by way of the structuring level of the principles. The tool is compared with the evaluation difficulties identified in the literature. An application of the tool is the third stage of the article, leading to proposals for indicators for the evaluation of territorial economic development policies.

- 1 -

Introduction

La performance des politiques régionales en Europe est devenue un thème majeur sous la triple pression de la crise économique, de ses effets inégaux sur les territoires européens et de la contraction des ressources financières des États et des collectivités territoriales.

Dans ce contexte, l'Union européenne a poussé les États et les autorités régionales à s'interroger sur les effets ou impacts des politiques, en particulier lorsque ces politiques sont financées pour tout ou partie sur des fonds européens.

Le travail de recherche à la base de cet article a été mené dans une logique bidisciplinaire, associant le domaine de l'économie à celui des systèmes d'information (SI). Il porte la marque de cette double origine. Si l'économie est « naturellement » légitime quand il est question de l'évaluation des politiques régionales, le domaine des systèmes d'information, par son expérience de la conception de méthodes, mais aussi au travers de ses acquis en matière d'aide à la décision, nous a paru à même d'enrichir sensiblement la problématique.

La visée de notre article consiste ainsi à proposer un outil méthodologique destiné à améliorer les méthodes d'évaluation en général et, dans le cas présent d'application, les méthodes d'évaluation des politiques régionales. Il s'agit donc d'un positionnement amont, qu'on pourrait qualifier de méta-méthodologique, en ce sens qu'il s'intéresse à la conception des méthodes, à leur ingénierie. La notion d'ingénierie de méthodes a été à l'origine développée dans le domaine des SI mais peut être appliquée dans tous les domaines s'intéressant à la conception de systèmes complexes (SALLES, 2013).

Ce positionnement en ingénierie implique que les concepts convoqués soient définis de manière précise, et, au premier rang de ceux-ci, le concept de méthode. Des nombreuses caractérisations d'une méthode qui existent (dans les domaines des SI, du génie des systèmes industriels, des sciences de gestion...), nous retiendrons ici que la construction d'une méthode doit expliciter quatre types de composants ou « manières de » (*way of*) (SELIGMANN *et al.*, 1989) : la manière de penser, c'est-à-dire les fondements théoriques ou paradigmes de la méthode (composant 1), la manière de modéliser les objets reconnus pertinents (composant 2), la manière d'organiser, en d'autres termes le processus de la méthode (composant 3), enfin, la manière d'aider à la mise en œuvre de la méthode (composant 4).

L'outil méthodologique présenté dans cet article, le modèle Doxai-Principes-Normes (DPN), a été développé dans le cadre d'une méthode d'analyse du besoin en matière d'aide à la décision (SALLES, 2013). Il relève principalement du deuxième composant d'une méthode, le mode de modélisation. Notons que si les paradigmes qui fondent la méthode (composant 1) ainsi que certains types d'aide qui lui sont liés (composant 4) sont également succinctement exposés par la suite, la démarche de mise en œuvre (composant 3) n'est pas traitée.

Le plan que nous nous proposons de suivre se déroule en trois temps.

Le premier temps est consacré à une revue de la littérature du domaine de l'évaluation des politiques publiques (Partie 2). Cette revue de littérature est sélective en ce sens qu'elle répond à deux exigences. Une première exigence découle de la raison d'être de l'outil DPN (améliorer la conception et la mise en œuvre des méthodes), et demande donc une mise en évidence des difficultés propres à l'exercice d'évaluation telles que la littérature les identifie. Une autre exigence, orientant fortement notre revue de la littérature, est issue du positionnement en ingénierie de méthodes. Ici, il s'agit de pouvoir disposer de l'ensemble des concepts impliqués dans l'évaluation des politiques, ainsi que de leurs définitions et des éventuels débats associés.

Dans un deuxième temps, nous exposons la problématique de notre travail, en présentant les objets et concepts utilisés pour la conception de l'outil méthodologique DPN (Partie 3). Certains de ces concepts sont repris de l'état de l'art qui précède (par exemple, niveau d'évaluation, types) quand d'autres sont importés d'autres domaines (par exemple, système de décision). La partie se poursuit par une présentation de l'outil DPN. Enfin, l'outil méthodologique est situé par rapport aux difficultés de l'évaluation identifiées dans la littérature, telles que nous les avons relevées dans la première partie. Parmi celles-ci, on souligne l'importance des difficultés liées au « manque de transparence des objectifs politiques » (DELEAU *et al.*, 1986).

Un exemple partiel d'application de l'outil, réalisé au sein d'un projet de recherche dans l'ex Région Midi-Pyrénées constitue le troisième temps de l'article (Partie 4). Le contexte du projet y est présenté, en soulignant les difficultés rencontrées dans la formation d'un premier ensemble d'indicateurs de suivi et d'évaluation de la politique économique de la Région. Quelques exemples de l'utilisation de DPN dans ce contexte sont ensuite donnés, débouchant sur des propositions d'indicateurs pour l'évaluation des politiques de développement économique territorial.

- 2 -

Revue de littérature sélective sur l'évaluation des politiques publiques

Il est impossible dans le cadre de cet article de produire un état de l'art exhaustif des méthodes d'évaluation des politiques publiques, domaine qui a généré des centaines de contributions depuis plusieurs décennies. Comme nous l'avons indiqué dans l'introduction, la revue de littérature présentée ici est orientée par les besoins de notre positionnement. Ceux-ci concernent, d'une part, la compréhension des principales difficultés de l'évaluation, d'autre part, l'identification des concepts employés dans le cadre des méthodes d'évaluation. Dans une première section (2.1.), nous examinons un corpus de textes centrés sur les évaluations d'impact. La deuxième section (2.2.) est consacrée aux indicateurs, qui représentent un composant essentiel des méthodes et pratiques d'évaluation. La troisième section (2.3.) traite des niveaux qu'il convient de considérer dans la chaîne qui va des paradigmes (visions du monde, valeurs)

jusqu'aux indicateurs. Une dernière section (2.4.) relève les catégories ou concepts utilisés dans la littérature sur l'évaluation des politiques publiques, et s'efforce de mettre en évidence plusieurs insuffisances dans l'explicitation et la cohérence de ces catégories.

2.1. Bref aperçu sur les évaluations d'impact et quelques difficultés qu'elles rencontrent

Dans leur très grande majorité, les évaluations des politiques territoriales sont des évaluations d'impact. Les évaluations d'impact visent à apprécier les effets d'une politique, d'un programme ou d'une mesure sur des groupes bénéficiaires plus ou moins larges. Plus précisément, les évaluations d'impact permettent de vérifier si les résultats escomptés ont été effectivement atteints.

Les évaluations d'impact existent depuis plusieurs décennies et diverses techniques sont employées pour les réaliser, comme le rappellent POLLOCK et MALTZ (1994). Une difficulté clairement répertoriée, s'agissant des études d'impact, est qu'il est malaisé d'isoler ou d'« imputer » les effets propres d'une politique (QUIERS-VALETTE, 1978 ; DELEAU *et al.*, 1986 ou encore WHITE, 2006).

Cette difficulté nous paraît cependant de portée relativement mesurée si on la rapporte à un autre écueil : est-il possible d'évaluer une mesure ou une politique dont les objectifs assignés ont été formulés de manière peu précise ?

Une réflexion conduite sur les méthodes d'évaluation de l'impact net¹ des politiques de formation en Italie met ainsi l'accent sur la difficulté qu'il y a à évaluer des politiques mal ou peu définies dans leurs objectifs. Selon les auteurs (RAGAZZI et SELLA, 2013), « Aujourd'hui, l'évaluateur se trouve à devoir observer l'efficacité des actions dont les objectifs sont hétérogènes ou souvent peu homogènes au regard des instruments choisis. Si l'objectif est vague et la cible générique, l'évaluation est peu incisive parce que l'efficacité est déterminée par le croisement d'un trop grand nombre de variables ».

