

L'évaluation de la gouvernance territoriale. Enjeux et propositions méthodologiques*

Evaluation of territorial governance. Stakes and methodological issues

Hélène REY-VALETTE

LAMETA - Université Montpellier 1
helene.rey-valette@univ-montp1.fr

Syndhia MATHÉ

LAMETA - Université Montpellier 1
syndhia.mathe@univ-montp1.fr

Mots clefs : apprentissage, effets démocratiques, évaluation, gouvernance territoriale, participation

Keywords : democratic effects, evaluation, participation, social learning, territorial governance

Classification JEL : H11, M48, O18, R11, R58

* Les auteurs souhaitent remercier Jean-Eudes BEURET et Valérie CLÉMENT pour leurs remarques. Ce travail a été réalisé dans le cadre du projet de recherche Gouv.Innov (Gouvernance des territoires et développement rural : une analyse des innovations organisationnelles), financé par le programme PSDR (Pour et Sur le Développement Régional) Languedoc-Roussillon. Ils remercient aussi les référés anonymes qui par leurs remarques ont contribué à améliorer le texte.

Auteur correspondant : Hélène REY-VALETTE.

Résumé

Face à l'importance croissante des dispositifs de gouvernance multi-acteurs et multi-niveaux, cette contribution se propose de rendre compte des types et des conditions d'évaluation de ces dispositifs. Les auteurs proposent une revue des recherches récentes sur les modalités d'évaluation de la gouvernance, qui témoigne de la faiblesse des travaux sur les effets de la gouvernance territoriale tant en termes d'efficacité que d'impact sur la démocratie et « l'empowerment » des participants. Il s'agit ensuite de s'interroger sur la construction d'un cadre d'évaluation approprié aux dispositifs de gouvernance territoriale en montrant que par ses propriétés d'apprentissage, l'évaluation participative constitue non seulement un outil d'évaluation mais qu'elle joue aussi un rôle important pour le renforcement des effets démocratiques des systèmes de gouvernance territoriale.

Summary

Multi-actor and multi-level governance mechanisms are of increasing importance. This paper discusses the nature of such mechanisms and the conditions for their evaluation. Drawing on recent research, the paper reviews governance evaluation methods and concludes that they are insufficient to evaluate the effectiveness of territorial governance and its impact on democracy and stakeholder "empowerment". The paper discusses how evaluation methods may be adapted, highlighting the interest of recent procedural and participatory practices. It investigates the conditions for an appropriate evaluation of territorial governance systems arguing that participatory evaluation, with its learning features, is an evaluation tool that may also play a significant role in strengthening the impact of such governance systems on democracy.

- 1 -

Introduction

Les travaux dans le domaine du développement territorial s'intéressent de plus en plus au rôle des dispositifs de gouvernance sur les dynamiques territoriales. Les multiples définitions de la gouvernance territoriale ont en commun de mettre l'accent sur les formes de partenariat entre acteurs publics et privés, sur les interactions entre niveaux et le rôle des réseaux mais aussi sur les modalités de mise en œuvre de la participation dans un contexte d'hétérogénéité croissante des partenariats conduisant à une « mosaïque des parties prenantes » (TORRE, 2011). Il s'agit selon BERTRAND et MOQUAY (2004) de « l'ensemble des nouvelles formes d'actions publiques qui permettent sous le mode du partenariat la négociation entre l'État, les collectivités territoriales, les secteurs économiques et associatifs, les groupes d'intérêt et la société civile ». Les pratiques tendent à évoluer vers des partenariats transversaux autour des démarches de projet de territoire reposant sur des organisations souples et nécessitant des conventions collectives partagées. On parle alors de développement territorial, défini comme « l'augmentation de la capacité des acteurs à maîtriser les processus qui les concernent, par des actions définies et collectivement portées à l'échelle de territoires » (DEFFONTAINES *et al.*, 2001). Ces changements institutionnels qui forment un système « d'enchevêtrement dynamique » (GILLY et WALLET, 2005), impliquent des processus d'hybridation institutionnelle nécessitant des apprentissages. L'enjeu est de créer les conditions d'un apprentissage collectif à l'échelle des territoires et entre territoires de façon à maintenir voire renforcer les logiques d'appartenance et de similitude qui sont au cœur du développement territorial (TORRE, 2011 ; TORRE et TRAVERSAC, 2011). Ainsi la gouvernance territoriale intervient comme « un outil »

du développement territorial (CHIA *et al.* 2008) et oblige à repenser le cadre et les méthodes de l'ingénierie territoriale.

Malgré l'importance croissante du rôle des dispositifs de gouvernance participative, il existe assez peu de travaux portant explicitement sur leur évaluation ou, encore moins, posant la question des méthodes d'évaluation. Nous faisons l'hypothèse que cette carence résulte en partie de la difficulté à rendre compte des types d'effets. Dès lors l'explicitation de référentiels et de type d'indicateurs appropriés devrait conduire à renforcer l'évaluation de la gouvernance territoriale, qui pourrait devenir un volet de l'évaluation des politiques publiques. On entend traditionnellement par évaluation des politiques publiques le fait de « *rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés* » (Décret du 22/01/1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques¹). Celle-ci a longtemps visé à rationaliser la décision en restant le plus souvent restreinte à des études coût avantage *ex ante*. Les évaluations en cours de mise en œuvre ou *ex post* ne se sont développées que très progressivement sous l'influence des politiques européennes (BERRIET-SOLLIEC *et al.* 2001), de la contractualisation et des impératifs de transparence. En même temps qu'elle se généralise, l'évaluation s'élargit en intégrant les effets non marchands dans les méthodes toujours largement focalisées autour de l'analyse coût/avantage. Or ces méthodes et pratiques s'avèrent moins opérationnelles lorsqu'il est question de politiques territoriales intégrées et/ou de s'interroger sur la pertinence et la légitimité d'orientations collectivement élaborées. Les politiques de développement durable et les pratiques participatives nécessitent donc, par leur caractère transversal et négocié, de renouveler les pratiques et méthodes de l'évaluation. Ainsi dans le cas de la gouvernance territoriale, l'évaluation ne concerne pas seulement la question de l'efficacité des dispositifs en relation avec l'accent mis par la gouvernance sur le pilotage et l'évaluation des projets de territoire. L'importance de la composante participative de ces dispositifs introduit un nouvel enjeu qui est leur contribution à la démocratie locale en fonction des modalités de construction collective des projets partagés de territoire. Pour FOURNIAU (2003) ces deux objets de l'évaluation recouvrent des différences de définition du débat public soit comme l'espace de gestion des problèmes soit comme lieu de la démocratie politique. MERMET (2005), quant à lui, distingue les domaines de professionnalisation des activités et de compréhension des publics. Compte tenu que les travaux sont le plus souvent centrés sur le volet efficacité, c'est sur la plus value apportée par le caractère participatif de la gouvernance territoriale, qui nous paraît être une question plus innovante, que nous centrerons cet article. Cette problématique oblige à repenser les outils traditionnels d'évaluation des politiques publiques à la fois par le caractère qualitatif des effets qu'il s'agit d'appréhender, et par le recours recommandé à des pratiques d'évaluation elles-mêmes participatives qui impliquent de nouvelles postures et élargit le champ des outils de l'évaluation.

L'objectif de cet article est d'étudier les conditions et modalités d'évaluation des dispositifs de gouvernance territoriale en se centrant sur le caractère participatif de ces dispositifs. Les deux premières parties, consacrées à la revue de la littérature, montrent successivement que la gouvernance et les processus participatifs restent

encore très largement rétifs à l'évaluation, en particulier l'évaluation de leurs effets. Dans une troisième partie nous mettons en parallèle les évolutions de l'évaluation des politiques publiques et les processus de gouvernance territoriale en montrant que les formes d'évaluation participative qui se développent actuellement constituent un processus d'apprentissage collectif qui peut faciliter la mise en œuvre et la pérennité des processus de gouvernance territoriale. Enfin la dernière partie explore les modalités et les référentiels possibles pour évaluer les processus de gouvernance territoriale en proposant un cadre générique permettant d'appréhender la diversité des effets possibles des processus participatifs.

- 2 -

A la recherche d'indicateurs d'évaluation de la gouvernance

La faiblesse des approches spécifiques à l'évaluation de la gouvernance territoriale et des dispositifs participatifs nous a conduits à élargir la recherche bibliographique aux travaux sur l'évaluation de la gouvernance en général, notamment pour identifier les indicateurs existants et explorer les possibilités de transpositions (MATHÉ, 2009). On ne cherchera pas ici à rendre compte de l'ensemble de ces travaux qui serait un objectif trop ambitieux. On se limitera à ceux associant explicitement et étroitement à la fois la notion de gouvernance et l'ambition d'évaluation. En simplifiant deux grandes catégories peuvent être distinguées.

