

Extrait de :

Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale

Rapport d'activité 2000-2002

CONSEIL
NATIONAL DE
L'ÉVALUATION

La **documentation** Française



Evaluation et Pays : les enseignements du Pays-Basque

Daniel BEHAR,
Battista BOLOQUY,
Renaud EPSTEIN

Instituée par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT, dite « loi Pasqua ») du 4 février 1995 et approfondie par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 (LOADDT, dite « loi Voynet »), l'organisation de la France en pays est en plein essor. Les 42 pays tests retenus en 1995 ont été progressivement rejoints par plus de deux cents autres (existants ou actuellement à l'étude), autour de chartes précisant la stratégie du territoire en matière de développement socio-économique, de gestion de l'espace et d'organisation des services.

Cette montée en puissance s'accompagne d'interrogations relatives à l'évaluation à l'échelle des pays : le pays doit-il se positionner comme un niveau de conduite d'évaluation des politiques développées sur le territoire ? Doit-on considérer le pays comme le résultat d'une politique nationale et régionale devant elle même faire l'objet d'évaluation ? Faut-il plutôt attendre la signature des contrats de pays, en application des CPER, pour initier des démarches évaluatives ? Suivant quelles logiques et quelles approches méthodologiques peut-on développer l'évaluation à l'échelle des pays ? Le Conseil de développement peut-il faire office d'instance d'évaluation ?

A défaut d'apporter des réponses générales et tranchées à ces questions, quelques enseignements peuvent être tirés de l'expérience d'évaluation développée au Pays-Basque.

Le Pays-Basque, un pays à la fois exceptionnel et banal

A bien des égards, le Pays-Basque apparaît exceptionnel et dénote dans le paysage des pays existants ou en cours de constitution.

C'est en premier lieu par sa taille qu'il se singularise. Suivant les termes de la loi, les pays doivent se construire à une échelle qui correspond à la réalité des territoires vécus tels qu'ils apparaissent dans l'observation économique et sociale. Dans la pratique, la majorité des pays s'inscrivent dans des périmètres réduits (approchant généralement le bassin d'emploi), correspondant la plupart du temps au regroupement de quelques cantons. Le Pays-Basque réunit pour sa part 156 communes, dont celles de la communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz, et 261 939 habitants soit plus de 40 % de la population des Pyrénées Atlantiques.

La spécificité du Pays-Basque tient ensuite à son caractère précurseur. Son existence a été constatée par arrêté préfectoral dès janvier 1997. En décembre de la même année, le gouvernement annonçait lors du CIADT sa décision

d'accompagner la mise en œuvre du projet local (le Schéma d'aménagement du Pays-Basque) au moyen d'une Convention de développement. Le Pays-Basque a ensuite fait l'objet du premier contrat de pays signé avec l'Etat, en décembre 2000, ce contrat donnant lieu à une convention spécifique dans le CPER Aquitaine, qui peut être vue comme une préfiguration de ce que sera le volet territorial des CPER à partir de 2003.

Cette avance prise par le Pays-Basque tient largement aux acquis de démarches initiées antérieurement aux lois « Pasqua » et « Voynet ». Entamée en 1992 au travers d'une démarche prospective « Pays-Basque 2010 », la dynamique territoriale Pays-Basque s'est poursuivie avec l'élaboration d'un projet territorial global (projet « Lurraldeia ») et a franchi une étape supplémentaire avec la définition d'un Schéma d'Aménagement et de Développement en 1996, approuvé en 1997 par le Conseil de développement¹, le Conseil des élus² et le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques.

Cette mobilisation précoce et soutenue des acteurs locaux tient à des facteurs particuliers, qui singularisent le Pays-Basque : fort sentiment d'appartenance, zone frontalière s'inscrivant dans un espace culturel transfrontalier, revendications récurrentes d'un département Pays-Basque...