Produire une évaluation *a posteriori* en mesurant les effets d'une politique suggère la préexistence d'objectifs explicités. En l'absence d'une telle explicitation, le Conseil National de l'Évaluation (CNE) a pu considérer que la démarche d'évaluation incluait elle-même cette phase de définition ou de meilleure précision des objectifs : « le référentiel de l'évaluation n'est jamais complètement déductible des textes officiels et sa construction fait partie intégrante du travail d'évaluation² ».

Un des objectifs de l'outil que nous présentons en partie 3 est d'améliorer l'évaluation au travers d'une explicitation approfondie des objectifs.

2.2. La « dispute » autour des indicateurs

La mise en place d'indicateurs appropriés est une composante-clé, très souvent soulignée, de tout exercice d'évaluation. Pour être mis en place, au-delà la définition

précise des objectifs qu'ils doivent mesurer, ces indicateurs devraient impliquer qu'aient été préalablement exprimées les grandes options politiques de l'acteur public. Or ce dernier, souvent, ne formalise pas avec une netteté suffisante la vision qui est la sienne et qui sous-tend l'engagement de telle ou telle politique ou telle ou telle mesure.

La difficulté de formalisation de la vision que porte l'acteur public lorsqu'il définit les objectifs qu'il poursuit n'est pas, le plus souvent, le résultat d'une incapacité de cet acteur, mais renvoie plutôt à la pluralité des points de vue que l'acteur public doit tenter de synthétiser ou d'arbitrer lorsqu'il cherche à produire des compromis.

Se situant dans le champ des outils d'évaluation du développement durable, BOUTAUD (2005) écrit ainsi que « certains outils d'évaluation développés par des collectivités locales nous permettent (...) de cerner ce que les acteurs publics locaux entendent précisément par développement durable ; leur analyse tend à confirmer la tendance des acteurs publics à se servir du développement durable comme élément de conciliation interne entre des intérêts parfois divergents ».

Un des rôles de l'évaluation qui est suggéré dans la littérature est celui que reprend le rapport VIVERET (1989), en se fondant sur le sens étymologique du mot « évaluer » : « évaluer une politique publique, c'est former un jugement sur sa valeur ».

Ce que l'on désigne parfois comme la dimension « normative » de l'évaluation ne vise alors pas tant la mesure des effets d'une politique (plutôt quantitatifs) que la formulation d'une valeur (plutôt qualitative). Juger de la valeur d'une politique est un exercice avant tout politique et renvoie à la pluralité fréquente des jugements que portent les acteurs.

Reconnaître la pluralité des jugements conduit à poser la question du caractère démocratique de l'exercice d'évaluation. Pour LEVREL (2007), « les indicateurs doivent être issus d'un processus de démocratie technique lors duquel ils constituent des objets frontières ou intermédiaires qui permettent à des acteurs hétérogènes au sein de forums hybrides de discuter et d'arbitrer des controverses sociotechniques ».

La « dispute » autour des indicateurs paraît comme un des moyens de ce processus. Prenant appui sur les indicateurs du développement durable, REY-VALETTE et ses coauteurs (2010) suggèrent que « l'on se situe dans une perspective d'intervention et de compréhension, qui nécessite au préalable de comprendre la rationalité des acteurs et leurs représentations (...). Les démarches de co-construction d'indicateurs de développement durable (...) peuvent être considérées comme des 'outils' d'aide à la concertation et à la participation, qui assimilent la construction d'indicateurs à un système d'ingénierie délibérative et participative ».

BOUTAUD (2005), prenant également l'exemple du développement durable, montre que plusieurs paradigmes ou conceptions de ce que serait un développement durable conduisent à proposer des outils d'évaluation profondément différents.

Pour l'auteur, l'appropriation du développement durable par les différents acteurs (États, entreprises, ONG, collectivités locales, économistes ou écologistes) revêt toutes les formes d'une appropriation concurrentielle. Et c'est dans ce contexte conflictuel qu'il conviendrait de mettre en perspective la question de l'évaluation du développement durable. Pour BOUTAUD « la normalisation est une première voie envisageable de *verrouillage – corsetage* ». Le choix des données, leur agrégation et leur pondération constitueraient les étapes de « corsetage » du concept. La perception que le concepteur d'une batterie d'indicateurs se ferait du développement durable aurait ainsi une influence déterminante dans le choix et la structure des données de base, mais également dans les choix de pondération effectués...

Le lien étroit que les indicateurs entretiennent avec les paradigmes ou visions du monde est donc fortement souligné, de même que leur caractère normatif, contraignant voire performatif.

2.3. Vers la reconnaissance de l'utilité d'un niveau intermédiaire entre les paradigmes et les indicateurs

Dans la même perspective, BAILLY (2016) indique qu'un « changement de paradigme en matière de conception du développement impose l'élaboration d'indicateurs en correspondance avec cette nouvelle façon de percevoir le monde » (...) « En ce sens, un indicateur n'est jamais neutre ». Et l'auteur d'ajouter cette précision importante, qui rejoint BOUTAUD (2005) : « Pour qu'[un indicateur] soit recevable, la méthodologie retenue, les conventions de son évaluation doivent être connues et accessibles, ainsi que les limites inhérentes au mode de calcul et au recueil des données ».

On observera que si BAILLY établit un lien quasi-bijectif entre un « paradigme » particulier et des indicateurs correspondants, comme BOUTAUD, il insiste sur des éléments souvent négligés ou traités de façon allusive : le mode de calcul et de recueil des données (le choix et la structure des données de base) ainsi que les conventions adoptées, notamment en matière de quantification³. Nous voyons là poindre la reconnaissance chez les deux auteurs – sans pour autant que ceux-ci l'expriment ainsi – de l'utilité d'un niveau intermédiaire entre celui du paradigme (dans notre outil, le niveau des *doxai*) et celui des indicateurs (dans notre outil, le niveau des normes).

Ce niveau est précisément celui que nous nommons « principes », et qui constitue ce que nous pensons être une des originalités de l'outil présenté dans la troisième partie de cette contribution.

PRABHU *et al.* (1999) ainsi que le CIFOR (1999), dans une perspective dont les attendus sont proches, tentent d'articuler les indicateurs avec le niveau supérieur, désigné, dans leur démarche, comme le niveau des principes et des critères.

L'énoncé succinct de ces niveaux, qui sont d'ailleurs plutôt des déclinaisons, est explicité par le CIFOR comme suit⁴.

Un principe est considéré comme une « vérité » ou une « loi fondamentale » sur laquelle « s'appuie un raisonnement ou une action ». Les principes « légitiment les critères, les indicateurs et les vérificateurs ». Un critère permet de « porter un jugement ». Il peut donc être assimilé à un principe de deuxième ordre. Il « précise la signification et le sens d'application d'un principe sans être lui-même une mesure de performance directe ». Un indicateur est « une variable ou une composante utilisée pour caractériser l'état d'un critère particulier » (...). Enfin, un vérificateur est « une donnée ou une information qui renforce la spécificité ou la facilité d'évaluation d'un indicateur ».

La démarche proposée (PCIV) est intéressante en ce qu'elle tente de sortir de la relation à deux niveaux : celui des paradigmes ou représentations et celui des indicateurs afférents.

La démarche PCIV présente cependant selon nous quatre limites principales :

- l'énoncé de chacun des quatre niveaux retenus est peu clair, seuls deux niveaux généraux sont relativement bien discriminés (principes et critères d'une part, indicateurs et vérificateurs d'autre part) ;
- le niveau le plus élevé (enjeux, valeurs), appelé parfois « référentiel », reste extérieur au modèle PCIV. Il est élaboré en amont dans une phase dite de « préparation » et n'est pas véritablement travaillé dans le modèle PCIV ;
- les niveaux des principes et des critères ne sont pas catégorisés en items génériques. Ils relèvent de ce que nous désignons dans notre outil comme relevant d'une seule catégorie spécifique, les conventions (voir § 3.2.2).
- enfin, dans PCIV, le niveau des principes renvoie à des « vérités » ou des « lois fondamentales » qui seraient révélées lors d'entretiens avec les acteurs des politiques concernées. Comme nous le verrons en partie 3, dans le modèle DPN, le niveau intermédiaire (que nous nommons également « principes ») est considéré comme une incarnation de visions du monde (ou *doxai*).