On peut identifier en premier lieu des approches analytiques ciblant la genèse et/ou la mise en œuvre de dispositifs de gouvernance. Il s'agit de travaux le plus souvent monographiques qui peuvent être rapprochés d'une démarche d'évaluation au sens large sans toutefois s'accompagner d'une volonté de mesure. Ces travaux ciblent en général un dispositif particulier qui peut relever de multiples échelles, depuis le fonctionnement de l'Union Européenne jusqu'aux territoires locaux du développement local. Quelques analyses dépassent cette visée descriptive et proposent des typologies fonctionnelles. On peut citer la taxinomie des dispositifs de décision et de délibération publique en fonction du degré de différence des enjeux, du but poursuivi et du degré de formalité (KAUFMAN, 2006). De même VAN ASSELT *et al.* (2001) distinguent le degré de convergence des points de vue et les finalités recherchées tandis que DAMART (2007) se centre plutôt sur les outils en distinguant ceux utilisés et dédiés à l'animation et ceux portant sur l'accompagnement et l'aide à la décision. BARBIER et LARRUE (2011) effectuent un inventaire des critères utilisés pour caractériser les dispositifs ou établir des typologies qu'ils regroupent en trois catégories selon que ces critères sont relatifs aux finalités assignées à la participation (instrumentale, substantielle ou normative), aux attributs et formes de processus et enfin aux productions et aux effets opérationnels avec parfois aussi les attributs du contexte (notamment les types d'enjeux et le degré de conflictualité). Plus généralement DUIT et GALAZ (2008) étudient les formes de gouvernance en fonction de leur capacité d'adaptation à travers deux axes : un axe dénommé « exploitation » s'appuyant sur des formes d'actions collectives existantes et opérationnelles et un

autre dénommé « exploration » qui rend compte d'initiatives expérimentales et de processus d'apprentissage. De même la grille conceptuelle d'évaluation de la durabilité institutionnelle de BRINKERHOFF et GOLDSMITH (1990) distingue à partir de critères internes et externes quatre types de gouvernance : mécanique, adaptative, réactive et interactive. Certains travaux dont la portée évaluative est plus explicite (BARTHE 2003 ; BEURET, 2003 ; BEURET *et al.*, 2006) insistent sur la nécessité de ne pas dissocier l'évaluation de la gouvernance de la politique dans laquelle elle s'inscrit. *In fine* les travaux de cette catégorie ont un caractère analytique et compréhensif mais de par leur aspect qualitatif ils se prêtent peu à des démarches de mesure.

La problématique de l'évaluation est plus marquée pour la deuxième catégorie de travaux qui proposent des indicateurs de gouvernance ou de durabilité institutionnelle. Encore peu nombreux ils se situent essentiellement à des échelles nationales afin de comparer les profils institutionnels des pays. D'après KNACK et MANNING (2000), ces démarches ont été développées en deux temps : d'abord, à la fin des années 80, en appui au développement tandis que dix ans plus tard il s'agit de rechercher les politiques les plus appropriées. L'évaluation de la durabilité institutionnelle portant sur la capacité et la pérennité des institutions se distingue par le fait qu'elle intègre les processus d'apprentissage (HAZEL et GORDON, 1999). Elle constitue de fait une troisième phase (SPANGENBERG *et al.*, 2002) impulsée par les travaux de la Nouvelle Economie Institutionnelle (ARNDT et OMAN, 2006). Les indicateurs produits permettent surtout aux bailleurs de fond de mesurer l'attractivité des pays à travers l'efficacité de la gouvernance des Etats (efficacité des administrations, conditions sociopolitiques, corruption, droits civiques et libertés...) et d'évaluer la contribution des facteurs institutionnels au renforcement de la démocratie et de la croissance. On peut citer dans ce registre, les indicateurs de gouvernance de la Banque Mondiale (KAUFMAN *et al.*, 1999), de l'Union Européenne (EUROSTAT, 2007) ou ceux du PNUD (2002). Le Tableau 1 présente une typologie des types d'indicateurs à partir d'une revue de soixante initiatives de construction d'indicateurs de gouvernance (MATHÉ, 2009). Ces indicateurs, le plus souvent évalués à dire d'expert dans une logique de *benchmarking*, ont un caractère macroéconomique et une logique gestionnaire. Ils sont essentiellement produits par des organisations internationales.

Ces deux catégories de travaux introduisent respectivement des approches positives et normatives d'évaluation de la gouvernance. Dans le premier cas la caractérisation des dispositifs et de leurs effets est effectuée de manière expérimentale et à des échelles localisées. Dans le second cas, il s'agit de l'identification d'indicateurs de la qualité des profils institutionnels des pays avec une logique de *benchmarking* et macroéconomique. La première catégorie ne permet pas de monter suffisamment en généralité tandis qu'au contraire la seconde rend difficilement compte des spécificités territoriales et des aspects qualitatifs. Ces travaux nous ont cependant fourni des orientations pour l'identification d'indicateurs d'évaluation de la gouvernance territoriale.

Tableau 1 – Typologie des indicateurs de gouvernance

Catégories	Sous-catégories	Nombre d'indicateurs	%
Environnement institutionnel macro-économique	Conditions macro-économiques, Fonctionnement des institutions, Système judiciaire, Transparence/Opacité, Corruption, Stabilité politique, sécurité nationale et confrontations, Décentralisation.	100	27%
Environnement institutionnel de l'activité économique	Réglementation (crédit, comptabilité, contrat, marché, concurrence), Droit de propriété, Actionnariat, risque, système de financement et système bancaire.	85	23%
Efficacité des politiques et des organisations publiques	Responsabilité (redevabilité), Cohérence et efficacité des politiques publiques, Qualité de l'administration /bureaucratie, Action de l'État dans l'activité économique.	69	19%
Conditions de vie et travail	Éducation, Santé, bien-être et sécurité, Travail.	51	14%
Processus de démocratisation et participation	Ouverture de l'administration, Participation et confiance, Moyens de communication et Information, Dispositif institutionnel, Partenariat, Dialogue et Type de relation.	36	10%
Libertés et empowerment	Libertés économiques, civiles et de la presse, Empowerment de la société civile et des acteurs locaux.	26	7%
Total		367	100%

Source : MATHÉ, 2009.

- 3 -

Les apports des travaux sur l'évaluation de la qualité des dispositifs de gouvernance

Outre, les approches macroéconomiques très spécifiques, on observe récemment quelques initiatives d'évaluation au niveau des programmes ou projets territoriaux. Cependant celles-ci, mis à part le fait qu'elles restent encore peu nombreuses, sont le plus souvent ciblées sur un dispositif sans évaluer la gouvernance ou la participation globalement à l'échelle d'un territoire (MATHÉ, 2009). L'historique des travaux menés dans le cadre du programme de recherche « Concertation Décision Environnement » confirme le constat de la faiblesse des évaluations des démarches participatives (WARIN et LA BRANCHE, 2006 ; FOURNIAU, 2003) et souligne, lorsque ces évaluations sont réalisées, l'absence de montée en généralité d'une part et la polarisation sur la qualité des dispositifs d'autre part. La plupart des travaux portent en effet sur l'observation des processus de co-construction de l'action collective, c'est-à-dire sur l'évaluation des processus aux dépens de l'évaluation de leurs effets sur la décision

et la démocratie. BLONDIAUX et FOUNIAU (2011) dans leur revue sur la participation attestent d'une polarisation des travaux sur les processus, en évoquant à la suite de MAZEAUD (2009), « *un tropisme procédural* ». Cette focalisation peut s'expliquer par le fait que les processus sont plus facilement observables que leurs effets, mais aussi par l'existence d'une hypothèse implicite selon laquelle des processus équitables donneraient des résultats équitables.