Ces particularités, qui distinguent fortement le Pays-Basque, ne doivent pas occulter des caractéristiques plus banales, qui rapprochent le Pays-Basque des autres pays de France. Suivant les termes de la LOADDT, un pays peut se former « lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale ». Le Pays-Basque, avec sa langue, sa culture et une identité socio-économique marquée correspond très exactement à cette définition. De même, sur le plan de la méthode, le Pays-Basque est bien moins atypique qu'il n'y paraît, respectant strictement les principes de la démarche pays (élaboration d'un projet global, concertation autour du projet, contractualisation...). C'est notamment le cas en matière de concertation, le Conseil de développement mis en place au Pays Basque pour mobiliser la société locale ayant largement servi de modèle pour la LOADDT.

Un projet qui sert de cadre de référence stratégique, décliné dans un contrat

Le Schéma d'aménagement et de développement du Pays-Basque, qui constitue la charte du pays, n'avait pas la prétention de définir un programme d'action exhaustif. Prenant place dans un contexte où de multiples actions concouraient déjà à ce développement, il avait pour ambition explicite de servir de référentiel collectif en fournissant à la diversité des acteurs et de leurs projets, un cadre d'interpellation et de mise en cohérence autour d'un point de vue unique : la

¹ Représentant l'ensemble des forces vives du Pays Basque, le Conseil de Développement est composé de 106 membres issus de 6 collèges : élus ; membres de droit ; activités économiques et sociales ; enseignement, formation, culture ; Administrations ; personnalités qualifiées.

² Le Conseil des Elus est une association loi 1901, réunissant tous les élus basques : représentants des intercommunalités, conseillers généraux, conseillers régionaux et parlementaires (députés, sénateurs, députés européens)

globalité du Pays-Basque. Il s'agissait donc, pour les promoteur de ce projet, de tenir un triple objectif : expliciter et faire partager une dynamique de transformation volontaire du Pays Basque ; garantir une mobilisation collective et durable des acteurs locaux ; impulser une contractualisation globale.

Ce Schéma s'organisait autour de quatre axes :

1. Faire du Pays-Basque un maillon fort à l'échelle euro-régionale en diversifiant et qualifiant les axes structurants Nord-Sud, le long de l'Adour, vers la Navarre ; en faisant de l'agglomération capitale une rotule entre ces axes ; en passant d'une continuité urbaine littorale à une véritable conurbation interdépendante et hiérarchisée.
2. Organiser la cohésion territoriale en fondant le devenir du Pays-Basque sur ses trois composantes territoriales (littoral, zone intermédiaire et zone intérieur) ; en construisant la troisième composante territoriale du Pays-Basque, la zone intermédiaire (espace affecté par la pression de l'urbanisation de la ville littorale, où se focalisent les enjeux sociaux, culturels et économiques du Pays-Basque).
3. Gérer l'espace de façon économe en faisant émerger des points d'appui au développement urbain sur tout le territoire ; en qualifiant ces points d'appui selon des dominantes fonctionnelles.
4. Construire la synergie entre territoires en rendant accessible à tout le Pays-Basque les grandes fonctions sociales, économiques et urbaines localisées sur la bande côtière ; en faisant de la complémentarité et de la réciprocité entre territoires un objectif majeur des projets de développement du Pays-Basque.

Le Schéma ne se contentait pas d'énoncer ces grands axes. Il les déclinaient dans un volet opérationnel composé de 7 chapitres, 22 programmes et 94 opérations concrètes. Le projet élaboré au sein du Conseil de développement pouvait ainsi servir de base à une négociation contractuelle, sous la responsabilité du Conseil des Elus auquel revenait la responsabilité de la mise en œuvre.

Cette négociation a débouché sur la signature d'une convention de développement avec l'Etat (approuvée en CIADT le 15 décembre 1997). Cette convention, mise en œuvre en 1998 - 1999, a conduit à mobiliser 41 MF pour des actions relevant de cinq domaines d'intervention : le patrimoine et les actions culturelles ; le développement portuaire et les dessertes terrestres ; la diversification de l'offre d'enseignement supérieur et l'enseignement de la langue basque ; l'organisation touristique ; l'appui au développement agricole et à la pêche.

Cette convention fut prolongée dans le cadre du CPER Aquitaine, qui prévoit expressément le financement de trois opérations importantes du Schéma d'aménagement : l'accompagnement du développement du port de Bayonne, le développement du campus universitaire bayonnais, la mise en place d'un fonds régional sur la transmission et le développement des langues régionales. Le CIADT du 18 mai 2000 a ensuite décidé de compléter ces opérations par une convention

spécifique³ regroupant en particulier les crédits consacrés au Pays-Basque dans le contrat de plan.