Avant de préciser notre positionnement et de présenter l'outil DPN, la quatrième partie de cette revue de littérature sélective fait un point sur les catégories ou concepts que l'on peut identifier pour décrire l'évaluation des politiques et leur contexte.

2.4. L'identification des catégories qui qualifient les exercices d'évaluation des politiques publiques et les enseignements que l'on peut en tirer

Très peu de textes sont consacrés à une revue des catégories de l'évaluation. Cette section s'appuie très largement sur l'article de FOUQUET (2011), dont la première partie est explicitement dédiée aux « concepts de base de l'évaluation »⁵. Notons que nous ne répèterons pas systématiquement la référence à ce texte, dont sont issues les citations données (sauf indication contraire).

À partir de ce texte, il est possible de repérer des catégories qui qualifient un exercice d'évaluation de politique publique, mais aussi le contexte général de cet exercice, que nous nommerons ici « système de décision ». Nous avons choisi

de regrouper ces catégories en quatre groupes, complétés d'un paragraphe sur le système de décision. Les catégories exposées par FOUQUET ne sont pas reprises dans leur intégralité ici. Nous ne retenons que celles qui sont utiles pour étayer notre proposition.

2.4.1. Rôles et usages de l'évaluation

Le *but* le plus générique reconnu à l'évaluation est celui de l'appréciation de sa valeur (en accord avec le rapport VIVERET (1989) cité plus haut).

Cette visée très globale sert plusieurs types d'*usages* mais nous ne retenons ici que l'aide à la décision (à destination des responsables publics, mais aussi de l'ensemble des parties prenantes impliquées dans des décisions collectives).

2.4.2. Objets sur lesquels porte l'évaluation

Au sein d'un niveau d'action donné, l'évaluation peut être de deux *types* différents et porter soit sur le *processus* au travers duquel l'action est mise en œuvre (le « comment »), soit sur l'effet ou l'*impact* de cette action (le « quoi », le résultat).

2.4.3. Processus de l'évaluation

La mise en œuvre de l'évaluation constitue un processus, dans lequel FOUQUET reconnaît plusieurs *phases* dont les trois premières sont les suivantes.

La première a pour but de construire le référentiel de l'évaluation, « en définissant les questions qui se posent et en retrouvant ou explicitant les objectifs initiaux ».

La deuxième consiste à recueillir les données, « ce qui permet d'établir des constats ».

La troisième étape permet de passer des constats aux conclusions. C'est à ce niveau qu'interviendrait, selon FOUQUET, l'*interprétation*. Les résultats dépendraient alors des « hypothèses retenues comme autant de facettes de la réalité ».

2.4.4. Indicateurs et critères

Dans la majorité des écrits sur l'évaluation, les indicateurs tiennent une place essentielle. Plusieurs *typologies* d'indicateurs sont proposées, dans lesquelles on retrouve souvent les deux catégories suivantes : indicateurs d'*activité* qui servent à mesurer les réalisations des agents en charge de la mise en œuvre de la politique (par exemple, nombre de dossiers traités, de personnes reçues à un guichet), indicateurs d'*impact* qui permettent d'apprécier les résultats de la politique au regard des objectifs qui lui ont été assignés.

Les *critères* permettent de spécifier les indicateurs. Deux de ces critères sont largement cités dans la littérature : l'*efficacité* qui mesure l'impact ou le résultat, l'*efficience* qui permet d'évaluer le rapport entre le coût consenti (au sens large de consommation de ressource) et le résultat atteint. Dans son article, FOUQUET rajoute des critères plus rarement évoqués, qui concernent non une politique donnée, mais

la façon dont elle est conçue, et dont sa mise en œuvre est construite. Le critère de *cohérence* par exemple « articule les ressources et les objectifs opérationnels ».

2.4.5. Système de décision

La place de l'évaluation dans la vie de l'institution est en général peu évoquée dans la littérature, si ce n'est au travers de notions peu spécifiées comme « aide à la décision ». FOUQUET tente de positionner l'exercice d'évaluation en rapport à des exercices proches ou complémentaires, qu'elle désigne comme le *contrôle* (vérification de la conformité de l'action par rapport à des normes juridiques ou comptables), le *pilotage* (qui permet de suivre l'exécution des actions par rapport aux objectifs fixés), et l'*audit* (dont l'objectif est la réduction des risques, et qui se réfère pour cela aux bonnes pratiques d'une profession).

2.4.6. Remarques sur les catégories relevées

Cet effort de structuration du champ de l'évaluation, très utile, nous paraît cependant pouvoir faire l'objet de quelques critiques.

Parmi les notions relevées, quelques-unes nous paraissent mériter d'être discutées. C'est le cas d'« aide à la décision » ou de « recueil de données ». Cette dernière soulève de nombreuses interrogations. S'agit-il d'un simple recueil (les données seraient alors *données*) ou d'une construction (une donnée exprimant une vision du monde et n'étant donc pas neutre ni *donnée*). Dans la même perspective, une proposition comme « les résultats dépendent des hypothèses retenues comme autant de facettes de la réalité » constitue une simplification reposant sur le postulat que la « réalité » existe mais peut être vue de différentes façons. Or s'agissant d'objets « politiques »⁶, comme le sont la plupart des objets évalués (une politique de développement économique, une politique de santé, *etc.*), la « réalité » n'existe pas comme telle mais est le résultat d'une construction sociale fondée sur des représentations, voire parfois des jeux d'intérêt, différents et parfois divergents⁷. Quant à l'évaluation de la cohérence d'une politique, celle-ci ne saurait se limiter à vérifier l'articulation entre des ressources et des objectifs opérationnels d'une politique particulière. Cette cohérence devrait également, de manière plus large, être appréciée en fonction de la relation entre les buts ou les objectifs que cette politique se fixe et les représentations diverses qui peuvent la sous-tendre mais aussi entre les indicateurs retenus et ces mêmes représentations. La position que nous défendons dans ce papier est que la capacité d'expression de points de vue différents doit être au cœur des méthodes et outils de l'évaluation.

Enfin, le concept de système de décision ou de pilotage demande à être développé. Il n'y a en particulier pas de différence établie entre le temps de la formation de ce système (définition des objectifs globaux, de leurs déclinaisons, des moyens alloués, des indicateurs...), et le temps de son fonctionnement (suite des décisions opérées dans le cadre du système défini).

La troisième partie de cet article propose des compléments aux catégories du domaine de l'évaluation en exposant notre problématique. Elle présente l'outil

méthodologique DPN, qui a pour vocation de répondre à certaines des difficultés relevées dans la conception et la mise en œuvre de l'évaluation.

- 3 -

L'outil méthodologique DPN

L'outil que nous présentons ici s'inscrit dans une méthode d'analyse des besoins en aide à la décision (SALLES, 2013), complète au sens où elle comporte les quatre types de composants cités dans l'introduction de ce papier.

Dans le cadre de cet article, nous ne développerons pas tous les types de composants mais exposerons plus précisément le premier composant (les paradigmes sur lesquels se fondent la méthode), qui représente notre problématique, puis le modèle DPN, qui relève du deuxième composant (la manière de décrire les objets impliqués). Des illustrations du quatrième composant (les aides à la mise en œuvre de la méthode) seront données dans la quatrième partie qui décrit un exemple d'utilisation de DPN pour l'évaluation des politiques de développement économique territorial. Rappelons à nouveau que la démarche, qui constitue le troisième composant d'une méthode, et concerne la suite des étapes à suivre, les modes de décision pour passer d'une étape à l'autre, le rôle des parties prenantes, *etc.*, ne sera pas traitée ici.

3.1. Problématique

Le rôle que nous reconnaissons à l'évaluation est celui d'une amélioration des décisions prises par l'institution concernée, au sens où les effets de celles-ci peuvent alors mieux correspondre aux objectifs visés. L'évaluation dont nous traitons est donc bien une évaluation d'impact. Elle s'inscrit dans le système de pilotage de l'institution.