L'analyse de quelques évaluations de dispositifs participatifs (ROWE et FREWER, 2000, CALLON et al., 2001, AGRAWAL, 2002, MERMET, 2005, BEURET et al., 2006, BELIS-BERGOUIGNAN et CAZALS, 2006, BRUGIDOU et al., 2007, LARDON et al., 2008, RUAULT et LEMERY, 2008, GUERIN-SCHEIDER et al., 2010, PLOTTU et PLOTTU, 2010), loin d'être exhaustive, permet cependant d'identifier des critères récurrents. On note en effet une grande convergence des critères qui portent principalement sur la qualité du processus et ses propriétés d'équité en fonction de la nature des participants. La revue faite par BHERER (2011) distingue six catégories caractérisant les modalités organisationnelles des forums participatifs (nature des participants, types d'enjeux, modalités d'interaction, portée et fréquence de la participation et enfin degré d'influence des participants). L'équité est un point très évoqué qui suppose pour tous les auteurs de veiller à la diversité des acteurs mobilisés, avec parfois des propriétés complémentaires tenant à leur représentativité, à leur indépendance, mais aussi pour certains à l'égalité des conditions d'accès en termes de capacitation et d'accès à l'information. Cependant par exemple les compositions des Conseils de développement témoignent d'une sous-représentation des jeunes, des femmes, des entreprises et plus généralement des habitants (REY-VALETTE, 2010). BEURET et CADORET (2010), quant à eux, montrent une sur-représentation des associations environnementales et une assez bonne représentation des associations liées à l'agriculture (20% des porteurs de projet de concertation), souvent considérées comme des acteurs faibles peu représentés. L'appréciation de la qualité du processus est pour la plupart des auteurs centrée sur la transparence, l'indépendance des débats et sur l'équité des prises de paroles pour rendre compte de la diversité des points de vue. Par exemple pour les processus de concertation MERMET (2005) présente six critères qui portent sur le processus (forme d'action, nature du débat, lisibilité des rôles) et le contenu (lisibilité des intérêts, profondeur et largeur de l'offre). Dans le cas particulier des dispositifs d'engagement volontaire BELIS-BERGOUIGNAN et CAZALS (2006) identifient quatre critères structurels: les types de principes communs, le type d'acteur à l'origine de la démarche (public ou privé), le champ d'application (local ou non) et le degré de contrainte. Certains, tels AGRAWAL (2002), mettent l'accent sur les proximités et l'homogénéité des acteurs au coté de critères rendant compte des dispositifs (dispositions de contrôle et de sanction, reconnaissance, facilité d'application des règles). Les critères proposés par RUAULT et LEMERY (2008) portent à la fois sur les dispositifs (instances, procédures de travail, configurations, dynamiques des systèmes d'acteurs dans lesquels ils s'insèrent) et ce qu'ils produisent (possibilité de confrontation des points de vue, formalisation et traitement des problèmes, production de connaissance et construction collective de nouvelles règles). L'assimilation des dispositifs de gouvernance territoriale à des forums hybrides conduit alors à les évaluer en regard des propriétés attendues de ces forums c'est-à-dire: l'équité d'accès, la transparence et la traçabilité ainsi que la clarté des règles du

débat (CALLON et *al.*, 2001). Ainsi la question clé de l'évaluation de la gouvernance participative est souvent vue comme celle de l'encadrement de l'engagement collectif. Il s'agit de veiller à ce que les dispositifs participatifs constituent des dispositifs délibératifs (HABERMAS, 1981) c'est-à-dire que par le dialogue, il soit possible de faire évoluer les jugements des acteurs. On retrouve pour ces dispositifs délibératifs les critères d'égalité d'accès au débat ainsi que de traçabilité et transparence des débats avec une plus value en termes d'ouverture résultant de l'intégration de connaissances diversifiées, notamment grâce à la capacité de ces collectifs à faciliter l'expression des signaux ou positions faibles (CALLON et *al.*, 2001). Ces retours d'expériences liés aux travaux sur la qualité des dispositifs ont contribué à l'orientation des travaux sur leurs performances et leurs effets en les polarisant sur la question de la participation.

- 4 -

Les apports des travaux sur l'évaluation de la « performance » et les effets des dispositifs de gouvernance

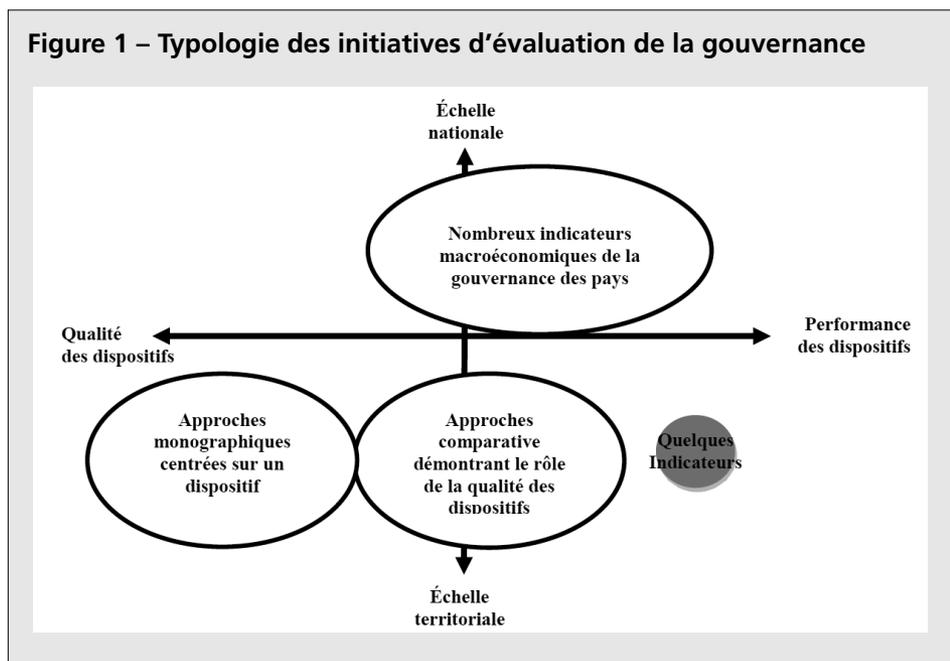
L'évaluation des résultats de la gouvernance et de la participation est, comme on l'a vu, peu abordée. Elle consiste à appréhender les produits (*ouputs*) obtenus et les effets (ou non) de renforcement de la démocratie qui sont recherchés. BLONDIAUX et FOURNIAU (2011) proposent une typologie des effets en trois catégories selon qu'ils portent « *sur les acteurs, sur les rapports de forces entre groupes et sur la décision en démocratie* ». Ils soulignent des spécificités françaises par rapport aux travaux anglo-saxons, notamment l'importance moindre de la problématique de « *l'empowerment* », mais aussi le fait que la plupart du temps la question de la participation contribue principalement à étudier une problématique sociétale plus large, telle que les transformations de la société civile, l'évolution des cultures politiques, des réseaux sociaux... Enfin ces auteurs recommandent de renforcer les démarches comparatives attestant ainsi du besoin de passer de la description à l'évaluation.

Concernant l'existence d'effets effectifs, BEURET et CADORET (2010) montrent une corrélation des effets positifs avec d'une part, la légitimité des porteurs des dispositifs et d'autre part, la qualité de conception du processus. Les principaux types d'effets qu'ils identifient concernent l'information et la reconnaissance avec la création d'un milieu dialoguant, ainsi que dans certains cas l'appropriation d'une posture de citoyenneté active. L'évaluation réalisée par MICHAUX (2011) de soixante huit projets définis dans le cadre de Pays montre à la fois une diversité de structures de gouvernance et le fait qu'un même système de gouvernance peut évoluer différemment en fonction des dynamiques locales. Au-delà de ce constat d'une nécessaire et irréductible diversité des dispositifs de gouvernance, l'auteur cherche à identifier les déterminants de la performance des formes de gouvernance. Celle-ci relève selon lui de quatre domaines, à savoir : « *(i) la stabilité dans le temps de l'identité décisionnelle et sa capacité à faire des arbitrages, (ii) la perception interne des acteurs sur leur capacité à prendre en compte les autres acteurs et à négocier des consensus,*

(iii) la perception qu'ont les acteurs d'appartenir à une communauté de destins et (iv) la perception externe qu'ont les acteurs de la démarche territoriale et de la gouvernance ». Cette évaluation montre que les projets les plus « performants » sont ceux qui ont rassemblé le plus d'acteurs de la société civile, ceux qui ont le plus innové par rapport à l'approche cloisonnée, ceux où les élus se sont le plus impliqués, ceux qui bénéficient d'une ingénierie territoriale forte, à la fois en termes de compétence et de capacité mais aussi par rapport à la qualité des liens avec les élus et les représentants de la société civile. Les critères de performance qui sont retenus dans cette étude portent sur l'atteinte des objectifs, la nature des projets développés, le maintien de la dynamique dans le temps, la cohérence politique et territoriale des projets, la satisfaction des parties prenantes, la reconnaissance des acteurs internes et externes, le sentiment d'appartenance des habitants, la forme de relation entre élus et société civile et le degré d'implication de celle-ci. Les résultats témoignent du rôle structurant joué par les chartes et de l'existence de plusieurs changements structurels tenant à une plus grande cohérence des projets, une meilleure coordination, un changement d'échelle de réflexion et de façon d'appréhender les enjeux du territoire, notamment chez les élus. L'auteur souligne aussi le caractère déterminant des dynamiques historiques qui peuvent produire des inerties ou au contraire un processus graduel de renforcement des innovations.

