

Mémoire de stage de Master 2 de science politique

SZERB Peter

Evaluation des Agendas 21 locaux : Une
démarche participative et d'amélioration
continue

Année universitaire 2007-08

Sous la direction de Sylvain ORTIS

REMERCIEMENTS

Mes remerciements s'adressent tout d'abord à Christian Labie, directeur de Rhônealénergie-Environnement (RAEE), pour m'avoir donné l'occasion de suivre le Master « Evaluation et suivi des politiques publiques » à l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Lyon et de réaliser mon stage dans le cadre de l'une de mes missions.

Merci également aux chargés de mission Agenda 21 et développement durable des douze territoires engagés dans le projet formation-action visant l'élaboration des méthodes d'évaluation participative sans qui ce travail n'aurait pas été possible à mener.

Je remercie Xavier Pierre, thésard à RAEE, pour son accompagnement précieux en termes de méthode de rédaction.

Je tiens à remercier enfin Sylvain Ortis pour son expertise et sa grande disponibilité ainsi que les conseils qu'il a bien voulu me donner tout au long de mon stage.

Peter Szerb

Août, 2008

SOMMAIRE

PREAMBULE.....	
1	
INTRODUCTION.....	
2	
SECTION 1. CONTEXTE.....	
3	
SECTION 2.	
PROBLEMATIQUE.....	7
SECTION 3. ELEMENTS THEORIQUES FONDANT L'EVALUATION	
PARTICIPATIVE.....	9
SECTION 4. METHODE D'ENQUETE	
.....	22
SECTION 5.	
PLAN.....	23
<u>PARTIE I: CONSTATS</u>	
SECTION I.1. LE CADRE NATIONAL D'ELABORATION DES A21.....	
25	
SECTION I.2. FAIBLE MIS EN ŒUVRE DE L'EVALUATION	
PARTICIPATIVE ET DE LA STRATEGIE	
D'AMELIORATION CONTINUE DANS LES	
A21.....	29
<u>PARTIE II : CAUSES RACINES DE LA FAIBLE MISE EN ŒUVRE DE</u>	
<u>L'EVALUATION PARTICIPATIVE</u>	
SECTION II.1. DES PHENOMENES PROPRES AUX COLLECTIVITES... 34	
SECTION II.2. DES FACTEURS EXOGENES.....45	
<u>PARTIE III : RECHERCHE DE SOLUTIONS : PISTE D' ACTIONS</u>	
<u>EXPLOREES OU RECENSEES</u>	
SECTION III.1.COMMENT FACILITER LA MISE EN PLACE DE	
L'EVALUATION PARTICIPATIVE DANS LES A21?.....49	
SECTION III.2. SUR QUELS ELEMENTS DU DISPOSITIF	

D'EVALUATION INTERVENIR?.....	55
CONCLUSION	60
BIBLIOGRAPHIE	66
TABLE DES MATIERES	69
ANNEXES	72

Préambule

Ce document reflète les conditions et contraintes auxquels il a été soumis.

Situé dans le contexte professionnel, d'une part, le stage de cinq mois se devait de s'intégrer pleinement dans les activités habituelles menées au sein de RAEE et de contribuer à son développement. Comme sujet de stage, nous avons choisi une mission relative à l'accompagnement d'un groupe régional, composé de onze collectivités et d'un office d'HLM, dans la mise en place de leurs démarches d'évaluation participative définies dans le cadre d'un Agenda 21 (A21).

Le travail à mener avait pour objectif de contribuer à l'avancement du projet de ce groupe et à l'enrichissement des activités et services en matière d'évaluation proposés par notre employeur aux collectivités de la région Rhône-Alpes.

Dans le contexte universitaire, d'autre part, il est nécessaire pour un stage de satisfaire certaines conditions, dont la désignation par l'organisation d'accueil d'un maître de stage expérimenté en évaluation des politiques publiques. Cette expertise n'existant pas à RAEE, il nous a été proposé de nous orienter plutôt vers un mémoire.

De ce fait, les travaux effectués au cours des cinq derniers mois ont tenté de répondre à ces deux types d'exigence en même temps. La production qui en découle est à l'image de ce compromis.

INTRODUCTION

SECTION 1. CONTEXTE

1.1. L'apparition de la notion d'évaluation liée à la participation citoyenne et à l'amélioration continue

L'aggravation de la situation du budget de l'Etat et la raréfaction de l'argent public ont contraint le pouvoir central depuis les années 70 à engager une politique de maîtrise des dépenses. Suivre et mesurer ses actions deviennent des éléments de gestion incontournables.

Dans ce contexte, par ailleurs influencé par le secteur privé et des modèles anglo-saxons venant d'outre-atlantique, le pouvoir central se tourne progressivement vers une logique de performance centrée sur une culture de résultat en délaissant une logique de moyens qui prévalait jusque là..

Les différents dispositifs, de la « Rationalisation des Choix Budgétaires » (RCB) des années 70, jusqu'à la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) en 2001, témoignent clairement de cette tendance lourde.

Les politiques contractuelles subissent bien entendu la même influence. De plus, elles sont porteuses d'une deuxième tendance de fond avec l'apparition des notions de gouvernance et de participation citoyenne.

En effet, depuis les années 90, l'évaluation est inscrite dans les circulaires relatives aux politiques de la Ville : elle devient obligatoire et doit associer les habitants concernés.

En 1999 la Loi d'Orientation pour l'Aménagement Durable du Territoire (LOADT) impose l'évaluation comme une condition *sine qua non* pour garantir la contribution financière de l'administration aux contrats de pays et d'agglomération, et stipule que le Conseil de développement est associé à l'évaluation de la portée des actions du projet de développement du pays.¹

Quant au Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (MEEDDAT), il propose en 2006, dans le cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable, de regrouper les ambitions du développement durable en cinq finalités essentielles et cinq éléments déterminants concernant la démarche. Ces derniers sont les suivant :

¹ Article 25 de la Loi 99-533 du 25 juin 1999 (LOADT)

- une stratégie d'amélioration continue,
- la participation des acteurs,
- l'organisation du pilotage,
- la transversalité des approches,
- et l'évaluation partagée.

Par ce dispositif, l'Etat affirme non seulement la nécessité de mieux mesurer les effets des politiques et des projets qu'il reconnaît comme A21 mais aussi la nécessité de renforcer la participation des citoyens à ces dispositifs et à leur évaluation. De plus, il incite les collectivités à pérenniser et à intégrer l'évaluation dans ces politiques afin de permettre leur ajustement.

La notion de la stratégie d'amélioration continue apparaît alors comme indissociable de l'évaluation et du suivi.

Par conséquent, la question qui se pose ne concerne pas la légitimité ou la nécessité d'une évaluation des politiques publiques, mais la manière dont les acteurs locaux, collectivités ou associations, vont procéder pour élaborer une méthode et des outils spécifiques leur permettant d'améliorer de façon continue leurs actions et politiques. Le concept du droit à l'expérimentation prend tout son sens ici car il ne s'agit pas de trouver la méthode d'évaluation universelle pour les projets territoriaux de développement durable mais d'inciter les acteurs locaux à inventer la leur, selon les spécificités de chaque territoire.

1.2. L'intervention de Rhônalénergie-Environnement auprès des collectivités de la région Rhône-Alpes dans les projets territoriaux de développement durable

Associée à l'élaboration du cadre de référence et à l'Observatoire national des Agendas 21, RAEE est l'agence régionale de l'énergie, de l'environnement et du Développement Durable (DD) en Rhône-Alpes. Ses domaines d'activité englobent l'utilisation rationnelle de l'énergie, la promotion des énergies renouvelables, la protection de l'environnement et la mise en pratique du développement durable.

Créée en 1978, l'Agence régionale – qui regroupe environ 40 membres (Conseil régional, Conseils généraux, grandes villes, communauté urbaine, communautés d'agglomérations, producteurs et fournisseurs d'énergie, bailleurs sociaux, syndicats et

associations professionnelles de l'environnement...) – intervient essentiellement auprès des Collectivités Territoriales (CT) et du secteur para-public (bailleurs de logements sociaux...).

Parmi ses missions figurent, entre autres, l'accompagnement des collectivités territoriales dans le montage et le suivi d'opérations comme par exemple le développement de services d'efficacité énergétique, le diagnostic de performance énergétique,... et des démarches de Développement Durable Territoriales (DDT), dont les Agendas 21 locaux (A21).

1.3. Définition du champ spatio-temporel et thématique de l'expérimentation

Partant du constat que chaque structure est amenée à construire un projet de développement durable propre à ses contraintes et aux spécificités de son territoire, RAEE a réuni un groupe de travail régional fin 2006 suite à la demande de collectivités qui souhaitaient co-élaborer des méthodes d'évaluation participative permettant ainsi d'impliquer non seulement des élus et des techniciens mais aussi des citoyens dans une démarche d'amélioration continue.

Ainsi, le présent travail prend comme terrain d'observation et d'expérimentation la région Rhône-Alpes, plus exactement les **douze territoires**² formant ce groupe.

L'analyse concernera la situation observée entre janvier et juin 2008.

Etant donné que le point commun des douze collectivités du groupe est la mise en place d'une **démarche d'évaluation participative dans le cadre d'un A21**, le choix de ce type de projet de DDT comme objet d'étude et d'analyse s'impose de lui-même.

Afin de mieux clarifier le thème il semble nécessaire de définir ici sans ambiguïté ce qu'est l'évaluation participative dans le cadre de l'A21.

Selon le MEEDDAT, « *l'évaluation est participative si elle implique différentes parties prenantes du projet dans le processus d'évaluation* ». ³ Cette définition mérite d'être affinée et sera traitée plus en détail dans un paragraphe suivant. ⁴

Il nous semble important d'apporter ces précisions dès l'introduction de ce document car la notion d'évaluation participative semble être relativement méconnue et nouvelle pour une bonne partie des acteurs. ⁵

² Afin de simplifier l'appellation de ce groupe qui comporte 11 collectivités et un office d'HLM soit nous utiliserons la désignation de « douze territoires » soit de « douze collectivités » même si l'office d'HLM ne dispose pas de ce statut.

³ MEEDDAT, *Projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux, Cadre de référence*, Paris, 2006, p 36

⁴ I.3. Eléments théoriques

Il est également indispensable de souligner dans ce paragraphe que le présent document analyse l'évaluation participative *des projets* de DD et non pas l'évaluation participative *de l'intégration des principes* du DD. En effet, cette confusion est fréquente dans la communauté des praticiens du DD qui ne connaissent pas forcément les différents types d'évaluations possibles.

⁵ Lors des 8^e Journées de la Société Française de l'Évaluation (SFE) qui se sont tenues les 3-4 juillet 2008 à Strasbourg, le Forum n° 2 traitait de l'accès des citoyens à l'évaluation. Il est apparu que, pour certains experts, mener des focus groupes, des interviews et des entretiens avec des citoyens, sans les associer au processus, voulait dire que l'évaluation était participative.

SECTION 2. PROBLEMATIQUE

Comme nous l'avons évoqué dans le chapitre précédent, fin 2006, des collectivités désireuses d'engager une démarche d'évaluation participative ont souhaité former un groupe sous la coordination de RAEE afin de co-élaborer des méthodes permettant d'impliquer à l'évaluation les différentes parties prenantes intervenant sur leur territoire. A des stades différents – certaines d'entre elles ont déjà entamé l'exécution de leur plan d'actions, d'autres venaient de commencer seulement l'élaboration de leur A21 – elles ont toutes été confrontées à la nécessité d'imaginer et de mettre en œuvre un dispositif d'évaluation participative, recommandé par le MEEDDAT mais aussi voulu par des responsables politiques ou hiérarchiques.

Face à cette initiative nous avons tenté de trouver des réponses par des appuis théoriques ou pratiques que nous allons analyser en détail plus loin dans ce document.

D'après ces recherches, il est possible d'établir un double constat négatif.

D'une part, il s'avère que le cadre théorique est en plein développement. Plusieurs organismes travaillent sur des thèmes différents, dont le ministère, l'Association des Régions de France (ARF) et la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT) sur les indicateurs DD, l'Assemblée des Départements de France (ADF) sur une contribution à un guide d'évaluation ... Mais le thème est relativement récent, le cadre de référence général n'ayant été arrêté qu'en 2006 par le MEEDDAT. Aucun document de visée théorique n'est disponible, il n'existe pas actuellement de référentiel en terme d'évaluation participative pour les A21.

D'autre part, il est apparu que du point de vue pratique, l'évaluation reste sous-développée dans les A21 recensés. Plusieurs études – notamment celles menées par l'association Entreprises, Territoire et Développement (ETD) et le Centre Ressource du Développement Durable (CERDD) – le prouvent. Très peu d'exemples ont vu le jour. L'association d'une évaluation participative à une stratégie d'amélioration continue reste *quasi* absente sur la scène du développement durable territorial.

A la lumière de ces constats, nous avons tenté de savoir quels étaient les freins, les blocages et leurs causes profondes qui empêchent le déploiement d'une telle démarche ?

Quels seraient les facteurs permettant de renverser cette tendance ? Sur quels thèmes intervenir ? Quels organisation et dispositif développer dans le contexte de l'évaluation d'un A21 ?

Ainsi, la problématique – du point de vue de RAEE qui a pour mission générale d'accompagner les CT dans leurs démarches de développement durable – se pose de la manière suivante :

Comment favoriser la mise en place d'une évaluation participative adossée à une stratégie d'amélioration continue dans des A21 locaux : le cas de 12 territoires dans la région de Rhône-Alpes ?

SECTION 3. ELEMENTS THEORIQUES FONDANT

L'ÉVALUATION PARTICIPATIVE

3.1. Définition de l'évaluation participative

Comme nous avons vu précédemment, il est nécessaire de définir clairement la notion de participation pour qualifier une évaluation qui recouvre des réalités bien différentes en fonction des acteurs et de leurs interprétations.

G. Baron et E. Monnier proposent un éclaircissement par la négation : « *un processus d'évaluation qui se limite à demander aux bénéficiaires d'un programme leur appréciation sur ses effets par questionnaire ou entretien, ou à leur restituer les conclusions de l'évaluation au cours d'une réunion ne peut pas être considéré comme participatif, dans la mesure où il n'a pas associé ces bénéficiaires à la définition des problématiques étudiées.* »⁶

G. Baron précise dans sa thèse que « *Une évaluation participative implique, elle, au minimum les commanditaires et les principaux opérateurs du programme étudié dans son processus* »⁷ et fait une distinction « *entre les participants passifs (répondants à une enquête par questionnaire ou entretien dans le cadre de l'évaluation, par exemple) qui sont les objets de l'évaluation, et les participants actifs, sujets agissants du processus de production d'un jugement de valeur sur une action publique.* »⁸

L'Agence canadienne de développement international affirme que « *Dans le cadre d'une évaluation participative, les principaux intéressés peuvent maintenant participer directement : à l'établissement des paramètres de la mesure des résultats et des rapports [...], à l'analyse des progrès réalisés, à la recherche de solutions pour régler les problèmes qui surgissent et à l'évaluation proprement dite, à la communication de ses résultats.* »⁹

Un guide d'évaluation belge du même domaine s'inscrit également dans cette logique en soulignant que « *Une évaluation participative est l'occasion pour les intervenants d'un projet de marquer une pause et de réfléchir au passé pour prendre des décisions*

⁶ BARON Gaëlle, MONNIER Eric, Une approche pluraliste et participative : Coproduire l'évaluation avec la société civile, *Revue « Informations sociales »*, n° 110, septembre 2003, p2

⁷ BARON Gaëlle, *Évaluation, participation, apprentissage : une conception de l'action publique avec rationalité limitée*. Thèse de Doctorat en Sciences économiques sous la direction de M. BASLE, Université de Rennes 1, 1999, p 101

⁸ Ibid, p89

⁹ AGENCE CANADIENNE DE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL, Direction générale de l'examen du rendement, *Comment faire une évaluation, l'évaluation participative*, Gatineau, N°3, mars 2001, p2

concernant l'avenir. Tout au long du processus d'évaluation, les participants partagent le contrôle et la responsabilité pour: décider de ce qui sera évalué, sélectionner les méthodes et les sources de données, procéder à l'évaluation, analyser les informations et présenter les résultats de l'évaluation. »¹⁰

Pour le MEEDDAT, comme déjà indiqué¹¹, l'évaluation participative signifie également que les différents acteurs intéressés du projet s'engagent dans le processus d'évaluation.