3.1.1. Notion de système de pilotage

La notion de système de pilotage (ou de décision) est issue de la systémique (voir par exemple MÉLÈSE, 1972). La systémique propose une décomposition type de tout système en trois sous-systèmes : le système de pilotage, le système de production (au sens large), le système d'information. Le *système de pilotage* fixe les objectifs et les moyens qui y seront consacrés, les transmet au système opérant (dans l'idéal : sous une forme compréhensible, réalisable et contrôlable), contrôle l'état d'achèvement des objectifs et de respect des contraintes. La notion de pilotage est ainsi globale, contrairement à l'usage qu'en fait FOUQUET (2011). Le *système de production* réalise concrètement les missions, dans les conditions fixées par le système de pilotage. Le *système d'information* exprime les représentations nécessaires à la réalisation de la mission par le système opérant, mais également celles nécessaires au pilotage (dont, bien entendu, toutes les informations d'évaluation comme les indicateurs).

3.1.2. Formation et fonctionnement du système de pilotage

Deux moments de la vie du système de pilotage sont à distinguer : celui de sa formation, et celui de son fonctionnement. Ces deux moments ne sont pas parfaitement disjoints, mais ils présentent suffisamment de cohérence propre pour que nous les différencions.

Dans le cas de la formation du système de pilotage, les décisions à prendre vont permettre de définir le *cadre global* de l'action de l'institution : détermination des grandes orientations politiques, déclinaison en objectifs globaux, puis en objectifs quantifiés, estimation des moyens nécessaires,... et enfin construction des jeux d'indicateurs à même d'évaluer l'atteinte des objectifs. Le choix d'une méthode d'évaluation, ou la construction des jeux d'indicateurs, doivent donc être conçus comme partie intégrante du processus de formation du système de pilotage, en cohérence avec l'ensemble de ses composants, et non comme des éléments pouvant être exogènes.

Dans le cas du fonctionnement du système de pilotage, les décisions sont opérées dans le cadre de ce système tel qu'il a été défini, et mènent à des actions concrètes (réalisations d'opérations), qui seront évaluées à l'aide des indicateurs définis. La réflexion sur l'évaluation porte alors sur les techniques de mise en œuvre de l'évaluation au sens de FOUQUET (2011) (par exemple, constitution des groupes de contrôle), les modes d'interprétation des valeurs des indicateurs, *etc.*

L'évaluation ne sera pas du même type selon qu'il s'agit d'apprécier le système de pilotage en lui-même (lisibilité, précision, cohérence, applicabilité des objectifs, qualité des indicateurs...) ou les décisions prises en son sein (efficacité au regard d'un objectif, respect des contraintes fixées en interne ou exogènes,...).

L'outil méthodologique que nous proposons est utilisable pendant le processus de formation globale d'un système de pilotage, dans le cas par exemple de la définition d'une nouvelle politique. Mais il peut aussi s'appliquer *a posteriori*, dans le cadre d'un système de pilotage déjà établi, principalement dans trois cas. DPN peut être ainsi utilisé pour évaluer un système de pilotage existant (cohérence, applicabilité des politiques...) et le faire évoluer si nécessaire. Un deuxième cas d'emploi de DPN est celui de la définition d'un ensemble d'indicateurs d'évaluation d'impact (pour des objectifs déjà définis). Comme cela a été évoqué dans la section 2.1., la reformulation des objectifs est en effet souvent considérée comme faisant partie intégrante du processus d'évaluation (PERRET, 2008 ; FOUQUET, 2011). Enfin, DPN peut être un appui pendant le fonctionnement courant du système de pilotage, par une aide à l'interprétation de certains indicateurs.

3.1.3. Indicateurs

La notion d'indicateur est centrale dans l'évaluation (*cf.* section 2.2.) mais aussi dans l'outil DPN. Les définitions existantes se distinguent les unes des autres essentiellement par la détermination de ce qu'un indicateur aide à apprécier. Un indicateur peut ainsi mesurer l'atteinte d'un objectif donné, mais aussi l'utilisation de ressources, l'avancement d'un projet, *etc.* La notion d'indicateur peut même être très

extensive, et désigner « une information ou un ensemble d'informations contribuant à l'appréciation d'une situation par le décideur » (FERNANDEZ, 2005). Nous utiliserons ici une définition plus restrictive : « un indicateur est une information formalisée, produite selon une périodicité régulière, qui mesure la réalisation d'une action ou l'atteinte d'un objectif » (SALLES, 2013). Un indicateur est ainsi obligatoirement lié soit à des actions de mise en œuvre concrète d'une décision, soit à un objectif. Dans le cadre de ce papier, un indicateur sera exclusivement considéré comme mesurant l'atteinte d'un objectif (indicateur d'impact).

3.2. Le modèle DPN

Nous présentons ici l'outil méthodologique DPN tel qu'élaboré par SALLES (2007) et SALLES et COLLETIS (2013). DPN est un modèle à trois niveaux, qui permet d'analyser et traiter les chaînes qui vont des *doxai* (représentations, paradigme, niveau ontologique) aux normes (niveau opérationnel et contraignant), en passant par le niveau intermédiaire essentiel des principes. Les illustrations données concernent pour l'essentiel le développement économique territorial.

Avant d'exposer le détail de l'outil, nous le resituons brièvement par rapport à quelques travaux portant sur le gouvernement des organisations.

3.2.1. Modèles du domaine du gouvernement des organisations

Plusieurs domaines de l'étude des organisations ont développé des modèles à trois niveaux. C'est le cas de l'étude des processus de gouvernement des organisations, où de nombreux chercheurs classent ces processus en trois types, du plus global au plus opérationnel : planification stratégique, management, et contrôle opérationnel dans la terminologie d'ANTHONY (1965) ou stratégie, administration et niveau opérationnel dans celle d'ANSOFF (1989). L'ingénierie des systèmes d'information utilise couramment des modélisations à trois degrés de généralité, en allant du plus générique au plus spécifique. Notons qu'aucun de ces domaines ne considère le niveau des paradigmes (visions du monde, *doxai*) en tant que tel, mais seulement de façon implicite (il peut par exemple être identifié dans les choix stratégiques).

En sciences politiques, SCHMIDT (2008) distingue trois niveaux dans les idées et les discours : les philosophies (visions du monde, valeurs...), les programmes (problèmes à résoudre, objectifs à atteindre...), et les politiques (solutions concrètes). SCHMIDT note que le niveau des philosophies reste le plus souvent sous-jacent.

Ce rôle caché, non débattu, des visions du monde dans les instruments de gouvernement, a été relevé par plusieurs auteurs. Les travaux pionniers de BERRY (1983) montrent ainsi comment, au sein des organisations, les outils de gestion, par la structuration du réel qu'ils imposent, déterminent des choix et des comportements, sans que les membres de l'organisation en aient conscience. Considérant les décisions dans les institutions publiques, LASCOUMES et LE GALÈS (2005) révèlent les choix politiques dissimulés au sein des instruments de l'action publique, choix non débattus pas les élus et qui s'imposent à eux. LORRAIN (2005) qualifie de « pilotes invisibles de l'action publique » des dispositifs sociotechniques comme les catégories

juridiques, les normes techniques, ou les ratios d'équilibre financier. LE GALÈS (2005) identifie ainsi la philosophie qui fonde les instruments mis en place pour restructurer l'État au Royaume-Uni, pourtant présentés par leurs promoteurs comme purement techniques : « (...) la tradition utilitariste anglaise, dans une logique d'hyper rationalisation du monde (...) la croyance en un monde d'individus mus par la poursuite de leurs intérêts égoïstes ».

Le modèle DPN est cohérent avec les approches présentées, tout en s'en différenciant.