On retrouve ici les résultats de l'évaluation des pôles d'excellence rurale réalisée par BARBUT et BERRIET-SOLLIEC (2010) qui montrent le caractère déterminant de la durée des dispositifs pour les processus d'apprentissage. MICHAUX (2011) rapproche ses résultats des observations plus générales menées en science de gestion sur « l'interdépendance entre les processus de formulation stratégique (*strategizing*) et les processus de structuration organisationnelle (*organizing*) » et des résultats issus de l'analyse des pôles de compétitivité qui témoignent du rôle des méta-managers et de la nécessité d'un leader-entrepreneur. L'auteur mobilise aussi les travaux de GOMEZ (2009) sur le rôle structurant de « l'affirmation performative d'un intérêt fort à coopérer ». L'analyse que nous avons réalisée auprès des 18 Pays de la région Languedoc-Roussillon (PINTO *et al.*, 2012) illustre aussi une grande diversité des statuts et des formes de fonctionnement. Cependant elle tend à montrer que c'est moins le type de structure juridique qui influe, que la disponibilité des agents de développement pour la mobilisation des acteurs de la société civile et la qualité des avis donnés quant à leur prise en compte dans le processus décisionnel. Ainsi les dynamiques de gouvernance des Pays se différencient surtout au niveau des outils, des compétences et des formes d'animation. De même, la revue des travaux portant sur les effets des processus participatifs aux Etats-Unis et au Canada effectuée par BARBIER et LARRUE (2011) identifie quatre facteurs de succès de ces démarches. Il s'agit de la qualité du processus de délibération, la communication avec les autorités, l'engagement de l'organisme porteur et le degré de partage dans la conduite du processus, montrant ainsi l'importance de la qualité des processus. Cependant ces auteurs soulignent aussi l'influence du cadrage (à travers la configuration du public et des objets) dans les processus organisés sous forme de débat et le manque d'originalité des propositions, qu'ils expliquent par leur caractère nécessairement consensuel. Notre revue des initiatives d'évaluation de la gouvernance permet de constater le faible nombre d'initiatives concernant la gouvernance territoriale,

comme en témoigne la figure de synthèse des approches existantes en fonction de leur problématique (figure 1).



- 5 -

Quelques orientations méthodologiques pour construire un cadre de référence et renforcer l'évaluation

La faiblesse des travaux opérationnels d'évaluation peut s'expliquer pour partie par le caractère qualitatif et non marchand des effets organisationnels et d'apprentissage de ces dispositifs, qui s'avèrent très spécifiques par rapport aux approches traditionnelles et par le manque de référentiels ou de guides d'évaluation sur ces aspects. Il est donc nécessaire de renforcer les outils de l'ingénierie territoriale sur ces questions pour en faciliter la mise en œuvre. L'ingénierie territoriale, organisée autour du projet de territoire a en effet déjà largement évolué en intégrant les outils de l'ingénierie de la participation, mais sans se doter de façon systématique d'outil d'évaluation de ces processus, sachant que les questions d'évaluation sont les plus souvent externalisées à des consultants. Ainsi le bilan récent des recherches et des formations relatives à l'ingénierie des territoires (LARDON *et al.*, 2009) n'évoque pas ces questions d'évaluation qui restent ainsi pour l'instant dans le champ de l'évaluation de projet. Notre objectif dans cette partie est de tenter de rapprocher ces deux champs

de l'ingénierie de territoire et de projet en proposant des voies opérationnelles pour construire un cadre propice à l'évaluation des effets des dispositifs de gouvernance territoriale.

En premier lieu il convient de revenir sur une des conditions de tout processus d'évaluation. En effet parmi les travaux existants, nombreux sont ceux qui décrivent seulement les effets alors que toute évaluation suppose par définition d'identifier des changements par rapport à une situation de référence, c'est-à-dire ici de comparer les effets d'un dispositif participatif par rapport à son équivalent non participatif. On peut en simplifiant proposer deux archétypes de ces situations. Dans le cas d'une situation de référence non participative, on peut avancer que les interactions entre les parties prenantes et le dispositif d'élaboration du projet de territoire ou de la politique sont très limitées. Elles sont interfacées par un comité de pilotage qui devient l'instance participative. L'information est collectée par enquête ou issue des systèmes formels d'information ou des observatoires territoriaux lorsqu'ils existent. Les normes et référentiels sont le plus souvent externes au territoire, issus des directives ou de l'expérience des experts. Inversement une situation de gouvernance participative implique l'ouverture de l'espace de participation et de dialogue qui associe un plus grand nombre d'acteurs et un plus grand nombre d'interactions actives. La mise en œuvre d'un processus délibératif, à travers des groupes de travail élargis permet de construire des normes communes par hybridation entre les référentiels généraux portés par certains acteurs et les normes et connaissances locales. Il se crée des effets d'apprentissages qui renforcent l'intelligence territoriale. Contrairement à la situation de référence où l'essentiel des processus relève du comité de pilotage, dans la situation participative il s'agit en plus d'étudier diverses interactions. Celles-ci peuvent être internes au dispositif entre les institutions qui le composent ou externes. Ces dernières s'apparentent aux réseaux sociaux et aux dynamiques institutionnelles à l'échelle du territoire et avec des territoires adjacents mais aussi, dans une approche multi-niveaux, avec les autres espaces de gouvernance.

5.1. L'évaluation de la gouvernance territoriale nécessite l'élaboration de nouveaux indicateurs

La revue bibliographique des indicateurs de gouvernance montre l'inadaptation des indicateurs traditionnellement utilisés dans le domaine social et institutionnel (cf. Tableau 1). Ceux-ci, tels que la qualité des organisations institutionnelles, les garanties législatives et l'existence d'un état de droit, la confiance dans les institutions, la liberté des médias, le dynamisme de la vie syndicale, l'accès aux services publics, sont partiels et relèvent comme on l'a vu quasi exclusivement de l'échelle nationale. L'évaluation de la plupart des effets de la gouvernance du fait de leur caractère qualitatif pourrait s'inspirer des méthodes d'évaluation subjective de la qualité de vie et du bonheur (VEENHOVEN, 1996 ; GADREY et JANY-CATRICE, 2005 ; AFSA-ESSAFI, 2008 ; FISHER 2009). Ce type d'évaluation suppose des enquêtes de perception et de satisfaction selon la logique d'une évaluation située dans la lignée des travaux de SEN (ALKIRE, 2002). Le référentiel d'évaluation des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux (CGDD, 2009) constitue une avancée notable dans ce domaine. Il propose en effet un volet opérationnel assorti de quelques indicateurs

pour évaluer la mise en œuvre de la participation et du pilotage dans les projets de développement durable des territoires. On peut aussi citer les quelques applications territoriales de l'approche BIP40 (GADREY et JANY-CATRICE, 2005) mais qui sont plus axées sur le suivi des situations sociales. Dans le cadre du marketing politique on note le développement d'enquêtes de type « baromètre de l'opinion » orientées vers la mesure de la satisfaction vis-à-vis des services publics comme par exemple les travaux de KELLY et MUERS (2002) sur la réforme des services publics au Royaume Uni.

Parmi les indicateurs spécifiques, la question de l'évaluation des apprentissages réalisés constitue un point focal qui concerne non seulement les innovations organisationnelles, mais aussi l'hybridation des normes nécessaire pour définir les objectifs et l'intérêt collectif. MAESSCHALCK (2008) parle d'expérimentalisme démocratique car ces dispositifs mobilisent des processus de coopération et d'apprentissage intergroupes. Il s'agit de créer une « culture intermédiaire » et des règles d'apprentissage qui pourront être appropriées par tous dans le cadre d'approches dites *evidence-based* ou *acteurs-orienté* (LENOBLE, 2004). Le fonctionnement en réseau de ces dispositifs conduit à identifier plusieurs types d'apprentissage, à la fois en fonction de leur nature (apprentissage en simple et double boucle (ARGYRIS et SCHÖN, 1996) et des publics concernés, avec un nouveau champ qui est celui de l'apprentissage social (DARÉ et *al.*, 2010) orienté vers le renforcement de la démocratie. Le croisement de ces deux domaines conduit ainsi certains auteurs à identifier un apprentissage qualifié de troisième boucle (COUDEL et *al.*, 2011 ; ROMME et VAN WITTELOOSTUIJN, 1999 ; TURCOTTE et *al.*, 2007).