Dans la conduite des A21, où le principe de la co-production en constitue le socle de l'élaboration, c'est cette définition de l'évaluation participative que nous avons adoptée.

En effet, il nous semble indispensable de considérer la phase évaluative du projet d'A21 comme n'importe quelle autre – le diagnostic, la stratégie, etc. – sur laquelle s'applique de fait le même principe méthodologique.

3.2. Ses origines

Les origines de l'approche participative en évaluation remontent à l'une des préoccupations les plus importantes des experts et des prescripteurs concernant l'utilisation effective des résultats et des recommandations des évaluations réalisées.

« Un problème répandu partout dans le monde est la sous-utilisation des résultats d'évaluation », remarque J. Aubel¹²

G. Baron se réfère au rapport annuel 1996 du Conseil scientifique de l'Evaluation (CSE): *« celle-ci estime qu'un quart des 12 évaluations expérimentales menées en Suisse de 1987 à 1995 dans le cadre du Programme National de Recherche n° 27 n'avaient pas (ou pas encore) servi fin 1996, et qu'environ la moitié seulement des 12 évaluations avaient été intégrées dans les processus de décision, alors que la qualité technique de ces évaluations ne pouvait être mise en cause. »¹³* et ajoute *« On note souvent, à ce propos, que la faible utilisation des évaluations est notamment liée à la faible implication des acteurs concernés directement ou indirectement par l'action publique étudiée dans le processus d'évaluation. En réaction, un nombre croissant de*

¹⁰ SLOCUM Nikki, *Suivi et évaluation participatifs, extrait de la publication 'Méthodes participatives. Un guide pour l'utilisateur'*. Fondation Roi Baudouin et Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek (viWTA), mars 2006, p129

¹¹ Cf. : page 10

¹² AUBEL Judi, *Manuel d'évaluation Participative de Programme, Comment assurer la participation des exécutants de programme dans le processus d'évaluation*, Programme d'Appui Technique à la Survie de l'Enfant (Child Survival Technical Support - CSTS) et des Services de Secours Catholique (Catholic Relief Services - CRS), avril 2000, p17

¹³ BARON Gaëlle, *Evaluation, participation, apprentissage : une conception de l'action publique avec rationalité limitée. op.cit. p 8*

théoriciens et praticiens, essentiellement Américains, ont développé depuis la fin des années 1970 des méthodes d'évaluation dites participatives. »¹⁴

Ce point semble important à relever dans le cas des A21 dont la démarche est appelée à s'inscrire dans un processus d'amélioration continue. Ainsi, le critère de l'utilité apparaît plus marquant ici que dans d'autres types de projet car l'accent est mis sur le progrès, sur l'évolution positive et constante des pratiques de la collectivité, et dans un sens plus large, des acteurs et des habitants de son territoire. Par conséquent, l'adoption d'une approche évaluative favorisant les conditions de « ré-ingénierie » des recommandations nous paraît un parti pris judicieux, adapté au contexte évoqué.

3.3. Les principes fondateurs de l'évaluation participative

Selon G. Baron, le choix d'inviter les parties prenantes d'un projet à son évaluation se base sur les principes suivants :

- *« il est nécessaire que les attentes et les interrogations de chacun des groupes d'intérêts concernés par une intervention publique soient intégrées dans le référentiel d'évaluation de cette intervention ;*
- *la réalité est une construction des acteurs, ce qui implique que chacun d'entre eux soit écouté si l'on souhaite reconstituer une vision la plus complète possible de cette réalité ;*
- *un phénomène ne peut être étudié indépendamment de son contexte, ni de façon partielle ;*
- *un chercheur peut interagir avec les acteurs du phénomène étudié sans que la rigueur de son travail soit mise en cause. Une telle interaction permet au contraire d'identifier les perturbations provoquées dans une organisation du fait de l'évaluation. »¹⁵*

Ainsi, le fondement théorique de la participation en évaluation est la théorie du constructivisme dont le point de départ est *« le postulat qu'il n'existe pas de réalité unique, mais que chacun donne un sens à son environnement en fonction de son histoire*

¹⁴ Ibid, p9

¹⁵ BARON Gaëlle, La participation des acteurs d'une intervention publique à son évaluation, l'apprentissage, et l'utilisation de l'évaluation pour la gouvernance : une relation complexe et indirecte, communication au colloque de la SFE de Rennes, 2000, p2

*et de son expérience, de son système de valeurs (de ses modèles mentaux), et de ses interactions avec les autres. »*¹⁶

La majorité des publications parcourues mettent l'accent sur le caractère endo-formatif de ce type d'évaluation.

Un guide de l'Agence de santé public du Canada spécifie que « *L'évaluation participative met l'accent sur l'apprentissage, la réussite et l'action. Elle doit être utile aux personnes chargées d'accomplir le travail qui est évalué. C'est une démarche continue, organisée de manière à ce que tous les participants puissent utiliser l'information recueillie, pas uniquement à la fin du projet, mais aussi en cours de route. C'est aussi une démarche qui prend en compte la progression du changement touchant les connaissances, les attitudes, les compétences et les comportements. »*¹⁷

J. Aubel note également que « *Les exécutants de programme peuvent faire une contribution importante au processus d'évaluation en se référant à leur expérience au sein du programme. [...] Le processus d'évaluation participative peut contribuer à améliorer la communication entre le personnel du programme aux différents niveaux d'exécution du programme. »*¹⁸

La thèse de G. Baron intitulée: « *Evaluation, participation, apprentissage : une conception de l'action publique avec rationalité limitée. »* analyse le lien entre évaluation, participation et apprentissage et tente de le mesurer.

Suite à une étude de cas, menée dans le cadre d'un programme européen dont les résultats ont été comparés à ceux d'autres études similaires, elle aboutit à la conclusion « *qu'une évaluation participative permet bien d'accroître la connaissance commune des groupes d'acteurs participant à son processus. »*¹⁹, même si elle précise que sa nature et sa portée restent en générale marginales et liées aux conditions de diffusion et de création de savoir dans l'organisation.

Il nous paraît nécessaire de souligner à ce sujet que dans les démarches de développement durable territoriales le changement de comportement, intimement lié à l'acquisition de nouveaux savoirs, constitue une finalité, même si elle n'est pas

¹⁶ BARON Gaëlle, *Evaluation, participation, apprentissage : une conception de l'action publique avec rationalité limitée. op.cit.* p 93

¹⁷ AGENCE DE SANTE PUBLIQUE DU CANADA, *Guide d'évaluation de projet: Une démarche participative*, mai 1996, p7

¹⁸ AUBEL Judi, *Manuel d'évaluation Participative de Programme, Comment assurer la participation des exécutants de programme dans le processus d'évaluation, op.cit.*, p24

¹⁹ BARON Gaëlle, *La participation des acteurs d'une intervention publique à son évaluation, l'apprentissage, et l'utilisation de l'évaluation pour la gouvernance : une relation complexe et indirecte, art.cit.* p14

explicitée systématiquement. Bien entendu, ce changement de comportement des acteurs d'une collectivité et de son territoire ne dépend pas uniquement de l'action publique, dont l'influence demeure d'ailleurs difficilement mesurable.

Néanmoins, il est de la responsabilité de la CT de susciter des conditions favorables à un apprentissage individuel ou collectif, pouvant ensuite contribuer à des améliorations opérationnelles voir organisationnelles.

3.4. Classification des approches participative en évaluation

Dans ce cadre, G. Baron a recensé différentes « *approches comme l'« Empowerment Evaluation » (D. Fetterman), l'« Utilization-Focused Evaluation » (M. Patton) ou l'évaluation pluraliste (E. Monnier).* » et a remarqué que « **Toutes ces approches participatives ont en commun l'idée que pour qu'une évaluation soit utile, et donc utilisée, il est nécessaire qu'elle soit construite à partir des enjeux, des intérêts et des valeurs des protagonistes de l'action publique, et qu'elle permette à ces agents de s'approprier ses résultats en les associant à son processus. L'objectif ultime de ces évaluations est de favoriser l'amélioration de l'efficacité de l'action publique évaluée ou la définition plus pertinente des interventions similaires.** »²⁰

Les différentes approches d'évaluation ont été classées par G. Baron et E. Monnier en cinq générations :

Schéma 1 : Classement des générations d'évaluation

Génération	Type d'évaluation	Qui décide du contenu de l'évaluation ?	Qui pilote les travaux d'évaluation ?	Qui produit le jugement final ?
1ère à 3ème	Managériale	Administration responsable de la gestion		L'équipe d'évaluation
4ème (a)	Coproduite	Autorités publiques (élus ou Directeurs)	Gestionnaires + Opérateurs	L'équipe d'évaluation
4ème (b)	Pluraliste	Autorités publiques (élus ou Directeurs)	Autorités publiques + Société civile + (Opérateurs)	
5ème	Emancipation	Société civile		

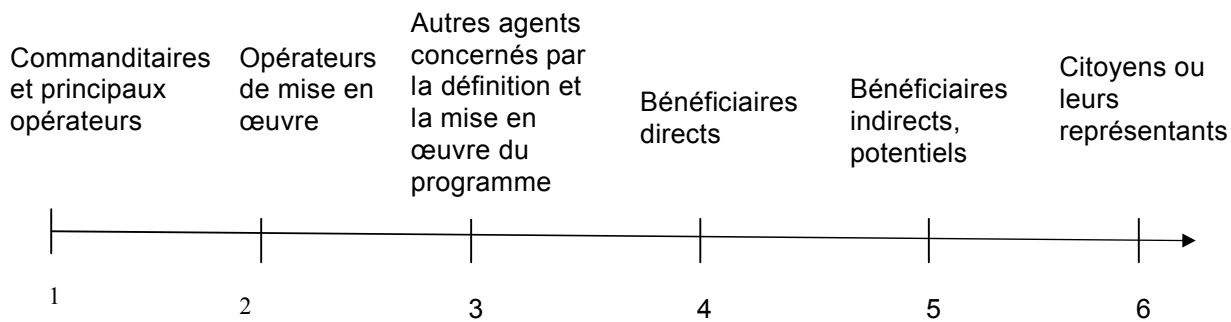
(source : BARON Gaëlle, MONNIER Eric, Une approche pluraliste et participative : Coproduire l'évaluation avec la société civile, *op.cit.* p2)

Selon cette classification, seules les deux dernières générations de l'évaluation peuvent être qualifiées de participatives puisque les autres ne sont pas coproduites par des tiers.

Pour différencier ces approches, G. Baron a identifié par ses recherches, deux dimensions de la participation : la largeur et la profondeur. La première permet de

²⁰ BARON Gaëlle, *Evaluation, participation, apprentissage : une conception de l'action publique avec rationalité limitée.* *op.cit.* p 9

mesurer la diversité des groupes d'intérêt impliqués dans le processus de la façon suivante :



(source : BARON Gaëlle, *Evaluation, participation, apprentissage : une conception de l'action publique avec rationalité limitée*, op.cit. p 103)

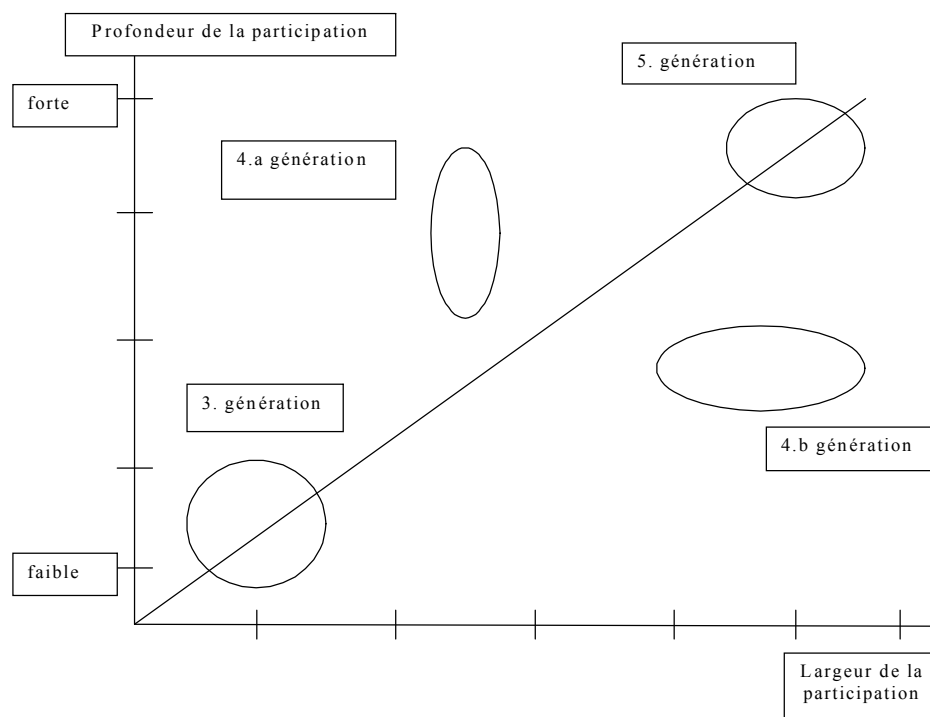
La seconde dimension vise la définition de degré d'implication de ces groupes dans les différentes phases du processus. Une version initiale proposée par la thèse de G. Baron, légèrement modifiée ensuite par la publication conjointe avec E. Monnier, dénombre 5 étapes principales d'un processus évaluatif :

- « 1. la définition en commun du contenu du projet d'évaluation : les enjeux et questions prioritaires (le mandat d'évaluation),
2. la validation de la méthode utilisée et du programme de travail (le cahier des charges),
3. le pilotage et la supervision des travaux, collecte des données (participation à une Instance d'évaluation),
4. puis l'analyse et l'interprétation des données collectées (la production du jugement final),
5. et enfin, la formulation de recommandations. »²¹

Les parties prenantes peuvent être associées à tout ou partie de ces phases.

Ainsi, il est possible de visualiser sur un graphique la répartition des différentes générations d'évaluation en fonction des dimensions évoquées :

²¹ BARON Gaëlle, MONNIER Eric, Une approche pluraliste et participative : Coproduire l'évaluation avec la société civile, *art.cit.* p2



(source : BARON Gaëlle, MONNIER Eric, Une approche pluraliste et participative : Coproduire l'évaluation avec la société civile, *art.cit.* p3)

La classification et surtout l'identification des deux critères de distinction ainsi que des différents degrés se sont avérées particulièrement utiles à l'accompagnement des A21 dans le cadre du stage. Elles ont permis d'expliquer, lors des entretiens avec les CT, non seulement le cadre conceptuel de la participation mais aussi d'imaginer avec elles un premier montage possible de l'organisation d'une démarche d'évaluation participative.

3.5. Les intérêts de la participation des acteurs à l'évaluation

D'après G. Baron et E. Monnier,²² en théorie, l'intérêt de l'évaluation participative est triple. Elle permet, d'une part, de porter un avis évaluatif de meilleure qualité puisque qu'il est basé sur davantage d'informations et sur une multiplicité d'opinions issues des échanges avec les participants. D'autre part, elle crée des conditions favorables à l'apprentissage des parties prenantes sur le projet qui les concerne et sur l'évaluation

²² BARON Gaëlle, MONNIER Eric, Une approche pluraliste et participative : Coproduire l'évaluation avec la société civile, *art.cit.* p6

elle-même, ainsi qu'à l'enclenchement du processus de changements concrets dans les actions évaluées.

De plus, ils affirment que la 5^{ème} génération d'évaluation, celle appelée émancipatrice par le fait d'une meilleure appropriation, favorise la prise en main de leurs problèmes par les bénéficiaires eux-mêmes.