Comme les ingénieries gestionnaire et informatique, mais aussi comme SCHMIDT (2008), DPN retient trois niveaux dans les dispositifs de gouvernement, désignés ici comme des *doxai*, des principes et des normes. En accord avec les travaux de BERRY (1983) ou de LASCOURMES et LE GALÈS (2005), DPN reconnaît en toute action politique, tout système sociotechnique ou toute norme, l'expression d'une vision du monde, qui reste le plus souvent implicite, dissimulée en leur sein. Ces chercheurs cependant ne retiennent que *deux* niveaux dans leurs analyses, d'une part, celui des « instruments de gestion » (BERRY, 1983), des dispositifs de gestion ou des instruments de l'action publique (LASCOURMES et GALÈS, 2005), d'autre part, celui des visions du monde, des « philosophies » selon la terminologie de SCHMIDT (2008). A la différence de ces approches, DPN distingue un niveau intermédiaire entre les « philosophies » (*doxai*) et les normes, le niveau intermédiaire des principes (qui n'est pas une simple déclinaison du niveau supérieur), sur lequel nous revenons plus bas, et qui est selon nous le niveau essentiel de la formation des politiques publiques.

3.2.2. Présentation du modèle

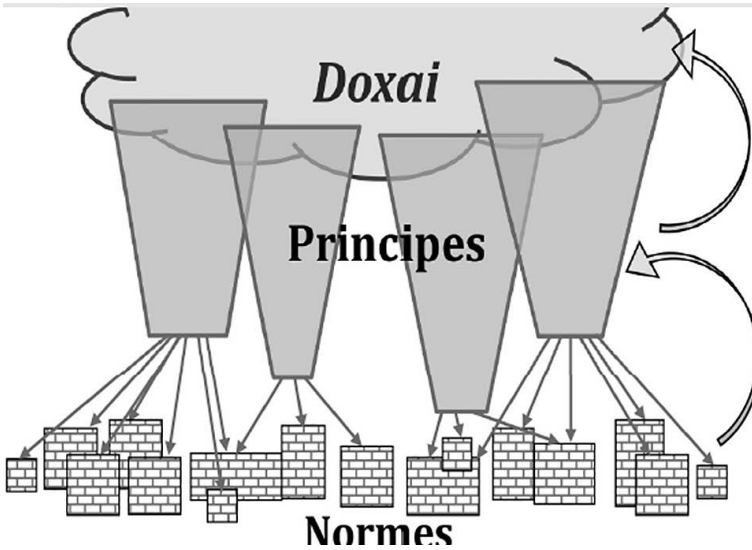
Cette section présente le modèle DPN.

La Figure 1 montre de façon schématique les trois niveaux de DPN, et leurs relations.

Le niveau des *doxai*

Le niveau des *doxai* est celui des représentations générales, des visions du monde, existant dans l'institution concernée, et promues par elle. Les *doxai* s'expriment selon différents degrés de formalisation : opinions en partie confuses et faiblement structurées, croyances, valeurs, « modes » aux contours instables, idéologies, écoles de pensées relativement homogènes et cohérentes...

Au sein d'une organisation les *doxai* vont prendre la forme de grands choix paradigmatiques sur les missions de l'organisation et les éléments qu'elles concernent et, pour leurs expressions les plus concrètes, de grandes options politiques ou stratégiques. Les *doxai* vont déterminer le statut ontologique des grands objets impliqués dans la vie de l'organisation.

Figure 1 – Modèle *Doxai-Principes-Normes* (DPN)

À titre d'exemple, on pourra remarquer que l'évaluation elle-même peut renvoyer à deux *doxai* opposées. Une intention de l'évaluation peut ainsi être de vérifier la conformité à une cible, à un modèle prédéfini. Les différences sont alors des frottements à éliminer, et il faut viser l'homogénéité. À l'inverse, l'intention de l'évaluation peut être de servir d'outil de démocratie et d'efficacité permettant la formation d'un système de pilotage, au travers de l'expression par les acteurs impliqués de différences de visions du monde et d'objectifs considérés comme souhaitables par eux, puis de l'élaboration de choix collectifs partagés, allant jusqu'à la définition d'indicateurs pour évaluer leur atteinte.

Il faut souligner que des *doxai* concurrentes sur un même objet peuvent coexister dans une institution, le plus souvent portées par des groupes d'acteurs différents. Nous rejoignons ici les analyses développées par BOUTAUD (2005), exposées en Section 2.

Les *doxai* sont le plus souvent à reconstruire, elles ne se donnent pas aisément à voir, et il faut les découvrir dans le fonctionnement de dispositifs concrets. La force des *doxai* tient d'ailleurs en grande partie à cette existence latente, dont il est par conséquent difficile de débattre. Les *doxai* sont donc à *révéler* à partir de leurs manifestations visibles, c'est-à-dire, dans le modèle DPN, à partir des principes et des normes.

Le niveau des principes

Les *doxai* sont des visions générales, qui ne peuvent être utilisées pour mettre en œuvre concrètement des options politiques générales. Des dispositifs plus structurés sont nécessaires.

Les *principes* vont préciser à l'aide de quels dispositifs, concepts, objets et méthodes les orientations du niveau précédent pourront être rendues opérationnelles. Les principes, outils structurants permettant l'opérationnalisation des *doxai*, constituent ainsi selon nous des *machines à produire des normes*, dont ils fournissent le cadre conceptuel et méthodologique. Ils représentent les « instruments de gestion » dont l'influence sur la trajectoire des organisations a été reconnue plusieurs auteurs (cf. 3.2.1).

Il s'agit donc d'un niveau déterminant, qui cependant est fréquemment ignoré, confondu avec celui des normes.

Le niveau des normes

Les *normes* représentent le niveau d'application concrète des *doxai*, le niveau opérationnel et contraignant. Le niveau des normes est produit par l'application des principes, qu'elles rendent opérationnels. La fonction des normes est d'encadrer très concrètement l'activité. Notons qu'elles sont en très grand nombre.

Contrairement aux *doxai* et à certains types de principes, les normes sont visibles, formalisées ou formalisables : nomenclatures, procédures, listes de critères, paramètres, indicateurs, logiciels, algorithmes de calcul (par exemple, d'un indicateur)...

C'est au niveau des normes que se situent les indicateurs d'évaluation, comme les objectifs détaillés et chiffrés.

3.3. Difficultés de l'évaluation que DPN aide à résoudre

DPN se positionne comme une aide à la résolution de trois types de difficultés recensées dans la littérature : l'imprécision des objectifs, leur manque de cohérence, les obstacles à la définition des indicateurs.

3.3.1. L'imprécision des objectifs

La première difficulté concerne l'imprécision des objectifs, voire leur caractère en partie implicite, qui rend très difficile la définition d'indicateurs pertinents. Rappelons que dans la littérature, la redéfinition des objectifs est souvent présentée comme une étape incontournable de la mise en place de l'évaluation d'impact.

Une des principales visées de l'outil DPN est d'améliorer l'évaluation par l'explicitation et la précision des objectifs. En aidant à révéler les visions générales (niveau des *doxai*) qui sous-tendent tel ou tel type d'objectif, DPN permet de mieux

spécifier les objectifs. Par ailleurs, en contraignant à décliner les principes liés à un objectif (dont les modes de définition des indicateurs et de leur calcul), DPN – dans une démarche itérative – favorise l’explicitation complète de l’objectif, sa précision et son applicabilité (laquelle dépend en grande partie de l’existence des principes nécessaires).

Dans le cas de visions du monde concurrentes, DPN – notamment au travers des aides, qui proposent des déclinaisons types D-P-N (voir plus bas, § 4.2) – permet une mise en perspective du choix que représente telle ou telle option prise au niveau des principes (en montrant la *doxa* à laquelle se choisit renvoie), ou au niveau des normes (en exposant les deux niveaux précédents, principes et *doxai*).

3.3.2. Le manque de cohérence des objectifs

Un autre type de difficulté relevée est le manque de cohérence des objectifs entre eux, mais aussi avec les visions du monde qu’ils doivent exprimer, et avec les normes qui les rendent opérationnels. Le modèle DPN permet de révéler et de formaliser certains choix implicites de développement territorial. Il peut ainsi être utilisé pour vérifier la cohérence d’une politique, en explicitant les liens qui relient l’ensemble de ses niveaux d’expression. Notons que l’appréciation de la cohérence d’une politique au sens où nous l’entendons permet aussi d’évaluer son applicabilité sur le terrain.