Sans aller jusqu'à des check-lists d'indicateurs qui doivent être collectivement élaborées en fonction des contextes, il est possible pour aider à leur constitution d'identifier de façon systématique les principaux effets des dispositifs participatifs en distinguant les bénéficiaires qui peuvent être publics lorsqu'il s'agit des acteurs porteurs des dispositifs de participation et privés pour la population et/ou les parties prenantes des territoires concernés (*cf.* Tableau 2).

À partir de ces types d'effets, il s'agit de mesurer l'utilité sociale des dispositifs participatifs en termes de différentiels par rapport aux approches traditionnelles, ce qui revient à mesurer des surplus. Trois catégories sont distinguées selon que les effets appartiennent au domaine économique, social ou institutionnel. Les effets environnementaux qui relèvent d'une autre problématique n'ont pas été abordés ici. Les dispositifs de gouvernance sont ainsi assimilés à des organisations non marchandes dont la production relève de services organisationnels et institutionnels en reprenant la distinction entre proximité organisationnelle, pour les effets d'organisation, et institutionnelle, pour le partage de valeurs communes (TORRE et ZUINDEAU, 2006). De ce point de vue il s'agit pour les dispositifs de gouvernance de renforcer les logiques d'appartenance au territoire et de similitude quant aux référentiels et aux valeurs partagées de façon à favoriser les processus d'intelligence territoriale. Au niveau méthodologique cette démarche peut être rapprochée des travaux sur l'économie sociale et solidaire, et plus généralement sur la mesure de l'utilité sociale (VERCAMER, 2010). Il convient alors de mesurer le surplus créé par ces

Tableau 2 – Classification des effets issus des dispositifs de gouvernance

Type de bénéficiaire	
Acteurs publics	Acteurs privés
Diffusion de l'information et apprentissages	
Amélioration des interactions entre services Diffusion d'information auprès des publics Éducation des citoyens Aide au suivi de la mise en œuvre	Apprentissage social (information et formation) Création d'un espace de publicisation des problèmes
Reconnaissance et légitimité des acteurs	
Accroissement de la confiance des acteurs dans l'institution porteuse Renforcement de l'autorité de l'institution porteuse Légitimité et respectabilité accrue	Accès à des ressources symboliques Rituels permettant le renforcement du groupe Légitimité et respectabilité accrue Reconnaissance des acteurs faibles Reconnaissance de problèmes communs
Renforcement des proximités	
Fidélisation de la population vis-à-vis de l'institution	Mobilisation des acteurs et mise en réseau Rapprochement acteurs publics et privés Renforcement des réseaux sociaux
Amélioration du bien-être collectif et individuel	
Réduction des conflits Régulation de l'incertitude	Estime de soi des participants Appropriation d'une citoyenneté active

organisations du fait leurs spécificités organisationnelles (GARRABÉ, 2007 ; OFFREDI et RAVOUX, 2010). Par analogie de façon à caractériser les surplus créés et en simplifiant, nous pouvons définir la fonction de production des dispositifs participatifs comme étant la création de services tel que l'élaboration d'un projet de territoire, ou plus généralement l'amélioration du niveau de développement territorial ou le renforcement de la démocratie participative à l'échelle du territoire.

Il s'agit d'évaluer les effets d'un service d'ingénierie territoriale. Ces services peuvent être non marchands quand ils sont internalisés par la structure ou marchands lorsqu'ils sont externalisés à un cabinet de consultants. Dans ce dernier cas, il existe cependant une partie non marchande qui correspond à l'accompagnement de la prestation par le comité de pilotage. Nous ne développerons pas ici l'évaluation des différentiels de coûts entre les deux types de fonctionnement qui relève de l'efficacité managériale, pour nous centrer sur l'évaluation des effets sur la démocratie à partir d'un certain nombre de productions conjointes et de la typologie des effets précédemment proposée. Le Tableau 3 présente les types de surplus d'utilité sociale produits par les dispositifs participatifs. Comme le rappellent OFFREDI et RAVOUX (2010), la notion d'utilité sociale renvoie en économie aux fonctions de bien-être et d'utilité collective qui peut être déclinée suivant de très nombreux registres. On citera seulement le référentiel CITER fondé sur les mondes de l'économie des conventions qui distingue la cohésion sociale, l'innovation et l'apprentissage, la tranquillité publique au sens de la gestion des conflits et du respect des règles, la reconnaissance et enfin la contribution économique (DUCLOS, 2010).

Tableau 3 – Types de surplus générés par les dispositifs participatifs

		Interne à l'organisation porteuse	Externes sur les participants	Externes sur la population
Surplus économique	Coûts évités	Cout de collecte de l'information lié à l'apport des connaissances locales Réduction des actions inadaptées Identification des problèmes à venir	Réduction des conflits entre les intérêts	Réduction des conflits au sein du territoire
	Amélioration de la productivité	Circulation de l'information entre les services améliorée Suivi de la mise en œuvre facilité Innovation sociale introduisant de nouvelles actions	Meilleure mobilisation des savoirs locaux que dans un comité de pilotage	Mieux vivre ensemble sur le territoire
Surplus social	Apprentissages et effet cognitif	Apprentissage des relations avec les usagers	Apprentissage social Formation à l'action publique et aux caractéristiques territoriales	Apprentissage social Connaissance des contraintes
	Solidarité et cohésion sociale	Développement d'une culture inter services	Constitution d'un groupe d'échange	Augmentation du sentiment d'appartenance territoriale
	Reconnaissance	Renforcement de la confiance dans l'institution et les élus (effet d'image, légitimité)	Accès à des ressources symboliques ; Respectabilité accrue Renforcement de l'estime de soi et de l'autonomie des acteurs faibles	Création d'un espace de publicisation des problèmes à travers des relais
Surplus institutionnel	Capital social	Existence de relais avec la population	Élargissement des réseaux Renforcement des liens de confiance entre participants	Existence de relais avec les instances décisionnelles
	Capacité politique et démocratique	Renforcement de la capacité organisationnelle	Empowerment Progression de la capacité de jugement	Citoyenneté active
	Qualité institutionnelle du dispositif	Évaluation et communication des résultats Transparence et ouverture des processus	Capacité de saisine Représentativité Liberté de parole	Transparence des institutions

5.2. L'évaluation de la gouvernance territoriale nécessite une ouverture des démarches au profit de l'évaluation participative

L'évolution des pratiques d'évaluation, en même temps qu'elle se professionnalise, témoigne d'une diversification non seulement des méthodes mais aussi de l'esprit et des objectifs qui deviennent pluralistes (VARONE et JACOB, 2004). Comme le rapporte PERRET (1996) « *les chercheurs sont aujourd'hui davantage conscients de l'impossibilité d'adopter un point de vue totalement objectif, indépendant de la perception subjective des intéressés, pour décrire et qualifier les résultats* ». Par ailleurs l'évaluation tend de plus en plus à remonter en amont vers la définition des objectifs. Il ne suffit plus d'évaluer les résultats et les effets mais aussi les processus et l'esprit des politiques (PLOTTU, 2005 ; BASLÉ 2008) donnant lieu à des démarches multiples comme l'auto-évaluation, l'évaluation procédurale, concertée... (AYONG-LE-KAMA, 2005). Devenue plus qualitative et participative, l'évaluation poursuit ainsi à la fois sa finalité gestionnaire traditionnelle mais aussi une finalité d'apprentissage sur laquelle les évolutions récentes mettent l'accent. Celle-ci conduit à des démarches procédurales et participatives s'appuyant sur des méthodes qualitatives et multicritères au travers d'indicateurs le plus souvent co-construits. Conjointement la fonction de l'évaluateur évolue, il tend à devenir un facilitateur qui n'est plus externe au processus. Ainsi que le souligne CONAN (1998) l'évaluateur devient un agent du changement, un ingénieur social qui se distingue de l'expert : « *Loin d'être neutre et sans influence, l'évaluateur est un agent impliqué dans un travail de mise en mouvement et d'orientation de la réflexivité collective* ». L'accent est mis aussi sur la dimension "formative" de l'évaluation qui est alors perçue comme un processus d'apprentissage et de mobilisation qui se rapproche de la notion « *d'empowerment* »². Selon BASLÉ (2008) l'évaluation devient une pratique d'accompagnement de « *coaching, de conseil pour des solutions politiques co-construites* ». Ce type d'évaluation suppose une forte contextualisation, une place importante aux activités réflexives des acteurs et des systèmes co-construits d'indicateurs largement qualitatifs. On peut souligner que ces propriétés s'inscrivent dans la logique préconisée par SEN (BONVIN et FARVAQUE 2008) où l'évaluation n'est plus normée par une base informationnelle standardisée et délimitée.