Deux axes d'évaluation : la mise en œuvre du projet et ses effets sur l'action locale

Dans le cadre de la mission qui lui a été confiée par le Conseil des élus, le Conseil de développement du Pays-Basque a mis en place un dispositif d'évaluation du Schéma à la fin de l'année 1999. Cette évaluation n'a pas cherché à vérifier si les objectifs stratégiques contenus dans le Schéma étaient atteints ou pas. En effet, les objectifs du Schéma ne sont pas l'exclusivité du Schéma, d'autres politiques publiques les partageant plus ou moins. Si tant est que l'on puisse mesurer le degré d'avancée vers ces objectifs (observe-t-on par exemple aujourd'hui une plus grande cohérence territoriale ?), il serait donc difficile d'en imputer le bénéfice à la seule existence du Schéma.

Le Conseil de développement a préféré centrer l'évaluation sur deux axes complémentaires : la mise en œuvre du volet opérationnel du Schéma d'une part, les effets de ce dernier sur l'action locale d'autre part. Sur le premier axe, un état des lieux précis de la mise en œuvre des opérations a été réalisé, complété par l'organisation d'ateliers d'évaluation (qui ont réuni 81 personnes issues du Conseil de développement et des structures pilotes des opérations) chargés d'apprécier collectivement cette mise en œuvre. Le second axe a été traité par le biais d'une mission confiée au cabinet Acadie, dont les résultats ont servi de points d'appui au débat évaluatif : en partant des intentions stratégiques du Schéma et des modes d'intervention retenus, il s'agissait alors d'apprécier la valeur ajoutée apportée par le Schéma dans la mobilisation des acteurs sociaux et institutionnels pour faire évoluer la réalité du territoire dans le sens du scénario arrêté à la fin de la démarche « Pays-Basque 2010 ».

Sur le registre opérationnel, les travaux réalisés ont montré que plus de la moitié des 94 opérations prévues étaient en cours de réalisation trois ans après la formalisation du Schéma. 26 opérations n'avaient pas été amorcées et 12 s'étaient arrêtées. Le degré d'avancement des opérations est apparu très inégal suivant les chapitres : positif en matière d'habitat et de vie quotidienne ; partiel pour les chapitres relatifs aux infrastructures, à l'aménagement culturel, au développement économique et à l'environnement ; insuffisant pour la formation et l'enseignement supérieur et surtout pour l'aménagement linguistique. Pour autant, les différents acteurs ayant contribué à ce travail d'évaluation ont estimé que la très grande majorité des opérations élaborées trois ans plus tôt gardaient à quelques exceptions près toute leur légitimité et leur pertinence. Ils ont donc conclu à la nécessité de relancer la mise en œuvre des opérations prévues mais non initiées ou arrêtées.

³ Signé par l'Etat, la Région, le Département, la Communauté d'agglomération et le Conseil des élus en décembre 2000, la convention spécifique Pays Basque porte sur un programme de 70 opérations représentant un coût total de 2,6 milliards de francs sur la période 2000-2006

Sur le deuxième axe (les effets du Schéma sur l'action locale), la démarche évaluative a conduit les acteurs impliqués à revenir sur le cadre d'intentions que constituait le Schéma d'aménagement et de développement. Une des fonctions essentielles du Schéma était de mobiliser les acteurs sociaux et institutionnels agissant au Pays-Basque pour faire changer la réalité de ce territoire et le faire évoluer vers le scénario de solidarité arrêté à la fin de « Pays-Basque 2010 ». Cette recherche de mobilisation des acteurs dans le sens indiqué se déclinait autour de trois objectifs principaux :

- L'évolution des représentations qu'ont les acteurs du Pays-Basque, pour développer progressivement un point de vue partagé sur les réalités de ce territoire.
- La construction, en prenant appui sur les projets, d'un futur commun autour de principes forts comme la réciprocité territoriale, la construction de la zone intermédiaire, la globalité du Pays-Basque, l'ouverture vers l'extérieur.
- La progression vers de nouvelles pratiques en termes de gestion des projets d'aménagement et de développement, pour aller vers une nouvelle gouvernance territoriale.