Des incohérences peuvent ainsi être mises au jour dans les chaînes D-P-N : le niveau des principes incarnant, par exemple, une autre *doxa* que celle qui est revendiquée, ou bien l’absence d’outils au niveau des principes provoquant l’utilisation d’outils exogènes, incohérents avec les orientations politiques, ou encore des jeux d’indicateurs « naturels » ne mesurant pas l’efficacité de la politique voulue par la collectivité, mais celle d’objectifs involontairement hérités d’une autre institution.

3.3.3. Les obstacles à la définition des indicateurs

Les indicateurs, comme nous l’avons noté, sont des normes. On pourrait même avancer que, dans un mode de gouvernement dirigé par les indicateurs (où l’action des acteurs est alors tendue vers l’amélioration de l’indicateur et non vers celle de l’objectif), ils constituent la norme par excellence. DESROSIÈRES (2012) soulignait ainsi que « les indicateurs quantitatifs rétroagissent sur les acteurs quantifiés ».

Rappelons par ailleurs, qu’en accord avec les auteurs cités plus haut (*cf.* Section 2 et § 3.1), nous considérons que les normes ne sont jamais purement techniques, issues de bonnes pratiques qui seraient neutres, mais sont toujours l’expression d’une vision du monde. L’enjeu de la définition des indicateurs dans le cadre d’une évaluation d’impact est donc très fort, l’acteur (ou le groupe d’acteurs) qui impose « ses » indicateurs étant par ce biais en mesure d’imposer sa vision du monde (*cf.* notamment BOUTAUD, 2005 ou BAILLY, 2016). Ce qu’apporte DPN dans ce contexte réside essentiellement dans le processus de révélation de la chaîne qui relie un indicateur à une vision du monde, par l’intermédiaire des principes qui incarnent et cette dernière. Parmi ces principes, les conventions de quantification tiennent une place tout à fait essentielle. DESROSIÈRES (2012) rappelle en effet que toute quantification suppose

que soit auparavant « élaborée et explicitée une série de conventions d'équivalences préalables, impliquant des comparaisons, des négociations, des compromis, des traductions, des inscriptions, des codages, des procédures codifiées et répliquables, et des calculs conduisant à la mise en nombre ». DPN peut être utilisé lors du processus de construction des conventions de quantification.

Dans une autre perspective, DPN peut appuyer l'amélioration de l'applicabilité des indicateurs définis. Par applicabilité, nous entendons la possibilité que ces indicateurs soient bien renseignés de manière régulière et pérenne, mais aussi leur capacité à être interprétables. Notons que le premier point dépend étroitement de l'acceptation de ces indicateurs par les acteurs concernés (SALLES, 2010).

- 4 -

Un exemple d'utilisation de l'outil DPN : le projet CAVALA

Nous évoquons dans un premier temps le contexte d'élaboration du projet CAVALA⁸ puis nous montrons comme l'outil DPN a permis à la fois de révéler les *doxai* concurrentes à l'œuvre dans l'élaboration des politiques économiques régionales, de mettre en évidence les principes résultant de ces politiques et de proposer des indicateurs correspondants à ces politiques et principes alternatifs.

4.1. Contexte

Le projet CAVALA, développé à la demande de l'ex-Région Midi-Pyrénées, avait un double objectif, opérationnel et de recherche. Il visait à concourir à la production d'un premier ensemble d'indicateurs de suivi et d'évaluation de la politique économique de la Région, en se centrant plus particulièrement sur une action particulière, les aides aux entreprises. Par ailleurs, en se fondant sur ce cas, mais en le dépassant, il avait pour ambition de concevoir une démarche, la plus générique possible, pour définir de tels indicateurs.

Le début du projet a été consacré à l'exploration de textes produits par la Région pour exposer sa politique (en particulier son Schéma Régional de Développement Economique (SRDE) et la mettre en œuvre (procédures, formulaires, grilles... produites dans les services concernés). Une vingtaine d'entretiens avec des acteurs, politiques et administratifs, impliqués, à des titres divers, dans le développement économique territorial ont également été conduits. L'analyse de ce corpus a permis de mettre à jour trois catégories de difficultés dans l'évaluation des politiques.

La première catégorie concerne l'existant disponible en matière d'évaluation des politiques, et, plus précisément, d'indicateurs d'impact. Le degré de précision et de formalisation des objectifs de la politique de développement économique territorial constitue une deuxième catégorie. Enfin, un troisième groupe de problèmes renvoie aux notions employées par les différents acteurs à propos de différents aspects de la

politique de développement économique territorial. Notons que ces difficultés ne paraissent ni inhabituelles ni surprenantes au vu l'analyse de la littérature réalisée dans le présent article.

Il est rapidement apparu lors de la réalisation du projet CAVALA que très peu d'indicateurs d'impact étaient produits de façon régulière, hors certains indicateurs imposés dans le cadre du FEDER, ou du Contrat de projet État-Région. Les indicateurs les plus nombreux étaient des indicateurs d'effort (ou d'activité), permettant de mesurer quel a été *l'effort* fourni par l'institution au travers d'une action donnée (dans le cadre du projet CAVALA, il s'agissait d'aides aux entreprises), et non *l'impact* de cette action.

Le faible nombre d'indicateurs s'accompagnait, dans les textes et les entretiens, d'une expression des objectifs par trop générale. Leur mise en œuvre sur le terrain aurait requis un travail important de clarification, de formalisation et de déclinaison en sous-objectifs, travail non réalisé au sein de l'institution régionale.

L'usage des termes décrivant la politique régionale de développement économique, que ce soit dans les textes de la Région ou dans les entretiens réalisés, était peu précis, instable et parfois contradictoire. Des termes pouvaient ainsi être polysémiques. Le terme de « filière » était ainsi employé tantôt pour désigner un ensemble large d'activités, tantôt pour ne retenir que des relations verticales entre donneurs d'ordre et fournisseurs au sein d'un même secteur. À l'inverse, il pouvait exister plusieurs synonymes pour une même notion. « implantation » et « localisation » étaient, par exemple, considérés comme synonymes. On a pu également constater des incohérences dans la hiérarchie des concepts, un terme *A* pouvant être considéré comme plus général qu'un terme *B* dans un texte ou dans un entretien, puis, dans un autre document ou chez un autre acteur, plus spécifique que ce dernier. Par exemple, le terme de « compétitivité » était parfois considéré comme plus englobant que celui d'« attractivité »...mais il en allait aussi de manière inverse, les deux termes étant par ailleurs rarement définis avec précision dans leur contenu et dans les indicateurs choisis pour les attester ou les mesurer.

Nous avons interprété cette variabilité des termes employés comme révélant la coexistence de plusieurs visions ou représentations du développement économique territorial (c'est-à-dire une *polydoxie* au sein de l'institution), rejoignant ainsi les constats opérés par BOUTAUD (2005) ou REY-VALETTE *et al.* (2010).

4.2. Utilisations de DPN pour révéler les chaînes D-P-N, et proposer des indicateurs

L'utilisation de DPN, telle nous l'avons décrite plus haut (*cf.* § 3.3) est fondée sur l'explicitation des chaînes qui relient des visions du monde à des principes structurants, puis à des normes contraignantes (quel que soit le point que l'on choisit au départ : une *doxa*, un principe ou une norme). Les aides à la mise en œuvre de la méthode conçues dans le projet CAVALA ont porté, pour ce qui concerne l'outil DPN, sur la mise à disposition d'analyses « sur étagère », sous la forme de tableaux

reprenant les *doxai* les plus couramment rencontrées, déclinées en principes puis en normes. Ces *doxai* concernent un certain nombre d'« objets » incontournables du développement économique territorial : le territoire, les ressources du territoire, les activités économiques, *etc.*

Nous donnons dans la suite de cette section quelques exemples de ces analyses issues de CAVALA « prêtes à l'emploi », centrées sur le territoire et les politiques de son développement, en commençant par des *doxai*, en poursuivant par des principes et en évoquant, enfin, des normes, sous la forme d'indicateurs d'évaluation.