Cependant le choix des participants à une évaluation participative devient, comme pour les dispositifs, une question cruciale qui suppose d'avoir préalablement une analyse des réseaux d'acteurs pour éviter toute instrumentalisation de l'évaluation et garantir un niveau suffisant de pluralisme des points de vue. Cette condition est particulièrement importante lorsque la gouvernance territoriale intervient dans des contextes conflictuels. Rappelons que la participation n'a pas forcément pour objet de produire du consensus et qu'il convient de distinguer les dispositifs visant à faire exprimer la diversité des enjeux et des intérêts et ceux recherchant un consensus (REY-VALETTE et al., 2011). Nous avons peu abordé ici la question des conflits qui nécessiterait un développement spécifique. D'après FOURNIAU (2003) les travaux sur la participation étaient fortement orientés à l'origine sur les conflits avec trois axes : (i) la caractérisation des conflits à partir des théories de la négociation (approche globale), (ii) la micro-sociologie des conflits (approche locale et interactionniste) et (iii) les modes d'action publique et de mobilisation collective reliant les conflits

à la transformation de l'action publique. Outre ces axes de recherche on note le développement d'un nouvel axe relevant d'une sorte d'ingénierie de la gestion des conflits qui propose de nombreuses méthodes d'animation et de concertation visant à résoudre, ou plus modestement à dépasser, les conflits pour faire dialoguer des parties prenantes de plus en plus diversifiées (TORRE, 2011). Pour que les projets de territoire soient réellement partagés ces enjeux constituent le cœur de la gouvernance territoriale. Ils nécessitent de réintroduire les questions de pouvoir et de rendre compte de la pluralité des formes et des sources de conflits dans l'étude des dispositifs de gouvernance territoriale (DUPUY et al., 2003). Comme le soulignent REY-VALETTE et al. (2011) dans leur guide pour la gouvernance des territoires ces enjeux supposent de renforcer les phases préalables d'étude des réseaux sociaux et de mise en perspective historique des processus.

L'évolution des méthodes d'évaluation constitue une opportunité favorable à l'évaluation des processus participatifs et de la gouvernance territoriale. Il s'agit alors de revoir les pratiques au profit d'approches participatives, procédurales et contextualisées de l'évaluation qui renvoient aux principes de l'approche en termes de capacité prônée par SEN (1985) qui se défend d'être un protocole « *clé en main mais plutôt une proposition visant à changer l'angle du débat* » (BONVIN et FARVAQUE 2008). Il s'agit de promouvoir des espaces de délibération où les objets à évaluer et les critères d'évaluation ne sont pas définis *a priori* mais font partie du processus de l'évaluation. Ce type d'approche revendique une relation étroite entre démocratie et débat public en mettant l'accent sur les activités réflexives et les processus de confrontation publique des arguments comme moyens de favoriser l'émergence de valeurs communes ou de consensus raisonnés. Ces nouvelles pratiques de l'évaluation conduisent à mettre l'accent sur la diversité des fonctions de l'évaluation. Nous avons pu montrer par ailleurs ce pluralisme à propos de la construction d'indicateurs. En effet, l'étude des formes d'usages des indicateurs (REY-VALETTE et al., 2007 ; REY-VALETTE et al., 2010) témoigne de la diversité de leurs fonctions, de mesure mais aussi d'inventaire des priorités et d'identification d'enjeux, de construction de normes et enfin de communication entre les acteurs (DESROSIERES 2004 ; GADREY et JANY-CATRICE, 2005). De la même façon l'évaluation ne doit pas être considérée seulement comme un processus de mesure. En fonction de ses modalités elle constitue un processus d'apprentissage collectif qui peut faciliter l'apprentissage organisationnel. Ainsi l'évaluation des dispositifs de gouvernance territoriale doit être envisagée comme une opportunité générant fréquemment des innovations et des apprentissages organisationnels et institutionnels. Plus généralement elle peut aussi, à ce titre, être considérée comme un outil d'aménagement territorial. Ces évaluations participatives, encore souvent expérimentales, introduisent cependant un pluralisme inévitable des méthodes d'évaluation de la gouvernance territoriale à travers des démarches pragmatiques et hétérogènes dont la rationalisation passe par des guides de pratiques issus d'expérimentations.

- 6 -

Conclusion

Il ressort de notre analyse que le caractère synchrone de l'évolution entre les besoins d'évaluation de la gouvernance et les registres de l'évaluation qui, comme on l'a vu tendent à se diversifier au profit d'approches mieux adaptées à la prise en compte des variables qualitatives et des perceptions subjectives, constitue une opportunité favorable. Ces synergies laissent penser que des expériences de mesure des effets des processus participatifs, pourraient se développer et constituer une nouvelle phase des travaux sur la gouvernance. Après avoir dressé un état des travaux et proposé des pistes méthodologiques pour évaluer à la fois les processus et les effets de la gouvernance et des dispositifs participatifs, il convient de rappeler à la fois la complexité de ces enjeux mais aussi leur caractère controversé. Ainsi la synthèse des travaux sur la participation produite par BLONDIAUX et FOURNIAU (2011) tend à montrer « *une faible effectivité des procédures participatives* » que les auteurs attribuent à des facteurs externes aux dispositifs étudiés, conduisant ainsi à élargir le champ des évaluations. De même BARBIER et LARRUE (2011) évoquent l'existence de situations de lassitude ou de désenchantement, tandis que d'autres sont résolument critiques tels que HERMET et KAZANCIGIL (2005) qui dénoncent « *une gouvernance post démocratique* » renforçant les processus de cooptation, de corporatisme et de marchandage. Plus généralement, on peut aussi s'interroger sur les effets de la diffusion de ces démarches participatives à une échelle plus large concernant par exemple la diffusion d'une rationalité néolibérale (HERMET et KAZANCIGIL, 2005), voire des effets contraires à la démocratie en termes de renforcement des positions des acteurs dominants et une perte de capacité d'action et de pouvoir critique des groupes mobilisés dans les dispositifs (BLONDIAUX et FOURNIAU, 2011).

Ces controverses impliquent de renforcer l'analyse des questions d'équité et d'éthique au sein des processus de gouvernance territoriale en mobilisant par exemple les théories économiques de la justice. En effet, ainsi que le soulignent BACQUÉ et GAUTHIER (2011) à propos des travaux sur la participation dans le domaine de l'urbanisme, « *la participation reste enfermée dans la proximité et les questions de justice sociale sont rarement posées* ». L'évaluation de la qualité des processus de gouvernance peut s'inscrire dans les courants récents des conceptions de la justice qui tendent à définir comme justes les actions à partir non plus seulement de leurs conséquences comme le faisaient les théories utilitaristes, mais en fonction des motifs et des règles mobilisées (CLÉMENT et al., 2008). Ainsi les théories de la justice locale (ELSTER, 1992) offrent des proximités épistémologiques avec la gouvernance territoriale au sens où elles s'intéressent à l'évaluation des principes ou critères de jugement qui sont effectivement mobilisés à des échelles décentralisées. En mettant l'accent sur le caractère procédural de la justice et l'importance des règles, ces théories renforcent le besoin d'une évaluation des règles ou principes mobilisés dans les dispositifs de gouvernance, notamment lors de la construction de représentations communes. Elles offrent de nouvelles perspectives d'évaluation fondées sur la confrontation des principes à partir desquels ces règles sont jugées comme étant justes par les différents types d'acteurs concernés. Cette coordination des principes de justice à l'échelle territoriale pose alors à nouveau la question de la place du débat public

pour tenter de rapprocher au sens d'HABERMAS (1981) les différents principes de justice. Dès lors, outre des compétences d'interface et de médiation, il est nécessaire d'institutionnaliser des mécanismes d'hybridation et d'accommodement progressifs permettant la communicabilité des représentations et par suite l'émergence par tâtonnement de principes de justice communs. La prise en compte des conceptions de la justice met ainsi en lumière l'intérêt pour l'évaluation d'aborder les phénomènes de convergence et les processus d'apprentissage collectif que génère la gouvernance territoriale. Ces perspectives rejoignent l'intérêt énoncé de l'évaluation participative de la gouvernance territoriale qui par ses propriétés d'apprentissage collectif constitue de fait un outil de renforcement de cette gouvernance. En effet évaluer selon BASLÉ (2008) « *c'est construire ensemble du sens [...] en augmentant quantitativement et qualitativement le savoir partagé des acteurs impliqués dans son processus* ». L'intelligence collective qui en résulte, dans le cas de la gouvernance territoriale, contribue alors à la notion d'intelligence territoriale, et suggère aussi comme le proposent BARBIER et LARRUE (2011) une évolution du rôle des élus qui deviennent selon ces auteurs des « *entrepreneurs de politiques publiques* ».