Les effets sur l'action locale : un jugement mesuré

Concernant l'évolution des représentations, les résultats apparaissent positifs :

- L'affichage du principe de *réciprocité territoriale* a favorisé une prise de conscience des acteurs sur les interdépendances et les complémentarités possibles entre la zone littorale et la zone intérieure du Pays-Basque. C'est notamment le cas pour les thématiques du foncier, de l'eau et des déchets.
- L'identification de la *zone intermédiaire* (à la charnière entre le littoral et l'intérieur) dans le Schéma comme zone stratégique a permis une réelle sensibilisation des acteurs, dont témoignent les projets « petites villes » du Conseil Général qui ont contribué à définir la place et le rôle des bourgs de la zone intermédiaire dans l'aménagement et le développement de cet espace. Pour autant, ils n'auront pas permis de déboucher sur un projet stratégique global à l'échelle de cette zone. L'évaluation conclue donc à la nécessité de prolonger la démarche de construction de la zone intermédiaire.
- La construction d'une représentation de la *globalité du Pays-Basque* apparaît comme l'une des principales réussites du Schéma. Pour les acteurs locaux comme pour les partenaires extérieurs, le Pays-Basque apparaît bien plus que par le passé comme un bien collectif, un espace pertinent pour organiser la mobilisation des acteurs et l'élaboration des projets.
- C'est en matière d'*ouverture du Pays-Basque vers l'extérieur* que les résultats sont les plus mitigés. Même si certains projets affichent clairement cette volonté d'ouverture, le Schéma a conduit à davantage mettre en avant la globalité du territoire que son ouverture.

La volonté de faire évoluer les représentations ne constituait pas une fin en soi. Il s'agissait d'un moyen pour faire converger les projets autour de principes

communs définis en regard du scénario retenu. Des effets du Schéma sur les projets développés ont pu être identifiés à deux niveaux :

- L'*inflexion des projets existants* a été observée dans divers domaines : tourisme, projets « petites villes », enseignement universitaire, équipements culturels... En labellisant des projets, en les reprenant à son compte, le Schéma a induit un processus de reconnaissance de ces projets et leur a insufflé une vigueur nouvelle. Inscrits dans la dynamique du Schéma, un certain nombre de projets et d'acteurs ont pu sortir d'une logique sectorielle pour s'inscrire dans une approche plus globale et territoriale. L'apport du Schéma aux projets pré-existant est donc notable ; il l'est d'autant plus si l'on compare aux projets nouveaux directement initiés par le Schéma, dont la mise en œuvre s'est souvent avérée difficile.
- Une *influence plus marquée sur l'équipement du territoire que sur la gestion territoriale*. L'influence du Schéma s'est faite sentir au delà des seules institutions impliquées dans son élaboration. Des acteurs tels qu'EDF ou les réseaux bancaires l'ont ainsi utilisé pour légitimer leur logique d'intervention dans le Pays-Basque. Mais ce qui est vrai dans une approche d'équipement du territoire ne l'est pas en matière de prestations de service au territoire. Ainsi, nul exemple n'a pu être identifié de transformation du contenu des prestations délivrées par les services publics autour du principe de réciprocité. Ce décalage est notable en matière culturelle, les effets du Schéma sur la carte des équipements ne s'accompagnant que de faibles transformations dans les pratiques de diffusion culturelle (en dépit d'intentions explicites à ce sujet). C'est là une des leçons fortes de l'évaluation : le fait d'exprimer des intentions fortes, de produire une référence en terme de « sens » ne reste pas cantonné à la sphère du discours. L'exercice d'énonciation qu'a avant tout constitué le Schéma pèse sur l'action, infléchit les réalisations. En revanche, en se définissant comme un Schéma d'aménagement du territoire, il a limité sa portée à cette logique, au détriment de celle de gestion territoriale.

Enfin, en matière de transformation du système d'acteurs, l'évaluation conclue à une relative neutralité du dispositif Schéma, dont la mise en œuvre a respecté la répartition des compétences des différents maîtres d'ouvrage. Conseil des Elus et Conseil de développement sont restés eux-mêmes bien calés dans les missions statutaires fixées à l'origine : le lobbying politique et le portage des projets pour l'un, le débat, la concertation et la mobilisation des acteurs pour l'autre.