4.2.1. Deux *doxai* sur le territoire : territoire postulé ou territoire révélé ?

Le paradigme dominant suggère de considérer le territoire comme donné, existant comme tel, postulé donc, en lien étroit avec la représentation statique de l'économie dont il est une des expressions. Pour cette représentation du territoire, celui-ci est caractérisé par une frontière fixe, et l'on peut identifier par conséquent les acteurs et les ressources qui y sont inclus.

Les ressources du territoire sont alors données, posées comme existantes en elles-mêmes, indépendamment de leur engagement dans un processus.

Un paradigme alternatif propose de considérer le territoire comme « révélé » dans différentes configurations de coordination. Cette seconde vision, liée à une représentation dynamique de l'économie, considère les ressources comme *liées à des processus* particuliers et déclinables, au final, en termes de *coordination*.

Le tableau ci-dessous propose une synthèse de ces deux représentations.

Représentation statique du territoire	Représentation en dynamique du territoire
Territoire « donné », posé comme existant (postulé)	Territoire créé ou révélé par les situations de coordination entre acteurs
Territoire « borné », à frontières fixes	Territoire « ouvert », à frontières variables selon la configuration du jeu des acteurs
Territoire comme somme d'acteurs Territoire doté de ressources finies et disponibles en elles-mêmes, indépendamment de leur engagement dans un processus de production	Territoire comme système Territoire comme espace de révélation de ressources latentes

4.2.2. Quels principes pour chacune des deux *doxai* ?

Au niveau des principes, la représentation d'un territoire donné comme tel, réceptacle de ressources ou doté de facteurs, induit des politiques visant à allouer de

façon optimale des ressources existantes, à gérer la rareté de certaines d'entre elles, à attirer sur le territoire des ressources disponibles à l'extérieur. À l'inverse, un territoire et des ressources appréhendés en dynamique suggèrent des politiques centrées sur la mise en place des conditions favorisant la révélation de ressources latentes (mais non disponibles comme telles), la création de ressources, ou encore des actions identifiant et promouvant des compétences redéployables.

En termes de modèle de développement, le choix d'une attractivité centrée sur la *localisation* vise davantage à concentrer les acteurs sur un espace donné en diminuant certains coûts et en facilitant leur accès à certains facteurs ou ressources (foncier, infrastructures de toutes sortes, exonérations diverses, etc.). Un modèle alternatif est celui de la *territorialisation*, qui a pour objet de densifier les relations entre acteurs du territoire en multipliant les contextes de coordination fondés sur la complémentarité de compétences et la confiance. Ce second modèle considère le territoire comme un système.

Le niveau des principes s'exprime également en termes d'unité considérée par les actions de développement économique territorial. L'unité considérée peut être, comme c'est souvent le cas, l'acteur (par exemple, entreprise), ce qui correspond à la première *doxa*, mais elle peut également être l'interaction entre acteurs ou groupes d'acteurs (seconde *doxa*).

La question est ici celle de la cohérence avec les choix faits au niveau précédent (et donc du lien à établir entre principes et *doxai*). Si le choix a été fait de développer l'attractivité du territoire, la politique devra être centrée sur les entrées d'acteurs (investissements allogènes dans le territoire, à accroître) et les sorties d'acteurs (à minimiser). L'unité doit donc être *l'acteur* (entreprise, migrant qualifié...). À l'inverse, considérer le territoire comme un système implique que les composants de ce système ne sont alors pas des acteurs individualisés, mais des regroupements d'acteurs organisés : filières systèmes productifs localisées (SPL), pôles de compétitivité, etc. L'unité pertinente est alors la *relation* entre les acteurs.

Le tableau ci-après, synthétise les principaux principes correspondants aux deux visions du territoire explicitées plus haut.

4.2.3. Quelques indicateurs des deux *doxai* concurrentes

Dans la présente contribution, nous ne donnerons qu'un seul exemple au niveau des normes, celui des indicateurs d'impact correspondants au choix de l'attractivité ou à celui de la capacité du territoire à répondre à ses besoins par un développement d'abord endogène.

Si la politique est orientée vers le développement de l'attractivité du territoire, les principes doivent être centrés sur les entrées/sorties d'acteurs. Au niveau des normes, les indicateurs d'attractivité seront alors associés aux facteurs de la production (capital et travail). On mesurera, par exemple, les IDE (investissements directs étrangers), les flux (entrées, sorties, solde) de migrants qualifiés, etc.

Tableau 2 – Quelques principes incarnant les deux représentations du territoire

Quelques principes correspondant à la vision statique du territoire	Quelques principes correspondant à la vision dynamique du territoire
<p>Modèle de développement économique : simple agglomération d'activités, visant des économies externes d'agglomération, fondée sur des facteurs « génériques » de localisation (à forte valeur d'échange)</p>	<p>Modèle de développement économique : spécialisation sur des activités et spécification sur des savoir-faire transversaux, visant à exploiter des ressources potentiellement complémentaires, fondée sur des facteurs « spécifiques » de territorialisation (à forte valeur d'usage)</p>
<p>Conventions : la distance est appréhendée comme un coût de franchissement de l'espace technologies transférables (comme ressources disponibles) capital territorial fondé sur la proximité des sources de savoir et les infrastructures de communication</p>	<p>Conventions : la distance physique est secondaire, ce sont les distances « sociales » qui comptent création de technologie comme résultat d'un processus d'innovation localisé, patrimoine cognitif (mémoire de situations de coordinations antérieures réussies)</p>
<p>Choix et définition des concepts centraux : le secteur comme simple regroupement d'entreprises, sans interrelations</p>	<p>Choix et définition des concepts centraux : La branche ou la filière, comme systèmes de mise en relation entre entreprises</p>
<p>Unité élémentaire : l'acteur (l'entreprise)</p>	<p>Unité élémentaire : l'interrelation (exemple : les relations plus ou moins denses entre acteurs)</p>
<p>Système d'information Seule utilisation de SI externes disponibles (INSEE, Banque de France...), dont la structure est donc imposée</p>	<p>Système d'information Utilisation de SI disponibles mais aussi création de SI structurés de façon ad hoc (exemple : base de données sur les firmes structurantes en Midi-Pyrénées)</p>
<p>Définition des modes d'évaluation : Rappel : évaluation selon les conventions et les concepts centraux retenus Importation d'indicateurs exogènes, calcul des indicateurs basé sur les SI externes</p>	<p>Définition des modes d'évaluation : Rappel : évaluation selon les conventions et les concepts centraux retenus Création d'indicateurs ad hoc, calculs basés sur les SI créés</p>

Au niveau microéconomique, s'agissant de firmes saisies comme des entités individuelles, il est possible de retenir des indicateurs pour évaluer les effets de l'implantation d'une firme dans un espace particulier basés sur des critères, comme, par exemple, la localisation en zone rurale ou enclavée ou en zone difficile (on mesurera alors le nombre d'emplois directs et indirects, la taxe professionnelle perçue, le maintien des services publics).

De tels indicateurs supposent que soient fixées, au niveau des principes, les définitions des notions de « zone difficile », « zone enclavée »... et que soit disponible ce type de découpage dans les sources d'information dont la Région dispose (ou qu'elle est à même de créer). De même, une certaine connaissance des rapports entre firmes (donneur d'ordre – sous-traitant) est également nécessaire.

Si la politique du territoire consiste à renforcer sa capacité de développement endogène par une réponse autonome à ses propres besoins, au niveau des normes, les indicateurs seront alors centrés sur les coopérations entre acteurs du territoire, la révélation de ressources latentes, la création de ressources nouvelles ou le redéploiement de ressources existantes. À titre d'exemple, on peut retenir le pourcentage d'alliances entre entreprises ou entreprises et institutions d'enseignement et/ou de recherche nouées sur le territoire, le pourcentage d'insertion sur le territoire de personnes au chômage ou ayant perdu leur emploi, la proportion des actifs en mobilité d'une branche à une autre ou d'une firme à une autre sur le territoire, le pourcentage d'épargne de proximité investie dans des projets de développement territorial. Ces différents indicateurs montrent si le territoire fonctionne bien en tant que système doté d'autonomie.