J. Aubel rajoute qu' « *Un autre avantage de l'évaluation participative est que le processus basé sur le travail d'équipe peut contribuer à améliorer la communication entre les exécutants de programme qui travaillent à des niveaux différents du programme.* »²³

En effet, P. Lefèvre et P. Kolsteren notent que « *Ces modifications sont particulièrement "visibles" dans les projets intersectoriaux. Les différents techniciens "découvrent" soudainement qu'ils participent à un même projet et que leurs actions concourent à la réalisation d'objectifs d'autres secteurs. La traduction de ce fait sur le terrain peut être, par exemple, une meilleure coordination intersectorielle et la mise en commun de moyens logistiques.* »²⁴

Cette remarque s'avère particulièrement utile pour les A21 car les projets sont souvent de nature intersectorielle du fait de l'intégration des principes de développement durable qui nécessitent la prise en compte des aspects sociaux, environnementaux et économiques de façon simultanée.

L'étude d'ETD apporte un élément de plus pour illustrer l'intérêt d'une telle approche : « *L'évaluation dans les agendas 21, et c'est sans doute assez original par rapport aux démarches généralement adoptées pour évaluer des projets de territoires, est très souvent présentée et utilisée comme un outil de mobilisation et surtout de management interne.* »²⁵

Nos observations de terrain confirment cette tendance d'utiliser l'évaluation participative comme un moyen de mobilisation ou plutôt de « re-mobilisation ». En effet, un A21 donne l'occasion à une participation active et très intensive pendant son

²³ AUBEL Judi, *Manuel d'évaluation Participative de Programme, Comment assurer la participation des exécutants de programme dans le processus d'évaluation, op.cit.*, p23

²⁴ LEFEVRE Pierre et KOLSTEREN Patrick, «Le développement comme arène : implications pour l'évaluation des projets», *Le bulletin de l'APAD, n° 8, Les sciences sociales et l'expertise en développement*, [En ligne], mis en ligne le : 22 novembre 2007. URL : <http://apad.revues.org/document1823.html>, p2

²⁵ ETD, VINCENT Delphine, Les démarches d'évaluation dans les agendas 21 locaux, la mise en oeuvre de l'évaluation – freins et limites, *intervention lors du colloque de la SFE « L'évaluation des politiques publiques à l'échelle des territoires »* ETD - 9 novembre 2007. http://www.projetdeterritoire.com/spip/article.php3?id_article=2916, p3

élaboration. Une fois l’A21 défini, la CT entre en phase de mise en œuvre et ce temps ne concerne presque exclusivement ses services. La mobilisation citoyenne retombe, par usure et fatigue, certes, mais aussi par défaut d’objet. A ce moment là, la collectivité qui, en général (comme nous verrons dans la partie II. de ce document) n’a pas engagé une démarche évaluative, la considère comme le meilleur moyen de redynamiser son A21. D’ailleurs, la mobilisation ne se fait pas seulement par l’implication des acteurs et habitants dans le processus d’évaluation mais aussi par la production et la publication de ses résultats. Comme souligne le CERDD, « *Plusieurs clefs existent pour garantir une mobilisation des acteurs dans le temps : démontrer les évolutions pour motiver et justifier l’intérêt de la participation. Or, pour faire la démonstration que les choses « bougent », il faut mesurer et évaluer.* »²⁶

3.6. Les limites de la participation des acteurs à l’évaluation

La participation en évaluation rencontre plusieurs types de contraintes dont nous présentons ci-dessous les principaux éléments.

Les premières sont liés aux aspects organisationnels, comme le budget et le temps. Ainsi, « *Le budget et le calendrier nécessaires à la conduite de tels processus sont généralement plus élevés que dans le cadre d’évaluations managériales du fait du nombre de rencontres nécessaires entre les participants pour s’accorder sur le référentiel de l’évaluation et pour conduire eux-mêmes les travaux.* », soulignent G. Baron et E. Monnier.²⁷

Le second type concerne les acteurs et le degré de participation. Du point de vue du **commanditaire** de l’évaluation, qui est plus ou moins enclin à s’ouvrir à la démocratie participative, la démarche suppose qu’il abandonne une partie de son pouvoir. Or, comme notent G. Baron et E. Monnier, « *il n’est pas toujours prêt à partager son contrôle sur le processus avec des tiers et donc de perdre une partie de ses prérogatives.* »²⁸

De même, ils remarquent que la prise en compte des recommandations - qui dépend uniquement du commanditaire – « *dans les décisions ultérieures peut être très*

²⁶ CERDD, BERTIN Emmanuel, LIPOVAC JeanChristophe, PLANCKE Marie: Projets territoriaux de développement durable Agendas 21 locaux - Résultats de l’enquête menée par le CERDD sur les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux en région NORD – PAS DE CALAIS, support à la rencontre du 11 décembre 2007 intitulée « *Où en est-on en région Nord-Pas-de Calais ? Échangeons pour renforcer nos démarches Un réseau au service des acteurs locaux*, décembre 2007, p18

²⁷ BARON Gaëlle, MONNIER Eric, Une approche pluraliste et participative : Coproduire l’évaluation avec la société civile, *art.cit.* p7

²⁸ Ibid

*superficielle et susciter un sentiment de frustration chez les participants au processus. »*²⁹

P. Lefèvre et P. Kolsteren vont jusqu'à s'interroger : « *Un chargé d'évaluation peut-il se lancer dans une évaluation participative sans s'entourer d'un minimum de garanties que les recommandations formulées par les différents acteurs d'un projet (et particulièrement les plus faibles d'entre eux institutionnellement parlant : les techniciens de terrain et les populations bénéficiaires) seront suivies ?* »³⁰.

Quant au point de vue des parties prenantes et de leur degré de participation, de nombreux facteurs sont à prendre en considération.

Si la largeur de la participation est limitée, notamment par l'absence ou la difficulté d'expression des groupes faibles, « *Le pluralisme de points de vue peut résulter en un exercice de fausse démocratie* »³¹ affirment G. Baron et E. Monnier.

En même temps, « *Plus la participation à une évaluation sera large, plus l'instance d'évaluation sera confrontée à la difficulté de faire travailler ensemble des acteurs aux intérêts, mais surtout aux capacités différents.* » précise G. Baron³².

P. Lefèvre et P. Kolsteren soulèvent la même problématique : « *Les études de cas nous montrent en effet la grande hétérogénéité des populations cibles mais surtout que celles-ci peuvent avoir des "visions du monde" très éloignées de celles d'autres catégories d'acteurs.* » et ils se demandent si « *Dans de nombreux contextes, il serait dès lors légitime de s'interroger sur le sens (ou le non sens) d'une participation directe des bénéficiaires à une équipe d'évaluation.* »³³

G. Baron relève une autre contrainte liée à « *la présence de trop nombreux groupes aux intérêts divergents [qui] peut paradoxalement être un frein à une remise en cause des objectifs et orientations d'une action publique, bien qu'une telle remise en cause s'avère nécessaire pour identifier des modifications significatives de cette action. Une participation trop large comporte le risque d'orienter ainsi l'évaluation vers*

²⁹ Ibid

³⁰ LEFEVRE Pierre et KOLSTEREN Patrick, «Le développement comme arène : implications pour l'évaluation des projets», *art.cit.*, p4

³¹ BARON Gaëlle, MONNIER Eric, Une approche pluraliste et participative : Coproduire l'évaluation avec la société civile, *art.cit.* p7

³² BARON Gaëlle, *Évaluation, participation, apprentissage : une conception de l'action publique avec rationalité limitée.* *op.cit.* p 125

³³ . LEFEVRE Pierre et KOLSTEREN Patrick, «Le développement comme arène : implications pour l'évaluation des projets», *art.cit.*, p3

l'identification de points de blocage simples, sans entraîner de rétroaction sur les erreurs commises dans la définition de la théorie d'action du programme. »³⁴

Par ailleurs, P. Lefèvre et P. Kolsteren identifient une autre contrainte, celle de la représentativité : *« Les procédures à mettre en œuvre pour identifier (rapidement) les acteurs d'un projet et pour assurer la représentativité des différentes catégories concernées dans l'équipe d'évaluation posent un problème difficile. »³⁵*

Ce problème n'est néanmoins pas spécifique à l'évaluation car dans le cas des A21, il touche l'ensemble de la démarche.

Concernant la profondeur de la participation, *« elle semble être la dimension principale influençant la qualité technique de l'évaluation produite »³⁶* d'après G. Baron. Elle note qu'il existe un risque d'aboutir à une faible qualité de l'évaluation car *« leur (les acteurs présents dans le processus d'évaluation) fréquent manque de compétences techniques rend difficile la coproduction de certaines phases de l'évaluation, comme la construction des outils, la collecte des données et l'interprétation des résultats. »³⁷*

En fonction de ces informations nous ne pouvons qu'être d'accord avec sa conclusion : *« Il paraît donc difficile de déterminer un niveau optimal de participation sans référence aux spécificités du programme évalué et aux caractéristiques des acteurs en présence. »³⁸*

3.7. Conclusion

D'ailleurs, au vu de ces difficultés, la question se pose : est-ce un passage obligé ?

G. Baron et E. Monnier remarquent que *« L'emploi d'une approche participative en évaluation ne peut donc pas être systématique, ni engagé sans précautions. »³⁹* En effet, les contraintes listées ci-dessus nous appellent à la prudence et à la retenue.

³⁴ BARON Gaëlle, *Evaluation, participation, apprentissage : une conception de l'action publique avec rationalité limitée. op.cit.* p 127

³⁵ . LEFEVRE Pierre et KOLSTEREN Patrick, «Le développement comme arène : implications pour l'évaluation des projets», *art.cit.*, p3

³⁶ BARON Gaëlle, *Evaluation, participation, apprentissage : une conception de l'action publique avec rationalité limitée. op.cit.* p 129

³⁷ Ibid,

³⁸ Ibid, p130

³⁹ BARON Gaëlle, MONNIER Eric, Une approche pluraliste et participative : Coproduire l'évaluation avec la société civile, *art.cit.* p7

Cependant, ces praticiens de l'évaluation soulignent que « *Malgré les obstacles réels à leur mise en pratique en France, institutionnels et culturels, la généralisation de l'approche pluraliste en évaluation est souhaitable pour la crédibilité, l'utilité et même le développement des évaluations.* »⁴⁰

Par rapport à notre objet d'étude, cette interrogation s'avère encore plus pertinente. E. Plottu la formule clairement : « *La participation doit-elle être instituée en principe pour être en cohérence avec la finalité de démocratie participative du développement durable ?* »⁴¹

D'après lui, « *La participation active des différentes parties prenantes de la politique à l'exercice évaluatif constitue une réponse à un certain nombre d'impératifs ou de contraintes liées aux caractéristiques du développement durable (démocratie participative mise en avant par le concept de développement durable, importance de la place du qualitatif et des aspects patrimoniaux non monétarisables).* »⁴²

La recommandation du MEEDDAT, comme nous l'avons vu, est sans ambiguïté : l'évaluation est « partagée » dans le cas des A21.

Notre position est plus nuancée et rejoint en cela celle de G. Baron et E. Monnier. Il nous semble, à la lecture des avantages et des risques mentionnés ci-dessus, qu'il serait hasardeux de vouloir adopter une approche participative de façon automatique pour tout type de projet ou de programme contenu dans un A21. Le choix du type d'évaluation, le degré de participation, sa largeur et sa profondeur doivent être motivés par la nature de l'objet et son contexte local particulier et non pas essentiellement par des considérations conceptuelles ou théoriques. Comme stipulent P. Lefèvre et P. Kolsteren, « *L'évaluation participative s'ouvre aux "acteurs périphériques" - non pas pour des raisons idéologiques - mais parce qu'elle reconnaît explicitement leur pouvoir à influencer le déroulement et les résultats de l'intervention.* »⁴³

En ce sens, la volonté des CT de démocratiser et de rendre plus transparente l'action publique par la mise en place de dispositifs d'évaluation, d'une part, et par un accès plus libre et plus aisée des citoyens et des différentes parties prenantes à ces démarches d'autre part, est louable mais insuffisante à elle seule. Comme souligne G. Baron dans sa conclusion, « *Une évaluation (participative ou non) peut en effet, à long terme,*

⁴⁰ Ibid

⁴¹ PLOTTU Eric, Développement durable : quelles spécificités et quels impacts sur la pratique de l'évaluation, *intervention lors du colloque de la SFE à Strasbourg*, 2008, p2

⁴² Ibid, p9

⁴³ LEFEVRE Pierre et KOLSTEREN Patrick, «Le développement comme arène : implications pour l'évaluation des projets», *art.cit.*, p2

conduire une organisation à apprendre et à modifier parfois radicalement un programme, mais seulement lorsque les conditions organisationnelles et externes viennent amplifier et généraliser à toute l'organisation l'apprentissage individuel et de groupe provoqué à court terme par l'évaluation. »⁴⁴

⁴⁴ BARON Gaëlle, *Evaluation, participation, apprentissage : une conception de l'action publique avec rationalité limitée. op.cit.* p 330

SECTION 4. METHODE D'ENQUETE

Nous avons utilisé une méthode s'appuyant sur plusieurs éléments pour étudier et accompagner les démarches menées par les douze territoires du groupe de travail régional qui avaient engagé avec RAEE le projet formation-action en évaluation participative.

En premier lieu, nous avons mené quatre entretiens avec des chargés de mission évaluation de la Région Rhône-Alpes, de l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse, du Conseil général du Rhône et de la Communauté d'agglomération de Grenoble (METRO) afin de dresser un tableau des expériences existantes dans la région relatives à l'organisation de l'évaluation et plus particulièrement aux rôles et à la composition des différentes instances impliquées dans cette démarche. Ce travail de *benchmark* a permis ensuite de montrer aux membres du groupe régional intéressés un éventail d'exemples concrets pouvant être adaptés localement.

Ensuite, nous avons réalisé deux séries de douze entretiens avec des membres du groupe régional. La première série, conduite avant la formation en face-à-face avec des chargés de mission A21/DD et éventuellement un autre agent, a porté sur un état des lieux en termes de dispositif d'organisation, de démarche et d'outils concernant l'observation, le suivi et l'évaluation afin d'identifier, non seulement, le degré d'avancement des CT dans ces domaines mais encore, de mieux cibler le contenu de la formation en fonction des besoins ainsi exprimés.

La principale difficulté relevée lors de ces rencontres est liée au vocabulaire spécifique à l'évaluation. N'étant pas encore formés, les agents des CT employaient des termes divers et variés, parfois inappropriés, pour désigner un objet ou concept et par conséquent, il nous a fallu au préalable clarifier le sens des termes techniques.

La deuxième série d'entretiens, effectuée par téléphone après la formation avec les mêmes personnes, a concerné la partie « action » du projet. Elle a visé la définition des actions futures que chaque territoire souhaite mettre en œuvre dans sa démarche évaluative.

Pour compléter ces recherches, nous avons employé comme méthode l'observation participante, en tant que coordinateur du projet, à l'occasion de plusieurs réunions : une concernant la préparation de la formation co-animée avec le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) et une réunion de trois journées lors de la formation animée par un Bureau d'Etudes (BE).

Commentaire [I39031] : Nous préférons le terme Région, le Conseil régional étant l'assemblée délibérante

De plus, il a été possible d'observer l'évolution de la thématique sur quatre des douze territoires où nous avons pu participer à des réunions organisées par des CT concernant l'évaluation participative.

Plusieurs éléments complémentaires ont pu contribuer indirectement à nos recherches.

Tout d'abord, notre expérience professionnelle acquise dans l'élaboration d'un A21 et dans l'accompagnement de dix autres depuis 2002 a été précieuse car elle a permis de confronter notre vécu aux situations observées dans le cadre de ce projet.

En outre et pour terminer, notons notre participation pendant le stage à différentes réunions – comme à celles organisées par le MEEDDAT sur la définition d'un référentiel national contenant des indicateurs de DD ou bien à celles du groupe de travail DD de la SFE et enfin au colloque de Strasbourg organisé en juillet 2008 par la SFE – qui nous a également apporté des informations utiles à notre sujet de stage.