Bibliographie

- AGRAWAL A (2002) Common resources and institutional sustainability. In : National research Council *The Drama of commons*. National Academy Press, Washington DC.
- AFSA-ESSAFI C (2008) Mesurer le bien-être et son évolution en France. Une approche empirique sur données individuelles. 12^e colloque de l'Association de comptabilité nationale. Paris 4-6 juin 2008. Sessions 1. Au-delà du PIB, à la recherche d'indicateurs synthétiques : la prise en compte du bien-être.
- ALKIRE S (2002) Valuing freedom: Sen's capability approach and poverty reduction. Oxford University Press, New York.
- ARGYRIS C, SCHÖN D A (1996) *Apprentissage organisationnel. Théorie, méthode, pratique*. De Boeck Université, Bruxelles.
- ARNDT C, OMAN CP (2006) *Les indicateurs de gouvernance: usages et abus*. Etudes du centre de développement, Éditions de l'OCDE, Paris.
- AYONG-LE-KAMA A (2005) *Horizon 2020 : l'État face aux enjeux du développement durable*. Commissariat Général au Plan. Rapport Groupe de travail « ÉQUILIBRES », octobre 2005.
- BACQUE M H, GAUTHIER M (2011) Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A Ladder of Citizen Participation » de S R ARNSTEIN. *Participation 1* : 36-66.
- BARBIER R, LARRUE C (2011) Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape. *Participation 1* : 67-104.
- BARBUT L, BERRIET-SOLLIEC M (2010) Quel avenir pour les Pays dans le mille-feuille français ? *Pouvoirs locaux* n°86 III : 7-12.
- BARTHE Y (2003) Les conséquences inattendues des procédures de concertation. Retour d'expérience dans le domaine des déchets nucléaires. In : BILLÉ R, MERMET L, BERLAN-DARQUÉ M *Concertation, décision et environnement. Regards Croisés*. Vol. 2., La Documentation Française, Coll. L'environnement en débat, Paris.
- BASLE M (2008) Économie, conseil et gestion publique. Suivi et évaluation des politiques publiques et des programmes. Economica, Paris.
- BELIS-BERGOIGNAN M-C, CAZALS C (2006) Démarches environnementales volontaires, conflits d'usages et proximité. *Développement Durable et territoire* Dossier n°7, Proximité et environnement. <http://developpementdurable.revues.org>

- BERRIET-SOLLIEC M, SCHMITT B, DAUCE P, LEON Y (2001) Un indicateur de croissance local pour l'évaluation des politiques de développement rural *Revue d'Économie Régionale et Urbaine* 3 : 415-440.
- BERTRAND N, MOQUAY P (2004) La gouvernance locale, retour à la proximité. *Economie Rurale* 280 : 77-95.
- BEURET J-E, CADORET A, (2010) Gérer ensemble les territoires. Vers une démocratie coopérative. Ch L Mayer Ed., Paris.
- BEURET J-E, DUFOURMANTELLE N, BELTRANDO V (2006) *L'évaluation des processus de concertation. RELIEF, Une démarche, des outils*. La Documentation Française, Paris.
- BEURET J-E (2003) La gestion concertée de l'espace rural : médiations locales et politiques d'appui. In : BILLÉ R., MERMET L., BERLAN-DARQUÉ M. *Concertation, décision et environnement. Regards Croisés*. Vol. 2. La Documentation Française Ed., Coll. L'environnement en débat, Paris.
- BHERER L (2011) Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques. *Participation* 1: 105-133.
- BLONDIAUX L, FOURNIAU J-M (2011) Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? *Participations* 1: 10-35.
- BONVIN J-M, FARVAQUE N (2008) *Amartya Sen. Une politique de la liberté*. Michalon Ed., Coll. Le bien commun, Paris.
- BRINKERHOFF D W, Goldsmith A (1990) Institutional sustainability in agriculture and rural Development. A global perspective. Praeger publishers.
- BRUGIDOU M, JOBERT A, DUBIEN I (2007) Quels critères d'évaluation du débat public? Quelques propositions. In : REVEL M, BLATRIX C, BLONDIAUX L, FOURNIAU J-M, HÉRIARD-DUBREUIL B, LEFEBVRE R, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte Paris.
- CALLON M, LASCOURMES P, BARTHES Y (2001) *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Seuil, Paris.
- CHIA E, TORRE A, REY-VALETTE H (2008) Vers une « technologie » de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires. *Noréis* 209 (4) : 167-177.
- CLEMENT V, LE CLAINCHE C, SERRA D (2008) *Economie de la justice et de l'équité*. Economica, Paris.
- COMMISSARIAT GENERAL DU DEVELOPPEMENT DURABLE (2009) Références. Référentiel pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux. Paris. 72 p.
- CONAN M (1998) *L'évaluation constructiviste. Théorie, principes et éléments de méthodes*. La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube. La Tour d'Aigues.
- Coudel E, Rey-Valette H, Tonneau J P, (2011) Learning in rural areas: identifying specificities and complementarities through an action-learning framework. *Knowledge management research and practice* 9: 120-135.
- DAMART S (2007) Quels sont les outils de médiation (d'interface ou d'action) pour impliquer les acteurs dans le développement durable ? Communication aux *journées d'échange scientifiques ADD. La prise en compte des acteurs et de leurs représentations dans le développement durable*. Cirad Montpellier, 26-27 Juin 2007.
- DARE W, VAN PAASSEN A, DUCROT R, MATHEVET R, QUESTE J, TREBOUIL G, BARNAUD C, LAGABRIELLE E (2010) Apprentissages des interdépendances et des dynamiques. In : Etienne M. Ed. *La modélisation d'accompagnement une démarche en appuis au développement durable*. Quae, Paris.
- DEFFONTAINES J-P, MARCELPOIL E, MOQUAY P (2001). Le développement territorial : une d'interprétations. In LARDON S, MAUREL P, PIVETEAU V (éds) *Représentations spatiales et développement territorial. Bilan d'expériences et perspectives méthodologiques*, Hermès, Paris.
- DESROSIERES A (2004) Pour une politique des outils du savoir : le cas de la statistique. Communication à la conférence « *Politics and knowledge: Democratizing knowledge in times of the expert* ». Université de Bergen, 21-24 juin 2004.
- DUCLOS H (2010) Quels enseignements tirer de l'évaluation de l'utilité sociale dans le secteur de l'économie sociale et solidaire. In : OFFREDI C et RAVOUX F (éds) *La notion d'utilité sociale au défi de son identité dans l'évolution des politiques publiques*. L'Harmattan, Société Française d'Evaluation Ed. Paris.

L'évaluation de la gouvernance territoriale. Enjeux et propositions méthodologiques

- DUIT A, GALAZ V (2008) Governance and complexity – Emerging Issues for Governance Theory. *Governance an international Journal of Policy, Administration and Institutions*, 21 (3) : 311-335.
- DUPUY C, LEROUX I, WALLET F, (2003) Conflits, négociation et gouvernance territoriale. *Droit et Société*, 54 : 377-397.
- ELSTER J (1992) *Local Justice. How Institutions Allocate Scarce Goods and Necessary Burdens*, Russel Sage Foundation, New-Yok.
- EUROSTAT (2007) *Measuring progress towards a more sustainable Europe: 2007 monitoring report of the EU sustainable development strategy*, European Communities.
- FISHER J (2009) *Subjective well being as welfare measure: concepts and methodology*, OCDE Working Paper, 43 p., Online at <http://mpr.aub.uni-muenchen.de/16619/> MPRA Paper No. 16619, posted 29. March 2011
- FOURNIAU J-M (2003) Aide à la décision, démocratisation de la vie publique ou nouvelle scène d'action collective ? Les regards de la recherche sur le débat public. In : BILLÉ R, MERMET L, BERLAN-DARQUÉ M *Concertation, décision et environnement. Regards Croisés*. Vol. 2. La Documentation Française Ed., Coll. L'environnement en débat, Paris.
- GADREY J, JANY-CATRICE F (2005) *Les nouveaux indicateurs de richesse*. La Découverte Ed., Coll. Repères, Paris.
- GARRABE M (2007) *Définition et composantes de l'utilité économique et sociale*. Economie sociale. Chapitre 10/18. Module 1/8. Document Tempus. Institut Agronomique Méditerranéen Montpellier, Montpellier.
- GILLY J-P, WALLET F (2005) Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale. Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des pays en France *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* 5 : 699-722.
- GOMEZ P-Y (2009) La gouvernance des pôles de compétitivité. Impasses théoriques et reformulation de la spécificité des pôles. *Revue Française de Gestion* vol 35 n°C190 : 197-209.
- GUERIN-SCHNEIDER L, DIONNET M, ABRAMI G (2010) Comment évaluer les effets d'une modélisation participative dans l'émergence d'une gouvernance territoriale. Communication aux 3^{èmes} journées du réseau *Outils Pour Décider Ensemble* (OPDE), Inra Montpellier, 25-26 octobre 2010, Actes du colloque : 253-271.
- HABERMAS J (1981) *Théorie de l'agir communicationnel*. Traduction J.M. Ferry vol 1 et J.L. Schlegel vol 2 (1987), Fayard, Paris.
- HAZEL J, GORGDON W (1999) Institutional sustainability as learning. *Development in practice*, February, 9 (1-2) : 43-55.
- HERMET G, KAZANCIGIL A (2005) Introduction. In : HERMET G, KAZANCIGIL A et PRUD'HOMME J F (éds) *La gouvernance. Un concept et ses applications*. Karthala, Paris,
- KAUFMAN S (2006) Une taxinomie des dispositifs de décisions et délibérations publiques. Processus et dispositifs d'intervention dans les décisions publiques aux Etats-Unis. *Revue Négociation* 2 : 34-40.
- KAUFMANN D, KRAAY A, ZOIDO-LOBATÓN P (1999) *Aggregating Governance Indicators*. World Bank Policy Research Working Paper No. 2195, Washington, D.C. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/aggindicators.html>.
- KELLY G, MUERS S, (2002) *Creating Public Value. An analytical framework for public service reform*. Strategy Unit, Cabinet Office.
- KNACK S, MANNING N (2000) Towards Consensus on Governance indicators: Selecting public management and broader Governance indicators, Banque Mondiale, 29 p.
- LARDON S, VOLLET D, RIEUFORT L, DEVES C, MAMDY F (2009). Développement, attractivité et ingénierie des territoires. Des enjeux de recherche pour l'action et la formation. *Revue d'Auvergne*, Tome 123, (590-591.
- LARDON S CHIA E, REY-VALETTE H, (2008) Dispositifs et outils de gouvernance territoriale. Introduction. *Noréis* 209 2088 (4) : 7-13.
- LENOBLE J (2004) Méthode ouverte de coordination et théorie de la gouvernance réflexive. *Les carnets du Centre de la Philosophie du Droit*, n° 110, Université catholique de Louvain.