- 5 -

Conclusion : interroger la cohérence d'ensemble des politiques territoriales

Pour conclure sur la visée de notre projet, nous estimons que le modèle que nous proposons, *Doxai-Principes-Normes*, permet de surmonter une part des difficultés rencontrées des exercices d'évaluation des politiques par une clarification des chaînes distinguant le niveau des représentations (dans le cas du développement économique territorial : grandes visions de ce qu'est l'économie, un territoire, une ressource), celui de la traduction de cet imaginaire sous forme de principes guidant l'action, et celui de la mise en œuvre opérationnelle de ces politiques sous forme de normes. Cette clarification a comme avantage de rendre possible la mise en évidence des cohérences et des incohérences dans l'articulation de ces niveaux. En l'absence d'une telle manière d'appréhender en amont le travail d'évaluation, le risque est que l'exercice d'évaluation se fasse au seul niveau opérationnel des normes, en incohérence potentielle avec les niveaux précédents, et en particulier celui, essentiel, des *doxai*. Au-delà, nous considérons que le modèle DPN, comme outil méthodologique, permet de concilier démocratie et efficacité. L'intention de l'évaluation que ce modèle suggère est celle de la possibilité donnée aux acteurs d'exprimer leurs différences dans les modes de représentations du monde et des objectifs considérés par eux comme désirables. Cet outil a également comme vocation de servir à l'élaboration de choix collectifs partagés, pouvant aller jusqu'à la définition d'indicateurs pour évaluer si ces choix sont réalisés ou non de manière satisfaisante.

Références bibliographiques

- ANSOFF I (1989) *Stratégie du développement de l'entreprise*. Édition française révisée. Les Éditions d'Organisation, Paris.
- ANTHONY R-N (1965) *Planning and Control Systems: A Framework for Analysis*. Harvard University Graduate School of Business Administration, Cambridge.
- BAILLY P (2016) *Du développement au développement durable*. Éditions Campus ouvert.
- BERRY M (1983) *Une Technologie invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*. Centre de recherche en gestion (CRG) de l'École Polytechnique, Paris.
- BOUTAUD A (2005) *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ? Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser*. Thèse en Science et génie de l'environnement. École Nationale Supérieure des Mines et Université Jean-Monnet de Saint-Etienne, 513 p.
- CIFOR (Center for International Forestry Research) (1999) *Criteria and Indicators, Generic Template*.
- DELEAU M, NIOCHE J-P, PENZ P, POINSARD R (1986) *Évaluer les politiques publiques. Méthodes, déontologie et organisation*. Rapport du Commissariat Général au Plan. La Documentation Française, Paris.
- DESROSIÈRES A (2012) Est-il bon est-il méchant ? Le rôle du nombre dans le gouvernement de la cité néolibérale. *Nouvelles perspectives en sciences sociales (Npss)* 7 (2) : 261-295.
- FERNANDEZ A (2005) *Les nouveaux tableaux de bord des managers*. Les Éditions d'Organisation.
- FOUQUET A (2011) L'évaluation des politiques publiques en France. In : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) *Méthodes d'évaluation des politiques publiques*.
- HOLLENBECK K, HUANG W-J (2007) *Workforce Program Performance Indicators for the Commonwealth of Virginia*. Upjohn Institute Technical Report: 08-024.
- LE GALÈS P (2005) Contrôle et surveillance : la restructuration de l'État en Grande-Bretagne. In : LASCOURMES P et LE GALÈS P *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po « Académique », Paris : 237-271.
- LASCOURMES P, LE GALÈS P (2005) Introduction : L'action publique saisie par ses instruments. In : LASCOURMES P et LE GALÈS P *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po « Académique », Paris : 11-44.
- LEVREL A (2007) *Quels indicateurs pour la gestion de la biodiversité ?* Paris, Institut français de la biodiversité.
- LORRAIN D (2005) Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? In : LASCOURMES P et LE GALÈS P *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po « Académique », Paris : 163-197.
- MÉLÈSE J (1972) *L'analyse modulaire des systèmes de gestion*. Éditions Hommes et Techniques, Puteaux.
- MENDOZA G-A, MALOUN P (2000) Application de l'analyse multicritère à l'évaluation des critères et indicateurs. *Manuel de critères et indicateurs pour la gestion durable des forêts* 9, CIRAD/CIFOR.
- PERRET B (2008) *L'évaluation des politiques publiques* (réédition). La Découverte, série Repères, Paris.
- POLLOCK S-M, MALTZ M-D (1994) Operations Research in the Public Sector: An Introduction and Brief History. In: POLLOCK S-M, ROTHKOPF M-H, BARNETT A (eds) *Hand-books in Operations Research and Management Science*. Vol. 6. Elsevier Science, Amsterdam, 1-22.
- PRABHU R, COLFER C-J-P, DUDLEY R-G (1999) Guidelines for Developing, Testing and Selecting Criteria and Indicators for Sustainable Forest Management. *Criteria and Indicators Toolbox*, Series n° 1. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- QUIERS-VALETTE S (1978) *L'incitation. Un nouveau concept de politique économique*. Hachette, Paris.
- RAGAZZI E, SELLA L (2013) L'efficacité des politiques de formation : méthodes pour l'évaluation de l'impact. 50^{ème} Colloque de l'ASRDLF « Culture Patrimoine et Savoirs ». Mons 8-11 juillet. WP CNR-CERIS 14/13.
- REY-VALETTE H, CLEMENT O, MATHE S, LAZARD J, CHIA E (2010) Quelques postulats relatifs aux indicateurs de développement durable : l'exemple de l'aquaculture. *Natures Sciences Sociétés* 18, NSS-Dialogues, EDP Sciences : 253-265.

- SALAS R, BAVEREZ N, REYNAUD B (1986) *L'invention du chômage*. Presses Universitaires de France, Paris.
- SALLES M (2007) Présentation. *Revue Droit et Société* 65 : 53-74.
- SALLES M (2010) Supporting Public Decision Making - a Progressive Approach Aided by an Ontology. *International Journal of Decision Support System Technology* 2(1) : 21-36.
- SALLES M (2013) *Ingénierie de méthodes d'ingénierie des exigences pour l'aide à la décision*. Habilitation à diriger des recherches. Université Toulouse I-Capitole/IRIT.
- SALLES M, COLLETIS G (2013) Déconstruire la doxa dominante construire une pensée politique alternative. Du lien entre les représentations, les principes et les normes. *LoSguardo, The Instruments of the Power* XIII (10): 391-414.
- SCHMIDT V-A (2008) Discursive institutionalism: The explanatory power of discourse. *Annual Review of Political Science* 11: 303-326.
- SELIGMANN P-S, WIJERS G-M, SOL H-G (1989) Analysing the structure of I.S. methodologies, an alternative approach. Proceedings of the 1st Dutch Conference in Information Systems, Amersfoort, The Netherlands.
- VIVERET P (1989) *L'évaluation des politiques et des actions publiques*. Rapport au Premier Ministre. La Documentation Française, Paris.
- WHITE H (2006) *Impact evaluation - The experience of the Independent Evaluation Group of the World Bank*. Independent Evaluation Group, The World Bank.

Notes

- 1 - Voir aussi HOLLENBECK et HUANG (2007).
- 2 - Citation du CNE extraite de PERRET B (2008).
- 3 - Sur ce sujet, voir DESROSIÈRES (2012).
- 4 - Voir aussi MENDOZA et MALOUN (2000).
- 5 - À propos des catégories de l'évaluation, voir également DELEAU *et al.* (1986).
- 6 - Nous considérons qu'un objet peut être « politique » dès lors qu'il concerne la vie de la Cité, au sens le plus large.
- 7 - À titre d'illustration de la construction d'objets « politiques », on citera la construction de la notion de chômage (et de la politique associée). Voir à ce propos SALAS *et al.* (1986).
- 8 - CAVALA (méthode Coopérative de suivi et d'éVALuation des poLitiques régionAles de développement économique), projet financé par la Région MIP, réalisé entre 2007 et 2009.