SECTION 5. PLAN

S'appuyant sur une approche progressive allant du général vers le plus précis, notre recherche sur la démarche participative et l'amélioration continue dans le cadre de l'évaluation des Agendas 21 locaux se décompose en trois parties.

Dans la première partie, nous approfondirons le constat dressé dans la section sur la Problématique⁴⁵ relatif à l'existence des recommandations et d'un cadre théorique en cours de développement concernant l'évaluation des A21 qui fixe les grands principes mais qui laisse le champ libre à l'interprétation de chacun en matière d'application opérationnelle. Nous démontrerons ensuite que, malgré le cadre fixé par le ministère, le développement de l'évaluation participative et de l'amélioration continue en est seulement à ses balbutiements.

Dans un deuxième temps, nous essayerons d'identifier les causes profondes de ces constats. Nous tenterons ainsi d'attribuer ces causes à des acteurs internes et externes à la collectivité afin de pouvoir définir d'ores et déjà des leviers d'actions futures pour débloquer la situation.

Comme le volet pratique de notre stage a été particulièrement important, la troisième partie s'efforcera d'illustrer nos réflexions théoriques par leur application pratique, chaque fois que cela a été possible, dans le projet mené avec le groupe de travail régional.

Commentaire [139032] : Préfère l'emploi du futur pour l'annonce de plan

⁴⁵ cf. : Constats

PARTIE I
CONSTATS

SECTION I.1. LE CADRE NATIONAL D'ELABORATION DES A21

I.1.1. De grandes lignes théoriques...

Parmi les critères de reconnaissance d'un A21 par le MEEDDAT cinq éléments⁴⁶ - dont l'évaluation partagée - concernent la mise en œuvre de la démarche. A l'analyse d'un document du ministère détaillant ce sujet⁴⁷, il apparaît que ces éléments sont intimement liés et constituent un ensemble cohérent en forte interaction.

Ainsi, les liens entre évaluation partagée et stratégie d'amélioration continue semblent évidents dans la mesure où définir une stratégie d'amélioration continue « *c'est apporter une amélioration de la situation initiale au regard des finalités du développement durable et, dans le même temps, améliorer les méthodes de travail pour les rendre plus ouvertes, plus transversales, plus participatives. Les avancées doivent pouvoir en être mesurées pour permettre l'évolution du projet au fil du temps.*⁴⁸ »

Afin qu'une telle stratégie puisse exister il est donc indispensable de mesurer, d'évaluer les effets, les avancés produits par le projet : « *[...] les moments de restitution et de discussion autour des résultats de l'évaluation, sont utiles pour se fixer de nouveaux objectifs d'amélioration. L'évaluation en continu est indissociable d'une stratégie d'amélioration continue.*⁴⁹ » De plus, les recommandations préconisées par les évaluations devront être prises en compte et réintroduites dans le processus de mise en œuvre. Il s'agit de faire appel systématiquement à la notion de l'utilité de l'évaluation.

Quant aux relations avec la transversalité des approches, le document note: « *Le diagnostic et l'évaluation sont, du point de vue de la transversalité, des moments privilégiés dans la conduite du projet de développement durable. L'un comme l'autre ont une dimension prospective et stratégique qui, en permettant l'émergence des enjeux transversaux, donne sens à l'action de chacun. En matière d'évaluation, la transversalité permettra aussi de prendre en considération les effets de toute nature*

⁴⁶une stratégie d'amélioration continue, la participation des acteurs, l'organisation du pilotage, la transversalité des approches, et l'évaluation partagée

⁴⁷MEEDDAT, *Projets territoriaux de développement durable, éléments déterminants de la démarche & orientations et pistes pour l'action*, Paris, Tome 1, juillet 2006

⁴⁸ Ibid, p7

⁴⁹ Ibid, p37

qu'un programme ou une action peut avoir sur d'autres programmes ou actions, et notamment au regard de l'ensemble des finalités du développement durable.⁵⁰ »

Transversalité et évaluation apparaissent ici comme des notions inséparables aussi bien en amont de la définition de la stratégie du projet de DDT, qu'en aval lors de la mesure des impacts des actions mises en œuvre.

Concernant l'organisation du pilotage, le document du ministère affirme: « *Depuis la décision de le mettre en oeuvre, jusqu'à la réalisation du plan d'actions et son évaluation, un projet territorial de développement durable, comme tout autre projet, doit être piloté. L'une des originalités de la démarche de développement durable réside dans l'association d'acteurs multiples à ce pilotage. [...] Cela demande une organisation particulière du pilotage du projet. Piloter le projet suppose d'assurer la cohérence et la complémentarité entre les politiques et les projets menés sur le territoire, tout en organisant la représentation ou la participation des différents intérêts présents, et en assurant également les arbitrages nécessaires.* ⁵¹ »

A l'interface du pilotage et de l'évaluation émerge la question de l'organisation. Dans une configuration de multiplicité d'acteurs, l'évaluation est censée s'intégrer dans le pilotage global en adoptant les mêmes caractéristiques comme la transparence, la hiérarchisation des actions, une organisation clairement formalisée permettant une évolution du projet au cours du temps et une coordination stratégique territoriale.

L'idée de la participation des acteurs est en principe déjà intégrée dans l'évaluation partagée puisque dans la terminologie du ministère, « partagée » signifie « participative ». Le document du MEEDDAT mobilise autour de cet élément les notions de communication, de médiation, d'animation et de formation : « *La participation suppose l'information voire la formation préalable, qui met à égalité les acteurs, la consultation, qui renseigne sur leurs perceptions, la concertation, qui les associe au processus décisionnel, et la communication qui restitue réussites et difficultés rencontrées. Elle vise à un meilleur fonctionnement du processus de décision et permet, en vertu du principe de subsidiarité, de trouver des solutions plus adaptées à*

⁵⁰ Ibid, p29

⁵¹ Ibid, p21

une demande exprimée localement, qu'elle soit d'ordre environnemental, social ou économique.⁵² »

Il attire l'attention également sur la question de la représentativité et de la diversité des acteurs, ainsi que de la temporalité et de la nécessité d'inscription dans la durée. L'évaluation apparaît en outre comme un moyen de maintenir et de dynamiser la participation des acteurs locaux.

Quant à l'évaluation, le document précise : *« L'évaluation contribue à rendre la démarche transparente et transversale. ». « Elle contribue à la dynamique d'amélioration continue attendue d'un projet territorial de développement durable, et facilite la mobilisation des acteurs. Elle permet également l'évolution des politiques. Elle peut et doit provoquer une transformation et/ou une adaptation des pratiques, des procédures, et des comportements des différents acteurs, en interne comme en externe. A cette fin, l'évaluation concerne l'ensemble des phases d'un projet de territoire, de l'élaboration à sa mise en oeuvre, d'où l'intérêt d'y associer les différentes parties prenantes, notamment la population. ⁵³ »*

N'étant pas un guide d'évaluation, le document cité ne détaille pas la question organisationnelle de l'évaluation sauf à remarquer que : *« L'évaluation peut être confiée à une instance particulière, dont il faudra alors préciser clairement le rôle et les relations avec les autres groupes de travail, comités de pilotage ou instances participatives associées au projet. ⁵⁴ »*

Il ne mentionne pas non plus le dispositif à mettre en place, la nécessité de concevoir un système d'observation et de suivi adossé à la démarche d'évaluation.

En revanche il note la nécessité d'associer les acteurs dès les premières étapes de l'évaluation.

Pour résumer, l'évaluation dans la démarche d'A21, d'après le texte du ministère, est appelée à :

- **s'intégrer dans une stratégie d'amélioration continue,**
- **faire appel systématiquement à la notion de l'utilité de l'évaluation,**

⁵² Ibid, p12

⁵³ Ibid, p35

⁵⁴ Ibid, p37

- favoriser la transversalité par la prise en considération des effets de toute nature qu'un programme ou une action peut avoir sur d'autres programmes ou actions,
- associer des acteurs multiples au pilotage en adoptant les caractéristiques comme la transparence, et une organisation clairement formalisée,
- être participative supposant l'information voire la formation préalable,
- apporter une amélioration de la situation initiale au regard des finalités du développement durable,
- et améliorer les méthodes de travail pour les rendre plus ouvertes, plus transversales, plus participatives.

Le document du ministère a le mérite de délimiter le cadre théorique général en soulignant les grandes lignes directrices qui devront guider les acteurs locaux dans leur réflexion.

Commentaire [139033] : « pl
anter » est sans doute un peu trop
familier comme terme !

I.1.2. ...mais absence de préconisations méthodologiques opérationnelles

Comme nous l'avons vu, le cadre national propose une démarche de développement durable territorial avec un fil conducteur, des idées clés et des orientations globales.

En revanche, ni ce document ni aucun autre actuellement disponible n'ont vocation à servir directement la mise en œuvre et donc ne fournissent de consignes détaillées facilitant la réalisation.

Autrement dit, il n'existe pas pour le moment d'ouvrage de type guide ou manuel spécifique qui aurait pour objectif de proposer un dispositif méthodologique clair, pratique, complet et directement applicable à l'évaluation participative, destiné aux acteurs locaux soucieux d'appliquer les recommandations théoriques du ministère identifiées dans le cadre national de reconnaissance des A21 locaux.

Or, les techniciens chargés de la mise en œuvre sur le terrain en auraient grand besoin, non seulement pour les initier ou approfondir leurs connaissances en matière d'évaluation mais aussi pour leur permettre de passer de la théorie à la pratique.

« Malgré une hausse du niveau et de la capacité d'expertise en évaluation de politiques publiques en France (Cf. l'offre de formations initiales ou professionnelles aujourd'hui disponibles), les collectivités territoriales restent encore souvent démunies face à la démarche d'évaluation pour laquelle il manque encore de référentiels spécifiques aux

collectivités territoriales. »⁵⁵ - soulignent E. Monnier et F. Hénard dans un article consacré à l'évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales.

Il ne serait peut être pas nécessaire de concevoir ce type d'outil *ex nihilo* car il existe déjà dans d'autre domaine des ouvrages pouvant être repris et utilisés avec quelques adaptations pour les A21.

C'est le cas par exemple du guide dans le domaine de la politique de la ville où la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) a publié⁵⁶ ou a soutenu la rédaction de documents relatifs à l'évaluation.⁵⁷

SECTION 1.2. FAIBLE MISE EN ŒUVRE DE L'ÉVALUATION PARTICIPATIVE ET DE LA STRATEGIE D'AMÉLIORATION CONTINUE DANS LES A21

I.2.1. Evaluation participative

Malgré la recommandation faite par le ministère dans le cadre national, on constate dans les A21 une faible mise en œuvre de l'évaluation participative. Plusieurs enquêtes menées dans différentes régions (ETD dans plusieurs régions, CERDD en Nord-Pas-de-Calais, RAEE en Rhône-Alpes) démontrent que l'évaluation reste au niveau de l'intention ou, au mieux, que très peu développée.

ETD, qui a enquêté auprès des A21 de différentes régions en 2007, note dans une publication que « *Les collectivités sont de plus en plus nombreuses à s'engager dans des agendas 21 mais leur évaluation est encore quasiment un terrain vierge.* », et qu'« *Il s'agit la plupart du temps de dispositifs dont la mise en oeuvre est prévue « à terme ».* »⁵⁸

Le CRDD a mené la même année une opération semblable dans le Nord-Pas de Calais et a abouti à la conclusion suivante : « *Si les démarches en cours répondent aux éléments de méthode incontournables que sont la participation et la transversalité, force est de constater que peu de collectivités mettent en oeuvre des dispositifs de suivi,*

⁵⁵ MONNIER Eric et HENARD Fabrice Eureval-C3E, Lyon, L'évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales : exercices imposés et initiatives propres, *Revue « Pouvoir Locaux »*, novembre 2000, p4

⁵⁶ DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE, *Pilote de l'évaluation des contrats de villes, 2000-2006*, Les éditions de la DIV, Saint-Denis-La-Plaine, 2002

⁵⁷ RESEAU PLURALIS - DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE, *Guide de l'évaluation des CUCS*, Version 2, août 2007

⁵⁸ ETD, VINCENT Delphine, Les démarches d'évaluation dans les agendas 21 locaux, la mise en oeuvre de l'évaluation – freins et limites, *art.cit.* p5

*et, encore moins, des dispositifs d'évaluation de leurs projets territoriaux, éléments de méthode pourtant tout aussi indispensables. Les difficultés sont-elles d'ordre conceptuel et/ou pratique et matériel ? »*⁵⁹

En Rhône-Alpes, le recensement que nous avons mené en 2008 dans le cadre du stage auprès du groupe régional a produit des résultats identiques.⁶⁰

En effet, de façon globale, il est apparu que la plupart des A21 questionnés n'était pas évaluable dans leur état actuel dans le sens où ces A21 ne disposent ni d'un état zéro arrêté, ni de résultats attendus clairement définis. Les dispositifs n'ont pas été construits dans un objectif de les rendre évaluables et, aujourd'hui, il est difficile de mesurer le chemin parcouru depuis le début de la mise en œuvre.

Les deux autres enquêtes citées au préalable constatent également qu'une grande majorité des A21 manque d'objectifs qualifiés et quantifiés et que, parmi les principales faiblesses concernant l'évaluation, se trouvent la difficile mise en place d'indicateurs et la construction de méthodes.

Le deuxième enseignement des interviews en Rhône-Alpes réside dans le fait qu'à part une commune, aucune des onze autres collectivités n'a élaboré de dispositif d'évaluation complet s'appuyant sur un volet d'observation, de suivi et d'évaluation. Pire, il existe « *une méconnaissance des méthodes d'évaluation et notamment une confusion fréquente entre suivi et évaluation* » comme souligne également l'étude d'ETD.

Plus précisément, le recensement rhônalpin a démontré que le volet observation est peu développé. Si un recueil de données existe dans certains cas, il reste peu outillé et sans véritable support (absence de fiche d'indicateurs à remplir, de mini-observatoire, de protocole de recueil de données...).

En termes de suivi, la moitié des CT affirme avoir mis en place des démarches, dans la majorité des cas concrétisées par un tableau de bord. Néanmoins, pour la majorité des interviewés, il n'était pas évident que le suivi porte son regard sur la mise en œuvre et la distinction entre indicateurs de réalisation, indicateurs de résultats, d'impacts et de contexte.

⁵⁹ CERDD, BERTIN Emmanuel, LIPOVAC JeanChristophe, PLANCKE Marie: Projets territoriaux de développement durable Agendas 21 locaux - Résultats de l'enquête menée par le CERDD sur les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux en région NORD – PAS DE CALAIS, *art.cit.* p 3

⁶⁰ A noter qu'en Rhône-Alpes il ne s'agit pas d'une enquête classique menée auprès de tous les A21 de la région avec un questionnaire mais des interviews réalisées au sein d'un groupe de 12 CT volontaires pour initier une démarche d'évaluation participative.

La troisième conclusion du recensement concerne l'évaluation participative. Aucune des CT n'a réalisé d'évaluation – ni managériale, ni participative – comportant une définition des questions évaluatives, un recueil de données, une analyse, un constat, un avis évaluatif et des recommandations. Néanmoins, une commune occupe une place à part dans la mesure où elle a mené une démarche relativement ambitieuse même si elle relève plutôt du suivi que de l'évaluation.

Un autre constat a permis de se rendre à l'évidence que les CT questionnées n'ont pas de vision claire sur les différentes instances à mettre en place dans l'organisation d'un processus d'évaluation. Les rôles et la composition des unes et des autres ont du être expliqués tout en précisant que chacun pouvait adapter ce schéma d'organisation en fonction de ses besoins et contraintes.

I.2.2. Stratégie d'amélioration continue

Les enquêtes menées par ETD, le CERDD et l'auteur de ces lignes démontrent que la mise en place d'une stratégie d'amélioration continue reste au niveau de l'intention, encore moins avancée que la mise en œuvre de l'évaluation participative. En effet, les CT semblent méconnaître le concept, manquer de méthode et d'expériences.