L'évaluation conclue donc que les avancées permises par le Schéma conduisent à porter un jugement globalement positif sur la démarche : « au delà des limites observées et au delà des insuffisances relevées dans la mise en œuvre du volet opérationnel du Schéma, on peut estimer que le processus d'animation territoriale engagé avec Pays-Basque 2010 a influé sur les représentation du Pays-Basque, a permis l'élaboration d'une référence partagée pour l'action publique, et a fait

évoluer les modes d'intervention d'un certain nombre d'acteurs dans le sens souhaité par le projet de territoire »⁴.

La perspective d'un approfondissement de la démarche, dans le cadre de la convention spécifique Pays-Basque (dont le principe fut décidé en CIADT quelques jours après l'achèvement de la démarche évaluative) s'en est trouvée légitimée localement. Mais l'évaluation ainsi conduite n'a pas produit qu'un effet de légitimation. Au delà, les travaux menés à cette occasion ont permis d'ouvrir de nouvelles pistes de réflexion, d'identifier une série d'enjeux et de questions à traiter dans le cadre de ladite convention spécifique.

Evaluation et pays : quelques enseignements

Les pays demeurent encore des institutions émergentes dans le paysage de l'action publique. Ce n'est qu'à partir de 2003, avec la réévaluation à mi-parcours des contrats de plan Etat-région et l'inscription des contrats de pays dans leur volet territorial, que la question de l'évaluation des contrats de pays se posera avec force. L'expérience du Pays Basque peut d'ores et déjà alimenter la réflexion sur cette question, du fait de l'antériorité dont il bénéficie, en tant que premier pays à avoir contractualisé avec l'Etat. Il convient cependant d'envisager avec précaution toute généralisation des enseignements tirés de cette expérience d'évaluation, du fait des spécificités qui caractérisent le Pays-Basque. Il s'agit là d'une expérience singulière, dont on peut cependant tirer quelques enseignements généraux, sur deux registres principaux :

- Définir l'approche évaluative relativement à la fonction inédite du pays dans l'action publique locale

Un pays n'est pas une nouvelle collectivité locale. Il ne dessaisit aucun organisme de ses compétences et n'a pas de fiscalité propre. Le pays s'organise dans une logique de mission, à travers des tâches de coordination, d'animation et de mobilisation des différents acteurs publics et privés du territoire qui le composent. De ce fait, l'évaluation à l'échelle des pays ne peut se concevoir comme une simple reproduction des pratiques évaluatives développées à d'autres échelles territoriales correspondant directement à des circonscriptions administratives. Il paraît ainsi restrictif d'évaluer le projet de pays dans une simple logique traditionnelle d'évaluation de programme, l'institution pays ne disposant d'aucune compétence spécifique ou ressource propre pour mettre en œuvre les opérations qui composent son projet.

Plus sûrement, penser l'évaluation à l'échelle des pays passe par un retour sur le cadre d'intentions qui a présidé à leur mise en place. Le pays est, suivant les termes de la loi, un lieu d'action collective qui fédère des communes, des groupements de communes, des organismes socioprofessionnels, des entreprises, des associations... autour d'un projet commun de développement. Le pays se définit donc principalement par trois composantes : un projet

⁴ Conseil de développement du Pays-Basque, Avis du 27/6/2000 relatif à l'évaluation du Schéma d'aménagement et de Développement du Pays-Basque

partagé, un espace de concertation, un contrat au sein duquel chaque partenaire précise sa contribution à la réalisation dudit projet. Sa fonction particulière est donc d'organiser le rapprochement des points de vue et des interventions de multiples acteurs autour d'un projet commun.