- MAESSCHALCK M (2008) Quelle philosophie des normes aujourd'hui ? Gouvernance et apprentissage social. *Les carnets du Centre de Philosophie du Droit*, n° 138, Université catholique de Louvain.
- MATHE S (2009) *Contribution de la gouvernance au développement durable et condition de durabilité institutionnelle*. Le cas de la mise en œuvre du développement durable dans les systèmes aquacoles. Thèse Faculté d'Économie, Université Montpellier 1.
- MAZEAUD A (2009) *Dix ans à chercher la démocratie locale et maintenant ? Pour un dialogue entre politiques publiques et démocratie participative*. Communication aux journées doctorales sur la participation et la démocratie participative, ENS Lyon, Novembre 2009, <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/495>.
- MICHAUX V (2011) Les déterminants de la performance des gouvernances territoriales. Le cas des stratégies concertées de développement durable des territoires. *Revue Française de Gestion* 8 (217) : 35-60.
- MERMET L (2005) Les porteurs de projets face à leurs contradicteurs : six critères pour évaluer la concertation. In : BILLÉ R, MERMET L, BERLAN-DARQUÉ M, BERNY N, EMERIT A (éds) *Concertation, décision et environnement. Regards Croisés*. Vol. 3. La Documentation Française Ed., Coll. L'environnement en débat, Paris.
- OFFREDI C, RAVOUX F (2010) La notion d'utilité sociale au défi de son identité dans l'évolution des politiques publiques. L'Harmattan, Société Française d'Evaluation, Paris.
- PERRET B (1996) Evaluation, gouvernance et procéduralisation de l'expertise. Intervention au séminaire *Les mutations contemporaines de l'art de gouverner*. Cellule de prospective de la Commission européenne, 27 mars 1996, Bruxelles.
- PINTO M, REY-VALETTE H, LAURENT A (2012) La gouvernance en pratique : retour d'expérience des Conseils de développement des Pays. *Focus PSDR3 Languedoc-Roussillon*.
- PLOTTU B, PLOTTU E (2010) Modèle pour l'opérationnalité de l'évaluation démocratique (MODE) : quelques précisions et enrichissements. Communication aux 3^{èmes} journées du réseau *Outils Pour Décider Ensemble* (OPDE), Inra Montpellier, 25-26 octobre 2010, Actes du colloque, 71-83.
- PLOTTU B (2005) Comment concilier débat public et décision rationnelle ? Vers une méthode d'évaluation démocratique ? *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* 3 : 355-372.
- PNUD (2002) Rapport mondial sur le développement humain 2002. Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté. De Boeck Université Ed. Bruxelles.
- REY-VALETTE H (2010) L'intégration du développement durable dans l'ingénierie territoriale : enjeux et modalités. In : DAYAN L, LARDON S (éds) *L'ingénierie du territoire à l'épreuve du développement durable*. L'Harmattan Paris.
- 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 et Sociétés* 18 (3) : 253-265.
- REY-VALETTE H, LALOË F, LE FUR J (2007) Introduction to the key issue concerning the use of sustainable development indicators. *International Journal of Sustainable Development* 10 (1-2) : 4-13.
- REY-VALETTE H, PINTO M, MAUREL P, CHIA E, GUIHENEUF P.-Y, MICHEL L, NOUGAREDES B, SOULARD C, JARRIGE F, GUILLEMOT S, CUNNAC M, MATHE S, BARBE E, OLLAGNON M, DELORME G, PROUHEZE N, LAURENT A, SUITA L A, BERTRAND J, DIEUDONNE C, MORVAN R, CHAMPRIGAUD A (2011) *Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires*. Cemagref, CNRS, Geysier, Inra, Supagro, Université Montpellier 1. Diffusion INRA-Montpellier, 155 pages
- ROMME G, VAN WITTELOOSTUIJN A (1999) Circular Organizing and Triple Loop Learning. *Journal of Organizational Change Management*, 12 (5) : 439-454.
- ROWE G, FREWER L J (2000) Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology & Human Values* 25 (1) 3-29.
- RUAAULT C, LEMERY B (2008) La mise en place de dispositifs de gestion concertée de la ressource en eau : questions de méthode. In : MERAL PH, CASTELLANET C, LAPEYRE R (éds) *La gestion concertée des ressources naturelles. L'épreuve du temps*. GRETE-Karthala, Paris.
- SEN A (1985) *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North Holland.
- SPANGENBERG J H, PFAHL S, DELLER K (2002) Toward indicators for institutional sustainability: lessons from an analysis of Agenda 21 *Ecological Indicators* 2 : 61-77.

L'évaluation de la gouvernance territoriale. Enjeux et propositions méthodologiques

- TORRE A (2011) Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités. *Revue Pour*, Juin 2011 (209/210) : 115-122.
- TORRE A, TRAVERSAC J-B (Eds) (2011) Territorial Governance. Local Development, Rural Areas and Agrofood System. Springer Verlag, Heidelberg New-York.
- TORRE A, ZUINDEAU B, (2006) Éditorial. *Développement Durable et Territoires*, Dossier 7 : Proximité et Environnement, <http://developpementdurable.revues.org/2735>.
- TURCOTTE M-F, ANTONOVA S, Clegg S (2007) Managing Learning Societally, *Les cahiers de la CRSDD, Collection Recherche*, 14, Université du Québec, Montréal.
- VAN ASSELT M B A, ROTMANS J, GREELUW S C-H, ROTHMAN D S (2001) *Building blocks for participation in integrated assessment: a review of participatory method*. International Centre for Integrative studies, Maastricht.
- VARONE F, JACOB S (2004) Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif. *Revue internationale de politique comparée*, 11 (2) : 271-292.
- VEENHOVEN R (1996) Happy Life-Expectancy. *Social Indicators Research*, 39 : 1-58.
- VERCAMER F (2010) *L'Économie Sociale et Solidaire, entreprendre autrement pour la croissance et l'emploi*. Rapport du Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, Paris.
- WARIN P, LA BRANCHE S (2006) La concertation du public construite par la recherche en sciences sociales de l'environnement. In BILLÉ R, MERMET L, BERLAN-DARQUÉ M, BERNY N, EMERIT A (éds) *Concertation, décision et environnement. Regards Croisés*. Vol. 4. Paris, La Documentation Française Ed., Coll. L'environnement en débat, Paris.

Notes

- 1 - Décret n° 90-82 du 22/01/90 JORF n° 20 du 24 janvier p. 952.
- 2 - Ce terme généralement traduit par capacitation rend compte des possibilités pour des individus ou des dispositifs collectifs de renforcer leur autonomie et leur pouvoir de décision quant à la définition de leur destinée.