Le CERDD affirme que la notion de démarche de progrès paraît floue pour de nombreux acteurs : « *Faut-il donner les clefs de compréhension du sujet et également celles pour le passage à l'acte ?* ⁶¹ » s'interroge-t-il. Il remarque de plus que « *les évaluations réalisées ne déboucheraient donc pas directement sur des ajustements des projets en cours.* ⁶² » Or, initier une démarche d'amélioration continue suppose que les recommandations issues des évaluations soient réintégrées le plus possible dans le processus de projet.

Ce constat ne se limite certainement pas seulement aux A21 mais il prend une signification particulière dans ce cadre où la méthode de mise en œuvre préconisée par le ministère comporte de façon explicite une telle stratégie.

Quant à l'étude⁶³ d'ETD, elle souligne que les conditions de mise en place d'une stratégie d'amélioration continue ne seront réunies que si elle est adossée à un dispositif

⁶¹ CERDD, BERTIN Emmanuel, LIPOVAC JeanChristophe, PLANCKE Marie: Projets territoriaux de développement durable Agendas 21 locaux - Résultats de l'enquête menée par le CERDD sur les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux en région NORD – PAS DE CALAIS, *art.cit.* p15

⁶² Ibid, p15

⁶³ ETD, Les stratégies d'amélioration continue dans les Agendas 21, quelles réalités? *Les Notes d'ETD*, avril 2008

d'évaluation et si les objectifs de l'A21 sont clairs et hiérarchisés. Pour cela les CT devront éviter de vouloir tout évaluer – ce qui paraît pourtant être la tendance générale – et devront cibler davantage leurs démarches.

L'analyse des projets en Rhône-Alpes révèle les mêmes faits. Seul un territoire sur douze a adopté une stratégie visant l'amélioration continue. Il est à souligner que ce cas est particulier car il s'appuie sur une démarche de qualité de type ISO 9001.

Pour les autres membres du groupe le concept demeure inconnu voire lointain, en tout cas difficilement applicable dans le travail au quotidien. Ainsi, le recensement n'a pu trouver ni de méthode, ni d'outil, ni encore d'instance dédiée à une telle démarche.

PARTIE II
CAUSES RACINES DE LA FAIBLE MISE
EN ŒUVRE DE L'ÉVALUATION
PARTICIPATIVE

Si l'évaluation participative est peu ou prou mise en œuvre, cela est du à plusieurs facteurs, aussi bien externes qu'internes aux CT.

A notre sens, ces causes sont à rechercher, soit dans leur mode fonctionnement même, soit dans celui des acteurs internes et externes concernés par le sujet.

SECTION II.1. DES PHENOMENES PROPRES AUX COLLECTIVITES

Dans cette section, nous essayerons de regrouper des facteurs de blocage qui sont à notre avis, soit imputables aux deux sphères d'une collectivité (à la technocratie et aux décideurs politiques), soit liés à la nature et aux caractéristiques de la collectivité.

En 2000, E. Monnier et F. Hénard ont analysé la situation de l'évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales⁶⁴. Huit ans plus tard, d'après nos observations et expérience de terrain, il semble que le contexte n'a guère évolué, leurs conclusions restent toujours d'actualité.

Manque de culture d'évaluation et d'expérience

En préambule, il est important de rappeler que la pratique de l'évaluation dans les CT est récente car elle ne remonte qu'au début des années 1990, à peine une quinzaine d'années.

En menant leur enquête, les auteurs de l'article affirment que la situation est contrastée dans les différentes catégories de CT en fonction de leurs compétences, de leur taille et de leur volonté politique. Ainsi, les Régions, quelques Départements et grandes agglomérations ont été les premières à initier des démarches d'évaluation, au début surtout dans les politiques contractuelles et partenariales. Les plus engagées ont perçu l'intérêt de telles actions qui leur permettaient d'élaborer un projet et une stratégie territoriales, de mesurer leurs impacts et de mener une réflexion prospective sur leur évolution.

Néanmoins, malgré l'évolution de la perception de l'évaluation au sein de ces collectivités, la grande majorité ne semble pas bien la connaître et s'y intéresser.

⁶⁴ MONNIER Eric et HENARD Fabrice Eureval-C3E, Lyon, L'évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales : exercices imposés et initiatives propres, *Revue « Pouvoir Locaux »*, novembre 2000

E. Monnier et F. Hénarde soulignent que « *La perception de l'évaluation au sein de certaines collectivités territoriales évolue cependant encore entre le contrôle et l'alibi. Dans les collectivités territoriales qui ne disposent pas de cellule d'évaluation, et qui ne sont pas préparées à cette démarche, l'évaluation reste souvent vue comme une variante du contrôle budgétaire.* »⁶⁵

Après plusieurs années de travail mené auprès des CT dans le cadre des démarches de développement durable territoriales – soit celles concernant les pays suite au LOADT, soit celles visant la mise en place d'un Agenda 21 – notre expérience confirme cette analyse générale. Elle est encore plus d'actualité à propos de l'évaluation participative ce qui est recommandée dans ce type de dispositif.

Dans le chapitre précédent, nous avons mis en perspective plusieurs enquêtes menées dans des régions différentes et qui ont abouti à une même conclusion : la faible mise en œuvre de l'évaluation participative. Une des raisons principales de ce fait réside dans le manque de culture d'évaluation, relevé aussi par l'article cité ci-dessus, dû probablement à la relative jeunesse de la discipline, à la diffusion restreinte des travaux existants, à la méconnaissance du concept et de la nature même de l'évaluation, et l'inexpérience des CT en la matière.

Concernant l'aspect participatif, ce déficit se creuse davantage, car « *le passage à la démocratie participative marque une rupture dans l'organisation d'une collectivité et nécessite un long travail d'apprentissage* », comme le souligne F. Poznanski⁶⁶.

Complexité de la démarche

Une deuxième cause à la faible mise en œuvre de l'évaluation résulte de la complexité qu'implique sa mise en place dans le cadre d'un A21.

Comme nous l'avons expliqué dans un chapitre précédent⁶⁷, non seulement elle préconise d'associer les parties prenantes au pilotage, en adoptant les principes de la transparence et d'une organisation clairement formalisée, mais elle préconise aussi de favoriser la transversalité, la multidimensionalité et la globalité des approches, de s'intégrer dans une stratégie d'amélioration continue et d'apporter une amélioration de la situation initiale au regard des finalités du développement durable.

⁶⁵ Ibid, p3

⁶⁶ POZNANSKI Florence, Modène, les raisons d'un échec, *Revue « TERRITOIRES »*, mai 2008, p 39

⁶⁷ cf. : Paragraphe I.1.1. De grandes lignes théoriques...

L'article d'E. Monnier et F. Hénarde affirme également que cette complexité freine les CT non préparées, qui tendent à percevoir la démarche comme fastidieuse et peu utile. Néanmoins, il impute le problème plutôt au développement de la contractualisation et au renouveau de logiques territoriales (pays, agglomérations) qui selon les auteurs amplifient le problème puisqu'ils impliquent des politiques et des évaluations partenariales au détriment des évaluations autonomes.

Or, pour les A21, il s'agit d'une complexification, bien sûr due aussi à l'approche territoriale, mais plus fondamentalement inhérente aux critères de développement durable. Les communes qui n'ont pas à intégrer le caractère territorial dans leurs démarches en témoignent car elles sont appelées à observer les mêmes principes que les autres CT.

Il semble nécessaire de souligner, en conclusion de ce paragraphe, que depuis la publication de cet article en 2000, l'évaluation s'est complexifiée, notamment dans le cadre des A21, et qu'il reste difficile pour une collectivité de « *construire de toute pièce un dispositif d'évaluation, d'acquérir une solide méthodologie de l'évaluation, et d'animer une démarche pluridisciplinaire.* »⁶⁸

Manque de moyens humains, financiers et de disponibilité en temps

Si les CT n'ont pas développé suffisamment le volet évaluation de leur A21, c'est aussi parce qu'elles souffrent souvent d'une carence en moyens humains, financiers et en temps. Cette affirmation ne concerne, bien entendu, que les CT dont la taille, le budget ou la volonté et/ou le choix politique de leurs dirigeants ne permettent pas de réunir les éléments indispensables au lancement de l'évaluation.

Cela est facilement perceptible lors de la phase de préparation de l'A21 où les questions de la création d'un poste de chargé de mission A21 et l'engagement d'un BE sont soulevées. D'après notre expérience, la majeure partie des CT a des moyens modestes à consacrer à l'élaboration de l'A21. Dans la plupart des cas, il est nécessaire de faire appel à un bailleur de fonds – en l'occurrence à l'Europe, à l'Etat ou à la Région – pour le financement du projet et surtout du poste. Quand on mesure la difficulté de pourvoir à ces éléments nécessaires à l'engagement de l'A21, on comprend mieux les obstacles que rencontre la réalisation du volet évaluation qui nécessite l'appui d'un BE et/ou d'un agent maîtrisant le sujet.

⁶⁸ MONNIER Eric et HENARD Fabrice Eureval-C3E, Lyon, L'évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales : exercices imposés et initiatives propres, *art.cit.* p4

En région Rhône-Alpes par exemple, actuellement, aucune collectivité porteuse d'un A21 ne semble avoir recruté un agent ou un BE spécialisé dans l'évaluation des politiques publiques.

Le caractère participatif rajoute une difficulté supplémentaire car « *Le budget et le calendrier nécessaires à la conduite de tels processus sont généralement plus élevés que dans le cadre d'évaluations managériales du fait du nombre de rencontres nécessaires entre les participants pour s'accorder sur le référentiel de l'évaluation et pour conduire eux-mêmes les travaux.* »⁶⁹

En effet, le facteur temps se révèle comme une autre source de freins. Comme remarque E. Plottu, « *Se donner le temps de la programmation et de la préparation de l'évaluation, de la conduite de l'évaluation (dans une optique participative), de la mesure des résultats et des impacts constitue un élément déterminant du succès d'une évaluation du développement durable.* »⁷⁰ L'enquête d'ETD abonde dans le même sens en soulignant que « *Les dispositifs d'évaluation en continu induisent la nécessaire mobilisation, et son maintien, des agents et autres acteurs concernés* »⁷¹.

Or, d'après notre expérience et les observations menées, c'est justement ce temps qui manque, essentiellement au technicien chargé de l'A21. Il doit assumer non seulement des tâches inhérentes au pilotage global du dispositif et à la démocratie participative en générale, mais également celles liées à la réalisation d'un certain nombre d'actions spécifiques et au suivi de la mise en œuvre des projets par des services techniques.

Par conséquent, l'évaluation, non obligatoire et peu réclamée par les élus et la hiérarchie, reste une préoccupation secondaire pour les chargés de mission concernés.

Elus réticents, manque de volonté politique

E. Monnier et F. Hénard démontrent dans leur article que l'absence de volonté politique constitue un frein non négligeable au développement de l'évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales.

Ils estiment que les raisons de cette frilosité face à l'évaluation sont multiples et complexes.

⁶⁹ BARON Gaëlle, MONNIER Eric, Une approche pluraliste et participative : Coproduire l'évaluation avec la société civile, *art.cit.* p9

⁷⁰ PLOTTU Eric, Développement durable : quelles spécificités et quels impacts sur la pratique de l'évaluation, *intervention lors du colloque de la SFE à Strasbourg*, 2008, p10.

⁷¹ ETD, VINCENT Delphine, Les démarches d'évaluation dans les agendas 21 locaux, la mise en oeuvre de l'évaluation – freins et limites, *art.cit.* p2

La première concerne leur légitimité issue du suffrage universel : «*Les élus locaux restent fortement attachés à l'élection comme mode de sanction de l'action politique.*»⁷²

Or, les résultats d'une évaluation peuvent être considérés par certains comme une remise en cause de leur politique voire de leur légitimité.

L'article précise que «*l'évaluation menée par les collectivités territoriales se heurte à un facteur de proximité*»⁷³ et peut ainsi freiner ou empêcher la définition et la réalisation de l'évaluation au niveau local. Ainsi, les structures intercommunales de grande taille, du fait du mode d'élection indirecte et de l'éloignement de l'élu de ses administrés, s'engagent plus facilement dans l'évaluation que les communes, où l'élu entretient un lien plus intime et plus immédiat avec ses électeurs.

«*L'élu d'une collectivité de taille moyenne s'appuiera sur d'autres canaux, plus spontanés que l'évaluation, pour juger sa politique.* », soulignent les auteurs.

Un autre point du texte éclaire la question de la souveraineté de la décision politique : «*Les élus craignent que l'évaluation ne vienne troubler le fondement des orientations pour lesquelles ils ont été élus. Cet état d'esprit, encore largement répandu, reflète le défaut de légitimité politique de l'évaluation. Le décideur public accepte que l'évaluation éclaire les modalités de mise en oeuvre de l'action, mais refuse qu'elle la balise trop étroitement.* »⁷⁴

Dans le cas des A21 et de l'évaluation participative, il existe une autre limite : «*le commanditaire de l'évaluation n'est pas toujours prêt à partager son contrôle sur le processus avec des tiers et donc de perdre une partie de ses prérogatives.* »⁷⁵

Cela constitue bien un risque ou un frein possible qu'il est important de noter. Le constat est en plus valable non seulement pour l'évaluation mais aussi pour l'ensemble de la démarche d'A21, voire pour d'autres projets basés sur la participation citoyenne.

En effet, un certain nombre de projets de développement durable territorial n'aboutit pas à un A21 car beaucoup restent au niveau interne et se restreignent sur le «*verdissement*» du fonctionnement de la collectivité. Souvent les raisons de cette limitation se trouvent dans les réticences de certains décideurs à s'engager dans un

⁷² MONNIER Eric et HENARD Fabrice Eureval-C3E, Lyon, L'évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales : exercices imposés et initiatives propres, *art.cit.* p6

⁷³ Ibid, p4

⁷⁴ Ibid, p6

⁷⁵ BARON Gaëlle, MONNIER Eric, Une approche pluraliste et participative : Coproduire l'évaluation avec la société civile, *art.cit.* p7

processus de démocratie participative dont le degré le plus abouti, la co-production, est préconisé pour l'élaboration d'un A21.

L'étude d'ETD remarque aussi que « *Dans un peu moins du tiers des cas étudiés, il est prévu d'associer la population à l'évaluation de l'agenda 21. C'est donc assez peu fréquent et en général le fait de collectivités qui ont engagé des démarches participatives de longue date, qui associent les citoyens à la définition des politiques et cherchent leur implication dans la mise en oeuvre.* »⁷⁶

D'après notre expérience de terrain, une partie des élus qui ont manifesté la volonté d'initier un tel projet s'emparent effectivement de la participation et l'érigent en un moyen de changer leur style de management politique. Ils en font leur propre outil et la retournent à leur avantage.

Par ailleurs, dans les cas où ils bénéficient d'un accompagnement de RAEE, ils sont parfaitement au courant, dès la phase de préparation, que la reconnaissance de leur A21 par le ministère passe par la mise en place d'une évaluation participative.

De ce fait, quand le processus de projet arrive à l'étape où l'évaluation est programmée, l'idée d'y associer les parties prenantes aura fait son chemin et ne rencontrera pas/plus de blocage de principe.

En revanche, il y a une autre difficulté pour les élus à s'approprier des dispositifs complexes et donc à les porter, comme remarque l'étude d'ETD⁷⁷. Nous avons déjà mentionné ce point dans ce chapitre et il n'est utile d'y revenir que pour formuler une recommandation. D'après notre expérience et les entretiens menés avec des élus dans le cadre professionnel, il apparaît indispensable de proposer aux décideurs souhaitant élaborer un A21, une session de sensibilisation voire de formation sur ces aspects. Non seulement pour les rassurer et mieux les informer, mais aussi pour leur permettre d'assumer le portage politique de la démarche et de préparer ainsi l'aspect de l'utilité de l'évaluation par une ré-ingénierie plus efficace des futures recommandations dans les projets.