La fonction du pays ainsi définie doit probablement conduire à privilégier une approche évaluative centrée sur les effets leviers de la démarche sur l'action publique locale. Ces effets leviers peuvent s'apprécier suivant trois registres principaux, autour de questions ici formulées en termes généraux mais qui ne prennent sens qu'en situation, en fonction du projet local :

- Les effets de la démarche pays en matière de transformation des représentations des différents acteurs, qu'il soient locaux ou extérieurs au pays (département, région) mais intervenant sur son territoire. Il paraît donc nécessaire que l'évaluation apporte des éléments de réponse à la question suivante : *la démarche pays a-t-elle permis l'émergence d'un point de vue partagé sur les réalités du territoire ?*
- L'impact de la démarche pays sur les pratiques des différents intervenants du territoire. Il s'agit alors de répondre aux questions suivantes : *Quelles évolutions la démarche pays a-t-elle induites dans les interventions développées sur le territoire ? Ces évolutions sont-elles cohérentes avec les objectifs affichés dans le projet ? Au delà du financement d'opérations exceptionnelles, le contrat a-t-il conduit à une territorialisation des interventions ordinaires des institutions supra-locales ?*
- Les transformations induites dans les relations entre acteurs : *la démarche pays a-t-elle permis de progresser vers de nouvelles pratiques collectives ? La participation de la « société civile » au projet par le biais du Conseil de Développement a-t-elle permis d'avancer dans le sens d'une meilleure « gouvernance territoriale » ?*

Une telle approche centrée sur les effets leviers n'exclue pas une évaluation portant plus directement sur les effets directs. Mais cette dernière doit probablement être conduite dans d'autres cadres, correspondant plus directement aux dispositifs de mise en œuvre des projets. Ainsi, le Schéma d'aménagement et de développement du Pays-Basque s'est décliné, au delà du contrat de pays, dans de multiples dispositifs dont un Programme d'Initiative Communautaire Leader II. Ce dernier ne concernait qu'une partie du territoire (le Pays-Basque Intérieur), mais reprenait les objectifs, modes d'action et opérations du Schéma. Et c'est dans le cadre de l'évaluation de ce programme européen, que des questions relatives à l'impact des opérations prévues en matière de réduction de la fracture territoriale —ou, pour être plus exact, de restauration des interdépendances entre les zones littorales urbaines et rurales de l'intérieur du Pays Basque— ont pu être traitées.

- Une nouvelle opportunité pour « l'évaluation démocratique » ?

Le développement de l'évaluation auquel on assiste en France depuis une quinzaine d'années se manifeste non seulement dans une certaine

banalisation de cette pratique, mais aussi dans une qualité croissante des travaux réalisés. A l'évidence, cette avancée observable à tous les échelons territoriaux n'a pas débouché sur des avancées comparables en matière de publicité des évaluations.

La conception largement utopique de l'évaluation qui s'exprimait à la fin des années quatre-vingt (« l'évaluation démocratique » de Patrick Viveret⁵) a largement contribué à sa popularisation. La réalité de la pratique évaluative développée dans les villes, départements et régions est bien différente. La publicité des travaux évaluatifs demeure l'exception, se limitant la plupart du temps au seul cercle des acteurs concernés par la politique évaluée. Au mieux, les résultats évaluatifs font l'objet d'une publication administrative ou sont—très partiellement— repris par la presse régionale et locale. Au pire, l'évaluation se limite à un rapport qui pourra éventuellement servir la mémoire administrative. Le rôle dévolu à la société civile dans les pays et l'importance accordée à la concertation paraissent des opportunités pour changer la donne⁶. Les conseils de développement ne sont en rien des instances de représentation ; il s'agit d'organes visant à promouvoir le développement du territoire, constitués, en conséquence, de l'ensemble des acteurs locaux réellement impliqués dans le développement de ce territoire. Reconnus par la loi comme un lieu pertinent pour l'évaluation, réunissant les « leaders d'opinion » du territoire, le Conseil de développement paraît particulièrement à même d'opérer la diffusion des résultats évaluatifs ■

*Daniel BEHAR et Renaud EPSTEIN sont directeurs d'études à la coopérative Acadie
Battista BOLOQUY est directeur du Conseil de développement du Pays-Basque*

⁵ VIVERET P. (1989), L'évaluation des politiques et des actions publiques, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française

⁶ Cette remarque vaut aussi pour les agglomérations, la signature d'un contrat d'agglomération étant subordonnée à la concertation autour du projet d'agglomération au sein d'un Conseil de Développement.