Comme nous l'avons déjà évoqué dans cette section concernant le déficit en moyens humains, les CT en démarche d'A21 ne disposent pas d'agent ayant le profil

⁷⁶ ETD, VINCENT Delphine, Les démarches d'évaluation dans les agendas 21 locaux, la mise en oeuvre de l'évaluation – freins et limites, *art.cit.* p4 (il s'agit de 25 cas étudiés)

⁷⁷ Ibid, p2

d'évaluateur ou les connaissances approfondies en la matière et ce, malgré une hausse du niveau et de la capacité d'expertise en évaluation de politiques publiques.⁷⁸

Dans cette partie, nous avons donc tenté de décrire la situation des agents chargés de la réalisation de l'A21 qui doivent faire face à la demande d'évaluation. Cependant, il est à préciser au préalable que, parmi les constats dressés ci-dessous, certains sont valables pour l'ensemble des acteurs d'une CT : élus, responsables hiérarchiques et techniciens.

Carence de connaissances, de notions élémentaires en matière d'évaluation participative

Les personnes recrutées par des CT, pour élaborer et mettre en place un A21, semblent, dans la plupart des cas, avoir plutôt un profil de généraliste. Dans notre pratique quotidienne nous transmettons aux collectivités, qui font appel à RAEE et souhaitent recruter un agent, un profil de poste de ce type. Bien entendu, sur le terrain, il est possible de rencontrer des personnes venant d'autres horizons comme l'environnement, l'urbanisme, l'aménagement ou l'agriculture.... Néanmoins, en Rhône-Alpes tout au moins, aucune ne semble avoir suivi une formation en évaluation.

De ce fait, il leur manque les notions élémentaires dans ce domaine, le vocabulaire technique, voire souvent les concepts de base.

Un des points illustrant ces propos concerne la confusion fréquente qui existe dans l'esprit des acteurs entre une évaluation des projets de DD et une évaluation des projets au regard du DD.

En effet, on considère souvent qu'évaluer des actions ou programmes d'un A21 signifie forcément le faire sous l'angle du DD. Or, ce n'est qu'une des possibilités parmi d'autres où les questions évaluatives pourront interroger le degré ou l'efficacité de l'intégration des principes de DD dans un tel ou tel projet. Par exemple, une collectivité maître d'ouvrage en construction d'HLM pourrait se demander en quoi la réalisation des logements sociaux sur son territoire respecte l'équité et la cohésion sociales, les ressources naturelles et l'environnement, les dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables et la participation des parties prenantes au projet. Mais elle pourrait très bien chercher des réponses sur d'autres aspects comme par exemple l'efficacité ou l'utilité de cette action.

⁷⁸ MONNIER Eric et HENARD Fabrice Eureval-C3E, Lyon, L'évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales : exercices imposés et initiatives propres, *art.cit.* p4

Selon une autre fausse croyance, pour que l'évaluation devienne participative, il suffit soit d'interroger les acteurs, les bénéficiaires ou les citoyens sur leur degré de satisfaction par rapport à la réalisation du projet évalué, soit au mieux de les associer à la définition des indicateurs et d'un tableau de bord.

Or, comme nous l'avons déjà vu, une telle démarche ne peut pas être considérée comme participative.⁷⁹

Un dernier point illustrant notre constat de déficit de notions spécifiques de base reste à mentionner. Il s'agit de la volonté de tout évaluer, l'A21 dans son ensemble, voire mesurer ses impacts... Quand on sait qu'un A21 peut regrouper plus de 200 projets, dont des programmes complexes comme un Plan Climat, quand on sait que « *Dans le cas de l'environnement et du développement durable où l'appréciation des résultats et des impacts ne se conçoit que sur le long terme, les évaluations menées ne peuvent identifier que des résultats et des impacts prévisionnels ou partiels* »⁸⁰, on mesure l'extrême difficulté, voire l'impossibilité de concrétiser cette volonté qui découle selon nous de la méconnaissance de la méthodologie d'évaluation et de ses contraintes.

Confusion entre suivi, évaluation et observation

D'après le recensement effectué dans les douze CT du groupe régional, les notions relatives aux différents volets d'un dispositif et notamment les différences entre observation, suivi et évaluation ne sont pas claires dans l'esprit des acteurs locaux. En effet, les démarches soit disant d'évaluation relèvent plutôt du suivi. Ce phénomène est général, confirmé par plusieurs travaux, entre autres par l'enquête d'ETD qui indique qu'il « *existe un décalage entre l'affichage d'un dispositif d'évaluation qui se traduit dans sa mise en oeuvre, essentiellement par des outils de suivi.* »⁸¹ Cela résulte bien d'« *une méconnaissance des méthodes d'évaluation et notamment d'une confusion fréquente entre suivi et évaluation.* »⁸²

⁷⁹ BARON Gaëlle, MONNIER Eric, Une approche pluraliste et participative : Coproduire l'évaluation avec la société civile, *art.cit.* p2

⁸⁰ PLOTTU Eric, Développement durable : quelles spécificités et quels impacts sur la pratique de l'évaluation, *art.cit.* p3

⁸¹ ETD, VINCENT Delphine, Les démarches d'évaluation dans les agendas 21 locaux, la mise en oeuvre de l'évaluation – freins et limites, *art.cit.* p3

⁸² Ibid, p2

En ce qui concerne l'observation, personne ne semblait la considérer dans le groupe régional interrogé comme un élément à part entière, constituant un volet important préalable à toute démarche d'évaluation proprement dite.

Lacunes en outil

L'enquête menée auprès du groupe régional a révélé que les techniciens ne disposaient pas suffisamment d'outils d'observation, de suivi et d'évaluation.

Concernant le volet observation, comme soulignent également E. Monnier et F. Hénard, « *les collectivités territoriales qui ne disposent pas d'observatoires ou de bases de données fiables se heurtent à l'éclatement de sources d'information disponibles.* »

Or, seulement quatre CT sur les douze questionnées détiennent une base de données ou un observatoire exploitable. Entre ces quatre structures, parmi les plus importantes en taille, trois avaient déjà développé une activité de ce type indépendamment de l'A21.

Les huit autres, qui ne se sont pas encore dotés d'outils et de système de recueil de données et d'observation, estiment en avoir besoin mais rencontrent des difficultés pour les concevoir.

Quant au suivi, la majorité des techniciens, sept sur douze, affirme qu'il existe une démarche dans leur collectivité. Néanmoins, leur nature et leur qualité semblent être très variables d'une CT à l'autre. Un des doutes, formulé d'ailleurs par des agents eux-mêmes, concerne les indicateurs. Dans le cas du suivi, ils devront mesurer la mise en œuvre des projets. Or, la grande majorité des chargés de mission n'était pas sûre que leur système de suivi fonctionnait sur la base d'indicateurs de réalisation.

Dictature de l'indicateur

Concernant le domaine de l'évaluation, un phénomène important a tendance à se généraliser : « la dictature de l'indicateur ».

Pour la quasi-totalité des personnes rencontrées en Rhône-Alpes, suivre des indicateurs semble signifier évaluer l'A21. Apparemment c'est une vision généralisée, non spécifique aux techniciens et à la région, car l'étude d'ETD remarque aussi que les indicateurs constituent souvent le seul outil d'évaluation. E. Plottu constate également ce phénomène et rajoute que « *la mise en place de tableaux de bord d'indicateurs de suivi constitue souvent la seule forme d' « évaluation » du développement durable. Ainsi, très peu d'évaluations (au sens d'évaluations de politiques publiques reposant sur des enquêtes auprès des parties prenantes et cherchant à évaluer l'efficacité, la*

pertinence...) existent en complément du suivi d'indicateurs.»⁸³ De plus, il note justement que « *Cela peut mobiliser l'ensemble des ressources disponibles pour l'évaluation et parvenir à renseigner ces batteries d'indicateurs peut devenir la finalité même de l'exercice ! Le risque est alors que « les indicateurs soient trop souvent des cimetières » pour reprendre une expression de Jacques Theys ou que se développe une sorte de fétichisme autour de l'indicateur. »*⁸⁴

Ce risque est bien réel pour les A21 qui rattachent à chaque projet un ou plusieurs indicateurs – qui peuvent varier entre indicateur de contexte, de réalisation, de résultat ou d'impact – et se retrouvent à gérer, en fonction de la taille de leur plan d'actions une centaine voire plusieurs centaines d'indicateurs. Nous avons constaté que l'origine de ce problème remonte souvent au moment de la rédaction des fiches de projet, où l'on attribue des indicateurs à chacun d'entre eux, quelques fois de façon automatique, sans véritablement savoir quelle finalité ils serviront.

Dans les collectivités d'une certaine importance, où chaque service est amené à renseigner ses propres indicateurs, la répartition des efforts peut permettre d'éviter cette difficulté de gestion des nombres.

Absence de hiérarchisation des objectifs et des actions

Cela nous ramène à une autre problématique, celle de la préparation de l'évaluation.

L'enseignement universitaire recommande de circonscrire le plus précisément possible le périmètre de l'évaluation afin de lui garantir une certaine efficacité. Cela suppose au préalable de prioriser la stratégie et le plan d'actions afin de déterminer l'importance et l'ordre des objets à évaluer. Comme remarque l'analyse d'ETD, « *l'absence de hiérarchisation des objectifs et surtout des actions, conduit souvent à une évaluation exhaustive du projet.* »⁸⁵ Nous proposons d'y ajouter « ou à l'absence d'évaluation ».

En effet, ce point semble être un frein supplémentaire à l'évaluation car si une hiérarchisation est effectuée, elle contribue à la préparation de l'évaluation, à la maturation et au cheminement de l'idée dans les esprits, et peut aider la définition de l'objet à évaluer.

⁸³ PLOTTU Eric, Développement durable : quelles spécificités et quels impacts sur la pratique de l'évaluation, *art.cit.* p5

⁸⁴ Ibid

⁸⁵ ETD, VINCENT Delphine, Les démarches d'évaluation dans les agendas 21 locaux, la mise en oeuvre de l'évaluation – freins et limites, *art.cit.* p4

Or, dans le groupe régional seules sept CT ont fait cet effort de priorisation de leurs projets dont une en la traduisant dans un programme pluriannuel d'évaluation. Une autre a décidé de mener cet exercice en vue d'établir une programmation pluriannuelle et de faciliter son évaluation.

Parmi ces sept CT, deux ont fait appel à RAEE pour les assister dans les phases de préparation méthodologique et de mise en œuvre de l'action. Ainsi, d'après notre observation du terrain, il apparaît que les agents ne semblent pas maîtriser ce type de démarche et n'ont pas les outils méthodologiques adéquats pour son exécution.

Cahier des charges non adapté à la mise en place de l'évaluation participative

Le déficit d'exécution de la démarche d'évaluation réside également dans le fait que même si théoriquement elle est prévue dès le départ, elle est rarement traduite de façon concrète et efficace dans le cahier des charges global visant à recruter un BE pour l'élaboration d'un A21.⁸⁶

Au mieux, le document en question spécifie que le BE doit proposer des indicateurs et des tableaux de bord dans la phase d'élaboration mais qui s'avèrent souvent mal adaptés par la suite car ils demeurent déconnectés de la mise en œuvre et ne permettent pas de rendre l'A21 évaluable.

Dans la majorité des cas, la demande de définir le dispositif, l'organisation, la méthode et le programme préparant l'évaluation n'apparaît pas clairement.

Ainsi, les missions relatives à ce volet sont peu ou mal identifiées et de toute façon se perdent dans la masse de tâches concourant à l'élaboration globale de l'A21.

Il est à indiquer qu'à l'inverse du phénomène observé par l'étude menée au niveau national par ETD, les collectivités en Rhône-Alpes ne semblent pas rechercher les services d'experts spécialisés pour ce volet.

Pour clore ce paragraphe, notons que la rédaction d'un cahier des charges peut être confiée soit à un agent de la CT, soit à un organisme proposant un service d'assistance à maîtrise d'ouvrage, soit à un autre type de structure externe, comme par exemple RAEE. De ce fait les « responsabilités » face à cette problématique sont partagées.

⁸⁶ Nous ne considérons pas ici les cas où les collectivités font appel aux bureaux d'études spécialisés pour réaliser une évaluation envisagée plus tard dans le processus d'exécution de l'A21 et nécessite la conception d'un cahier des charges spécifique.

SECTION II.2. DES FACTEURS EXOGENES

Du côté des acteurs externes, nous pensons que la marge de manœuvre d'intervention auprès d'eux concernant les futures pistes d'actions possibles est relativement limitée et il semble plus efficace dans le cadre de nos travaux de se concentrer davantage sur les parties prenantes internes.

C'est la raison pour laquelle nous avons choisi de pointer seulement quelques facteurs importants contribuant à la faible mise en œuvre de l'évaluation participative, sans tenter de dresser un tableau complet ni des acteurs, ni des « responsabilités » qui pourraient leur être imputées dans le cadre de notre analyse.

Parmi les intervenants principaux dans l'élaboration d'un A21 se distinguent les **Bureaux d'Etude** auxquels les CT font souvent appel.

Celles de taille et de budget modestes souhaitant se faire accompagner engagent en principe un seul BE, chargé de l'exécution de l'ensemble des missions. Elles sélectionnent souvent des prestataires spécialisés dans l'environnement, les démarches de DDT et la démocratie participative.

Les collectivités plus importantes peuvent recourir aux services de plusieurs BE qui se partagent des tâches en fonction de la commande et de leur spécialisation. D'après notre expérience de terrain, ce partage se fait souvent entre une expertise en DD et A21 et une expertise en animation et concertation citoyenne. L'association des compétences en cartographie, en enquête, en management et en organisation ou en formation a été aussi observée en Rhône-Alpes.

Ainsi, la quasi-totalité des BE engagés dans l'élaboration d'A21 locaux ne paraît pas avoir de compétences confirmées en évaluation. Il apparaît en outre que, d'une part, les BE ayant remporté le marché ne sous-traitent pas ce volet à des experts spécifiques, puisque le cahier des charges ne les y incite pas, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent.

D'autre part, les BE spécialisés ne répondent pas aux appels d'offre relatifs aux A21, car, premièrement, ce n'est pas leur domaine de prédilection et deuxièmement, le cahier des charges n'est pas assez incitatif et clair concernant le volet de leur expertise.

Un autre acteur essentiel est l'**Etat** qui, dans ses relations avec les CT, peut jouer soit un rôle de régulateur, soit un rôle d'incitateur, ou même les deux en même temps.

Commentaire [139034] : N'est-ce pas contradictoire avec ce que tu disais plus haut « les CT ne font pas souvent appel aux BE » ?

Concernant l'A21, démarche basée sur le principe du volontariat, l'Etat a adopté une position minimaliste.

D'une part, il a souhaité l'encadrer en proposant, comme nous l'avons vu dans la section 1, un cadre de référence national où il préconise dans la partie méthodologique la mise en place d'une démarche d'évaluation participative.

Néanmoins le caractère non réglementaire, et donc non contraignant de ce document destiné aux CT souhaitant faire reconnaître leur A21, ne paraît pas suffisamment inciter les acteurs locaux à s'engager dans l'évaluation participative de leur démarche de développement durable.

D'autre part, l'Etat n'offre qu'une récompense, somme toute modeste, car en effet, la reconnaissance d'un A21 par l'Etat ne confère qu'un avantage moral à une collectivité qui se voit attribuer un logo « Agenda 21 de France ». Comme aucune rétribution financière n'est prévue, les retombées ne se comptent qu'en termes de communication et d'affichage.

Ainsi, l'absence d'incitation budgétaire semble également contribuer à la faible mise en œuvre de l'évaluation participative. Cela restera certainement le cas sauf si l'Etat décidait de contractualiser avec les CT et donc de financer l'élaboration des A21 locaux, à l'image du Contrat de Projet Etat-Région (CPER).

L'absence de référentiel de type guide d'évaluation participative des A21, édité ou soutenu par le MEEDDAT, comme indiqué dans un chapitre précédent⁸⁷, se rajoute aux éléments qui semblent manquer pour faciliter ou encourager sa mise en place.

Il est à noter que le ministère travaille actuellement à l'élaboration d'un « référentiel national d'évaluation pour les projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux » mais il vise l'identification des indicateurs DD rattachés au niveau stratégique aux cinq enjeux du référentiel national. D'ailleurs, le MEEDDAT n'est pas le seul à faire des recherches sur les indicateurs car le DIACT et l'ARF en font autant.

Ces travaux sont certainement très utiles et contribueront à faciliter des évaluations futures. Néanmoins, nous redoutons que cet engouement ne concoure involontairement à renforcer la « dictature des indicateurs » et en même temps la croyance que suivre des indicateurs équivaldrait à évaluer.

⁸⁷ cf. : Paragraphe I.1.2. ...mais absence de préconisations méthodologiques

Quant à la Région **Rhône-Alpes** et l'**Union Européenne**, ils soutiennent les démarches d'élaboration des Agendas 21 locaux mais n'ont pas défini dans les critères d'attribution des subventions, une condition qui exigerait la mise en place d'une évaluation participative. Cette recommandation est en effet propre au MEEDDAT.

A noter que la Région précise sur son site internet qu'elle finance « *l'élaboration concertée de projets de développement qui s'appuient sur les principes du développement durable et présentent* », entre autres, « *un choix d'indicateurs ou de procédures d'évaluation.* »⁸⁸

Ce critère étant relativement imprécis, il n'incite pas les CT bénéficiaires des fonds à initier une véritable démarche d'évaluation participative. Or, on manque là une réelle opportunité, la Région étant le soutien principal des A21 en Rhône-Alpes.

Enfin, **RAEE** accompagne les A21 de la région depuis une dizaine d'années.

Dans ce domaine, l'agence propose aux collectivités faisant appel à ses compétences une offre d'information, de sensibilisation, de conseil, d'accompagnement et d'assistance méthodologique. Ainsi, une quinzaine de CT a bénéficié de ses services lors de l'élaboration de leur A21.

L'agence ne disposant pas de compétences spécifiques en évaluation jusqu'en 2008, les CT clientes ne pouvaient pas bénéficier de conseils avisés en la matière. De ce fait, ni la méthodologie globale de l'élaboration de l'A21, ni le cahier des charges destiné au recrutement d'un BE, ni les activités d'information et de sensibilisation n'ont intégré pleinement d'éléments particuliers à la préparation et à la mise en oeuvre de l'évaluation participative.

A souligner que le cadre national du MEEDDAT définissant des critères méthodologiques d'un A21 n'a été publié qu'en 2006.

⁸⁸ Conseil Régional de Rhône-Alpes, *Guide des aides de la Région Rhône-Alpes - 21/07/2005*, www.rhonealpes.fr

PARTIE III
RECHERCHE DE SOLUTIONS :
PISTE D' ACTIONS EXPLOREES OU
RECENSEES

Dans le cadre de notre stage qui s'appuie sur une de nos missions professionnelles, nous avons mis en exergue un certain nombre de points qui freinent ou empêchent la mise en œuvre de l'évaluation participative dans les A21 locaux, traités dans le chapitre précédent. Nous avons tenté, parfois non sans difficulté, d'attribuer ces éléments à des groupes d'acteurs ou d'organismes.

Face à ces constats, nous avons dressé quelques hypothèses d'action qui nous semblent pouvoir y répondre de façon efficace. Un certain nombre d'entre elles a pu être initié dans le cadre du stage de Master à RAEE. D'autres demeurent à l'état de proposition, à réaliser plus tard dans le cadre professionnel habituel.

Dans ce chapitre nous décrivons ainsi les activités qui ont pu être menées ou identifiées pendant la période du stage.

SECTION III.1. COMMENT FACILITER LA MISE EN PLACE DE L'EVALUATION PARTICIPATIVE DANS LES A21?

III.1.1. Renforcer les compétences techniques

Informer, sensibiliser et former

Selon les constats de nos recherches et des demandes exprimées par des acteurs locaux, élus et techniciens, nous pensons que les premières actions à organiser pour soutenir le développement de l'évaluation participative relèvent de l'information, de la sensibilisation et de la formation.

Plusieurs écrits et acteurs soulignent leur importance primordiale.

Ainsi, selon E. Monnier et F. Hénard, il est nécessaire de « *Renforcer la sensibilisation et les connaissances des élus et des services pour qu'ils puissent mieux contribuer à la commande et au pilotage des évaluations* »⁸⁹.

Comme déjà indiqué précédemment, l'aspect participatif de l'évaluation nécessite un effort supplémentaire car « *Le passage à la démocratie participative marque une rupture dans l'organisation d'une collectivité, plus encore lorsque la population ne l'a pas revendiqué, et nécessite un long travail d'apprentissage* »⁹⁰, affirme F. Poznanski.

⁸⁹ MONNIER Eric et HENARD Fabrice Eureval-C3E, Lyon, L'évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales : exercices imposés et initiatives propres, *art.cit.* p8

⁹⁰ POZNANSKI Florence, Modène, les raisons d'un échec, *art.cit.* p 39

E. Plottu abonde en ce sens et soutient que « *Les parties prenantes doivent être un minimum formées à l'évaluation. Le travail en amont de mobilisation des parties prenantes, notamment des groupes les plus faibles, prend du temps.* »⁹¹

Dans le cadre du stage, afin de répondre aux manques cités au préalable il a été prévu l'organisation d'une formation aux membres du groupe régional. Le CNFPT, qui a accepté de financer ce projet, est devenu au début de l'année 2008, un partenaire précieux pour sa réalisation.

De ce fait, une des actions les plus importantes du stage a été la préparation et l'organisation de cette formation relative à l'évaluation participative, destinée initialement aux techniciens du groupe régional et élargie ensuite au niveau national à tout agent intéressé par le sujet.

Cela a impliqué comme première étape la conception d'un projet de formation, intégrée dans un cahier des charges que le CNFPT a adapté ensuite à son cadre⁹².

Nous avons émis l'hypothèse que la formation permettrait probablement de combler les lacunes en termes de connaissances et de notions élémentaires en matière d'évaluation participative, ainsi que de dissiper la confusion mise en évidence entre suivi, évaluation et observation, mais elle ne sera pas efficace – du fait de sa durée limitée et de son caractère général et ponctuel – pour remédier aux carences en termes d'outillage des processus, de définition des indicateurs et de leur juste utilisation dans la démarche, problématiques spécifiques à chaque territoire. Par ailleurs, nous avons supposé qu'une formation produit de meilleures retombées opérationnelles dans le cas où les stagiaires bénéficieraient par la suite d'un accompagnement sur site pendant une période donnée.

Par conséquent, le projet a été défini sous forme de formation-action où la partie théorique dispensée par un prestataire est prolongée par une assistance technique sur mesure, proposée par le même consultant à chaque territoire membre du groupe régional et ce, pendant une durée de trois ans.

⁹¹ PLOTTU Eric, Développement durable : quelles spécificités et quels impacts sur la pratique de l'évaluation, *art.cit.* p9

⁹² cf. : Annexe 5

Pour le contenu de la formation, nous avons déterminé les thèmes et les points à aborder en fonction des besoins observés et recensés sur le terrain qui ont été ensuite soumis pour avis aux CT concernées et au CNFPT.

Le CNFPT a accepté de financer l'accompagnement des CT par le prestataire, la partie « action » du projet, et a proposé de rajouter au projet un volet de capitalisation afin de permettre de diffuser ces acquis. Le cahier des charges a été ensuite publié par le CNFPT selon les règles du marché public.

La deuxième étape à laquelle nous avons participé dans le cadre du stage a consisté à choisir un BE appelé à dispenser la formation et à accompagner les CT dans leur démarche d'évaluation participative sur leur territoire.

Pour ce faire, nous avons déterminé les critères de sélection avec le CNFPT – le contenu de la formation, la nature et les modalités d'accompagnement des CT proposées, l'expérience en terme d'évaluation des politiques publiques et en DD et le prix de la prestation – et procédé à l'examen des dossiers d'offre de service.

La troisième étape de ce volet a concerné la participation à la formation comme observateur afin de la rapprocher au plus près des attentes exprimées auparavant par les agents interviewés.

Le contenu et les méthodes pédagogiques utilisées ont semblé convenir aux stagiaires car les questionnaires d'évaluation distribués à la fin de la formation ont révélé un taux de satisfaction finale élevé, relayé par des témoignages recueillis de façon informelle.

Comme nous avons vu ci-dessus, les actions d'information, de sensibilisation et de formation sont à proposer à toutes les parties prenantes.

Dans le cadre de notre stage, la formation organisée à l'attention des techniciens est un premier pas qui devrait être suivi par d'autres, notamment par une initiation destinée aux élus.

En effet, dans le chapitre concernant les élus, nous avons relevé un manque de volonté politique et une réticence vis-à-vis de l'évaluation et de la participation citoyenne, ainsi qu'une difficulté à appréhender une démarche complexe qui selon nous contribuent à la faible diffusion de l'évaluation participative des A21.

Avec pour objectif de rassurer et d'expliquer – pour dissiper les doutes, préciser les enjeux et les apports, et éclaircir la méthodologie – une session de sensibilisation et de formation paraît indispensable, voire une condition *sine qua non* à la préparation d'une démarche d'évaluation participative, qui se veut pérenne et solidement ancrée dans la politique générale d'une collectivité.

Une telle action permet, d'une part, d'associer ultérieurement les élus à la préparation en amont de ce volet de l'A21 par l'identification :

- des parties prenantes à mobiliser
- des rôles qu'elles peuvent jouer,
- de la place du politique et du technicien,
- de la place du citoyen (à considérer comme expert d'usage dont l'apport est source d'enrichissement et non pas de critique),
- de leur degré d'implication dans le processus,
- des objets à évaluer (à soumettre idéalement comme propositions aux parties prenantes dans le cadre d'un choix collectif),
- et du déroulement du projet.

D'autre part, elle facilitera la préparation en aval par la définition :

- du niveau de transparence à avoir quant aux conclusions des évaluations,
- des modes de ré-ingénierie des recommandations pour respecter le principe d'utilité,
- et des modalités de diffusion des résultats du processus.

III.1.2. Favoriser l'échange d'expériences

L'échange d'expériences offre un autre moyen de soutenir la diffusion des démarches d'évaluation participative.

En effet, les collectivités intervenant de plus en plus dans le domaine du développement durable territorial ressentent la nécessité d'échanger les expériences d'évaluation. La création sur ce thème du groupe régional en Rhône-Alpes en témoigne de façon éloquente.

Mis en place en 2007 suite à une proposition de RAEE et à la demande des CT, les premiers travaux du groupe prouvent que ce type d'action peut s'avérer particulièrement utile.

La production la plus emblématique en est la formulation d'un projet qui a abouti à la conception de la formation-action soutenue par le CNFPT.

Des rencontres régulières ont permis en outre d'aborder l'état d'avancement de l'évaluation dans chaque collectivité, le recensement des outils existants, des premières recommandations pour un projet d'évaluation participative basées sur l'expérience de chacun.

D'après notre expérience, ce type d'activité gagne en efficacité s'il s'appuie sur une organisation bien définie. Pour ce faire, il nous paraît indispensable de mettre en place un réseau spécifique et de co-définir avec les intéressés ses objectifs.

Ces derniers pourront être de plusieurs ordres :

1. Récolter les expériences pour échanger, partager et comparer des démarches, mutualiser des outils et méthodes, et pour identifier des facteurs de réussite et d'échec,
2. Mettre en place une veille sur les évaluations des politiques de développement durable,
3. Organiser des formations pour apporter de nouvelles connaissances,
4. Co-élaborer une démarche d'évaluation participative pouvant être adaptée par d'autres A21 à leur contexte,
5. Proposer des ateliers de travail, de témoignages, d'étude de cas et de colloques,
6. Diffuser les résultats de ces activités...

Le niveau régional semble être le bon niveau pour organiser ce type de prestation car il est accessible aux collectivités tout en permettant d'en réunir un nombre suffisamment élevé pour pouvoir engendrer une dynamique productive. En Rhône-Alpes cela pourrait se concrétiser à partir du groupe existant.

Des expériences existent aussi au niveau départemental, par exemple en Gironde où un réseau regroupe des CT sur le thème de l'A21 en général.

III.1.3. Proposer conseil et accompagnement en amont du projet

Parmi les causes concourant à la faible mise en œuvre de l'évaluation participative dans les A21, nous en avons identifié plusieurs qui semblent justifier le développement d'activités de service, de conseil et d'accompagnement sur mesure à proposer aux CT, en fonction des besoins et des demandes.

Assistance

Ainsi la difficulté des élus et des techniciens, perçue face à la complexité de la démarche, incite à l'adaptation et au renforcement du service d'assistance des A21 au sein de RAEE. Des réponses aux demandes d'appui méthodologique (de plus en plus perceptibles pour la préparation du projet d'évaluation), la construction du dispositif, l'organisation de la participation des parties prenantes et le recrutement d'un BE en cas d'évaluation externe sont à développer.

Par ailleurs, d'après les résultats de nos recherches l'absence de hiérarchisation des objectifs et des actions nécessite également une intervention préalable à l'évaluation proprement dite. Ce service qui existe déjà à RAEE demande à être intégré dans la préparation et l'accompagnement des projets d'évaluation.

En outre, afin d'améliorer la préparation du volet d'évaluation des A21, il semble nécessaire de mieux adapter les cahiers des charges dans l'objectif de susciter l'offre de BE spécialisés.

Notons bien, qu'il s'agit ici d'encourager l'offre des BE experts en évaluation des politiques publiques dans la phase de l'élaboration de l'A21, phase où la collectivité est amenée à créer *ex nihilo* ou à partir des démarches existantes, un dispositif composé des volets d'observation, de suivi et d'évaluation.

Ainsi, la mission proposée aux BE à ce stade concerne la création des conditions nécessaires à une future évaluation participative et non pas sa réalisation effective.

Dans l'objectif d'inciter l'offre d'expertise pour ce type de mission, il semble utile de présenter dans le cahier des charges le volet dispositif d'évaluation participative séparé du reste des missions et de spécifier clairement et sans équivoque les compétences et les références recherchées pour sa mise en œuvre. Cela permettra de créer les conditions de l'alliance des BE spécialisés en évaluation et en DD/A21 qui pourront ainsi présenter une offre complète répondant aux deux types d'exigence du client.

Benchmark

Le déficit de culture et d'expérience en évaluation participative pourrait donner lieu à la recherche d'exemples concrets et de bonnes pratiques, recensés dans une base de données, fonctionnant soit dans des A21 d'autres régions soit dans d'autres types de programme comme par exemple la politique de la ville. La présentation de ces expériences pourrait être complétée par l'organisation de voyages d'étude à la demande. Dans le cadre du stage nous avons d'ailleurs contacté deux organismes, ETD et

l'Observatoire national des A21 locaux, qui nous ont transmis quelques exemples déjà recensés dans le cadre de leurs activités d'observation.

Centre de ressources

Les lacunes recensées en termes d'outil d'évaluation ou de suivi sont des encouragements en faveur de la mutualisation et de la mise à disposition d'outils. Cela pourrait concerner aussi bien le volet observation par la conception de fiche d'indicateur type ou de mini-observatoire simple, que le volet suivi par la proposition d'un tableau de bord type, par exemple.

Quant à l'évaluation, un outil de type « check list », permettant de bâtir le référentiel serait très utile pour mieux la préparer.

SECTION III.2. SUR QUELS ELEMENTS DU DISPOSITIF D'EVALUATION INTERVENIR ?

Nous avons remarqué dans un chapitre précédent⁹³ que la mise en œuvre de l'évaluation participative est intimement liée à la stratégie d'amélioration continue. De ce fait, la faiblesse de l'une engendre la défaillance de l'autre.

Comme il ne peut y avoir de véritable stratégie d'amélioration sans mesurer le progrès accompli, il semble important de donner la priorité au travail sur la préparation des conditions nécessaires à l'évaluation participative.

III.2.1. Evaluation

Des interviews menées auprès du groupe de Rhône-Alpes ont démontré que onze collectivités sur douze n'ont pas élaboré de dispositif d'évaluation complet.

Or, pour rendre possible l'évaluation, il paraît indispensable de construire un dispositif complet s'appuyant sur plusieurs volets comme l'observation et le suivi.

En outre, il est apparu que les CT questionnées n'ont pas mis en place d'organisation de pilotage du processus d'évaluation participative avec les différents types d'instances possibles.

⁹³ cf. : Section I.2. Faible mis en œuvre

Il semble pourtant nécessaire que l'architecture d'une telle organisation soit conçue suffisamment tôt afin de permettre l'implication des parties prenantes bien en amont dans le processus de l'évaluation.

Nous estimons par conséquent que pour faciliter le travail des CT dans la préparation d'une démarche d'évaluation participative une première hypothèse de travail d'appui devra concerner la conception ou l'amélioration de son dispositif et son organisation.

III.2.1.1. Dispositif

Volet observation

Dans le cadre des A21 du groupe régional, notre enquête a révélé que le volet observation demeure peu développé. Il n'est pas identifié en tant que tel par les acteurs locaux qui ne perçoivent pas son importance. Cependant, « *L'observation des territoires est à la fois un outil de connaissance des territoires, un instrument de mesure des politiques publiques, une aide à l'orientation des futures politiques publiques et à la définition des programmes locaux pour l'ensemble des acteurs* »⁹⁴.

D'après notre analyse, les A21 sont sous-outillés. La définition d'une fiche d'indicateurs types indiquant des renseignements essentiels à y faire figurer semble être le premier pas. Elle pourrait être mise à la disposition de la CT, afin de la faire compléter dès la phase de diagnostic. Les données recueillies à ce stade pourraient ainsi être reportées sur les fiches.

Ces données sont à regrouper dans un observatoire créé à cet effet et mis en réseau en interne à la CT. Cet outil doit être simple d'utilisation et facilement exploitable, permettant d'effectuer des requêtes pour des évaluations à venir.

Un dispositif de ce type élaboré pourrait être mis à disposition des collectivités exprimant une demande, accompagné de conseil en vue d'organiser la mise à jour des données, basé idéalement sur la participation d'un réseau d'agents dans les services concernés.

Suivi

Dans l'objectif de mesurer l'état d'avancement de la réalisation des actions d'un programme, la conception d'un système de suivi est nécessaire. D'après notre enquête

⁹⁴ RESEAU PLURALIS - DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE, *Guide de l'évaluation des CUCS*, Version 2, août 2007

auprès des CT du groupe régional, la moitié d'entre elles a déjà mis en place une telle démarche, majoritairement avec l'aide d'un tableau de bord.

Pour faciliter le travail des CT, la proposition d'un tableau de bord type facile d'utilisation paraît envisageable, accompagné de conseils pour éviter la confusion persistant dans l'esprit des acteurs locaux entre suivi et évaluation et par conséquent l'amalgame entre différents types d'indicateurs.

Préparation de l'évaluation

Comme la majeure partie des douze A21 questionnés n'est pas évaluable dans son état actuel, l'action essentielle à mener dans ce domaine consiste à remédier à cette situation.

Elle concerne l'aide à la définition d'objectifs qualifiés et quantifiés et la clarification des résultats attendus, à réaliser dans le cadre d'une assistance technique lors de la phase d'élaboration de l'A21.

En outre, il semble important d'insister sur la formalisation d'un programme d'évaluation pluriannuel contenant des actions, programmes ou objectifs à évaluer. Cela permettra idéalement de contribuer à leur priorisation et de préparer ensuite chaque projet d'évaluation suffisamment en amont.

III.2.1.2. Organisation

Nous l'avons noté, aucune des douze CT n'a réalisé d'évaluation à ce jour. Elles n'ont donc pas eu besoin d'imaginer une organisation pour leur pilotage.

Cependant, il existe dans certains cas des initiatives visant à créer des lieux de partage, comme des groupes de travail participatifs, commissions mixtes ou Forum 21 qui ont été associés à une réflexion sur l'évaluation participative.

Afin de faciliter le travail des CT en vue d'organiser le pilotage de la démarche, un outil, sous forme de tableau par exemple, est à élaborer. Il devra présenter les quatre acteurs possibles – commanditaire, chef de projet, instance d'évaluation et évaluateur – ainsi que leurs rôles respectifs et leur composition envisageable.

Pour compléter le tableau, la description de quelques exemples fonctionnant en Rhône-Alpes, comme la Région, l'Agence de l'Eau et la Métro de Grenoble (notamment dans le domaine de la politique de la ville) pourraient servir utilement comme éléments de repère.

III.2.2. Stratégie d'amélioration continue

Comme nous avons vu dans l'introduction, l'une des préoccupations les plus récurrentes des acteurs concerne la faible utilisation effective des résultats et des recommandations produites par les évaluations réalisées.

Ce risque existe bien entendu également dans le cas des A21 si la démarche d'évaluation se généralise.

Cependant, il nous semble que cet écueil peut être plus facilement évité par ce type de programme que par d'autres du fait qu'un cadre de référence national conçu par le ministère stipule clairement qu'un des cinq éléments conditionnant la reconnaissance des A21 concerne la mise en œuvre d'une stratégie d'amélioration continue. Or, une telle stratégie a pour objectif de s'assurer que les propositions d'amélioration issues de sources diverses, dont l'évaluation, soient effectivement ré-introduites dans le processus de projet.

Comme nous l'avons décrit précédemment (Partie I.Constats), il ne suffit pas de l'écrire pour qu'elle se réalise – la preuve en est qu'il n'existe pratiquement pas de démarche et encore moins de « stratégie » formalisée en ce sens par les A21 en activité – mais nous pensons que le fait que la stratégie d'amélioration continue figure formellement et de façon explicite dans un document officiel comme un critère de reconnaissance important exerce une certaine pression sur les CT et peut constituer un facteur catalyseur.

Afin de permettre aux collectivités de passer du cadre théorique à la mise en œuvre pratique, il est nécessaire de créer des conditions propices à son développement, conditions incitant les acteurs locaux à s'y engager. Il semble important de citer une fois de plus la remarque de G. Baron : « *Une évaluation (participative ou non) peut en effet, à long terme, conduire une organisation à apprendre et à modifier parfois radicalement un programme, mais seulement lorsque les conditions organisationnelles et externes viennent amplifier et généraliser à toute l'organisation l'apprentissage individuel et de groupe provoqué à court terme par l'évaluation.* »⁹⁵

Ainsi, pour créer un contexte favorable nous considérons qu'il est possible d'agir à deux niveaux.

⁹⁵ BARON Gaëlle, *Evaluation, participation, apprentissage : une conception de l'action publique avec rationalité limitée.* op.cit. p 330

Tout d'abord, en se basant sur les raisons probables de sa faible mise en œuvre identifiées au préalable – qui sont, rappelons-les, la méconnaissance du concept, le manque de méthodes, d'outils et d'expériences, ainsi que l'absence d'organisation et d'instance dédiées à une telle démarche – il paraît nécessaire d'apporter un éclairage spécifique sur la définition, les objectifs et les fonctions ainsi que les parties prenantes d'une stratégie d'amélioration continue, du point de vue théorique.

Comme il est prudent de commencer une démarche d'évaluation participative par l'organisation d'une formation à l'attention des élus, des techniciens et des autres acteurs, les concepts de l'amélioration continue et celui de l'évaluation participative – étant intimement lié dans le cas d'un A21 – devront être présentés à cette occasion en même temps, comme faisant parti d'un ensemble cohérent.

De ce fait, il ne s'agit pas de les considérer comme deux processus distincts à harmoniser mais un seul englobant les deux concepts, s'appliquant comme des items différents de la démarche de projet, l'un (évaluation participative) en tant que moyen et l'autre (l'amélioration continue) comme finalité. A notre avis, cela permettrait de rendre plus intelligibles les notions pas toujours évidentes à manipuler par les non initiés et plus lisible le cadre théorique.

Cela implique en deuxième lieu, du point de vue pratique et méthodologique, de prolonger le projet d'évaluation participative proprement dit par une phase de ré-ingénierie des recommandations, traduite par une adaptation organisationnelle.

Concrètement, les recommandations de l'évaluation une fois validées par le politique pourraient être confiées à l'instance d'évaluation participative ou son équivalent. Cet organe aura ensuite pour mission de veiller à leur réalisation en se transformant en instance de suivi. A cet effet, elle pourrait avoir le tableau de bord de suivi à sa disposition comme outil opérationnel pour encore mieux intégrer les réalisations dans le dispositif de suivi habituel et le bilan d'exécution annuel comme vecteur de diffusion. Il est possible également que l'instance rende compte périodiquement au commanditaire de l'état d'avancement des activités.

CONCLUSION

Ce mémoire a tenté d'identifier les leviers d'action qui pourraient favoriser le développement de l'évaluation participative dans les A21 locaux en s'appuyant sur une stratégie d'amélioration continue à partir d'un projet de formation-action regroupant douze territoires rhônalpins. Cette initiative toujours en cours, dont nous assumons la coordination, vise la co-élaboration et l'expérimentation des méthodes et outils d'évaluation participative.

Tout d'abord, il a été indispensable d'étudier des éléments théoriques des processus participatifs en évaluation pour permettre ensuite de mieux orienter notre travail de recherche. Nous avons ainsi pu identifier leurs origines et leurs principes fondateurs, les différentes générations regroupant des tendances et approches similaires avec les deux critères de différenciation, la largeur et la profondeur de la participation, et surtout les intérêts et limites d'un tel type de démarches.

L'étape suivante a été l'analyse du contexte global, administratif et opérationnel, et de la réalité concernant la mise en œuvre effective des approches participatives en évaluation. Nous avons ainsi noté qu'il existe un document de référence national pour la reconnaissance des A21, édité par le MEEDDAT, qui a le mérite d'établir le cadre théorique général – qui par ailleurs se trouve en pleine évolution grâce aux divers travaux menés par des différentes institutions – en définissant les grandes lignes directrices mais qui demeure insuffisant en l'absence d'une publication de visée opérationnelle portant sur les aspects méthodologiques.

Quant au degré de mise en œuvre de l'évaluation participative des A21, nous avons comparé les conclusions de trois études réalisées par ETD et le CRDD avec celle que nous avons menée auprès du groupe régional des douze territoires. Les résultats concordent et nous montrent que l'évaluation participative, ainsi que la stratégie d'amélioration continue ne sont pas répandues. Cette faible mise en œuvre est caractérisée, d'après nos investigations auprès les membres du groupe de Rhône-Alpes, par une majorité d'A21 qui ne sont pas évaluables dans leur état actuel faute de définition d'un d'état zéro et de résultats attendus clairs, par l'absence de dispositifs complets comportant un volet d'observation, de suivi et d'évaluation et par manque de vision stratégique des différentes instances à mettre en place en vue d'organiser une démarche pérenne.

A la lumière de ces constats, nous avons cerné les causes profondes, les freins et les blocages empêchant l'adoption d'une telle démarche, en nous appuyant sur nos observations, nos entretiens et sur des publications traitant le sujet. Ainsi, il a été possible d'identifier des principaux éléments défavorables que nous avons attribués à des catégories d'acteurs ou de structures dans l'objectif de définir des leviers d'action possibles spécifiques à chacun d'entre eux.

D'après nos recherches, parmi les causes internes de ce faible déploiement attribuables à la collectivité ou à ses acteurs en général figurent le **déficit de culture d'évaluation et d'expérience, la complexité de la démarche et le manque de moyens humains, financiers et de disponibilité en temps**. Plus particulièrement, les **élus semblent manquer de volonté politique** et être réticents face à l'évaluation. Quant aux **techniciens**, nous avons observé une **carence de connaissance, de notion élémentaire en matière d'évaluation participative**, une **confusion récurrente entre suivi, évaluation et observation** et des **lacunes en terme méthodologique et d'utilisation d'outils appropriés**. De plus, il a été constaté :

- qu'il existe une sorte de **dictature de l'indicateur** signifiant que la mesure quantitative de l'évolution des actions ou des objectifs de l'A21 constitue souvent « la démarche » d'évaluation,
- que la **grande majorité des CT n'ont pas hiérarchisé des objectifs et des actions** de leur A21, un préalable à une évaluation,
- et que **les cahiers des charges des A21 ne sont pas adaptés à la mise en place d'une démarche d'évaluation participative**.

Les raisons externes aux CT concernent, d'une part, les **BE engagés dans l'élaboration d'A21 locaux, non spécialisés en évaluation, qui ne paraissent pas avoir des compétences confirmées** en la matière, et d'autre part, la Commission Européenne, l'Etat et la Région (dans notre cas celle de Rhône-Alpes) qui en l'absence de mesures administratives et budgétaires spécifiques n'incitent pas suffisamment les CT à engager un tel processus.

A noter les efforts à faire du côté de **RAEE** en matière **d'information, de sensibilisation et d'assistance technique** dans ce domaine.

Une fois des causes de la faible mise en œuvre établies, il a été possible de développer des préconisations ayant pour objectif de contribuer à la création de conditions favorables au déploiement de l'évaluation participative. Dans le cadre du stage, nous avons eu l'occasion d'initier un volet d'actions visant à **informer, sensibiliser et former** les chargés de missions A21/DD des douze territoires. Comme piste d'action future, il semble indispensable d'élargir le cercle des bénéficiaires aux élus, responsables hiérarchiques et ensuite en fonction des évaluations ad hoc aux parties prenantes concernées.

Dans le cadre du groupe de travail régional les membres **échantent** déjà leurs **expériences** mais il paraît nécessaire de favoriser et de soutenir davantage ces échanges par une organisation et des actions spécifiques.

En dernier lieu, nous préconisons le renforcement au sein de RAEE de l'activité de conseil et d'accompagnement en amont d'un projet d'évaluation participative ou plus généralement de l'A21. Le **déploiement ou l'adaptation des services existant comme l'assistance technique, le benchmark ou le centre de ressources** pourront concerner les volets **d'observation, de suivi et de préparation de l'évaluation** ainsi que l'organisation de la participation, tout en **s'insérant dans une démarche globale d'amélioration continue**.

Si notre stage a permis d'explorer davantage un sujet récent et peu traité et d'identifier des raisons de blocage et quelques pistes de développement, il est néanmoins incomplet du fait des limites de notre étude de cas et de la durée du stage.

Ainsi, notre travail d'étude ne porte que sur un petit nombre d'acteurs et d'organisations réalisant un A21. En effet, le nombre limité de ce type de projet existant en Rhône-Alpes – une vingtaine – restreint *de facto* le périmètre d'observation possible. Même si douze territoires constituent sensiblement la moitié des A21, il ne sera pas possible de généraliser les conclusions de nos recherches à l'ensemble de la région et encore moins au niveau national.

La méthode d'enquête constitue une autre limite, du fait que nous n'avons pas cherché à établir un échantillonnage mais pris les membres du groupe régional déjà formé sur le **principe du volontariat** comme base de notre étude. Cela représente un biais important car ces territoires ne sont pas forcément représentatifs sur la volonté d'ouverture

d'initier une démarche d'évaluation participative et ne reflètent donc pas la situation générale de la région.

Ces constats nous amènent à pressentir quelques perspectives intéressantes à explorer.

La première piste est justement l'exploration des raisons de non-engagement du reste des A21 de la région dans un tel processus. En identifiant les éléments défavorables par une enquête il sera possible d'enrichir la liste des causes recensées et de proposer des réponses adéquates pour faciliter le déploiement de l'évaluation participative.

La deuxième pourrait concerner une expérimentation sur le rôle des différents acteurs intervenant dans le processus évaluatif. Notamment celui de l'évaluateur que nous n'avons pas eu l'occasion d'analyser dans ce document, et qui ne fait pas l'unanimité dans la communauté épistémique, mais qui mérite une attention particulière du fait que son rôle change de nature dans une approche participative.

Pour terminer nous pensons qu'il est indispensable de penser dès à présent à initier une démarche de méta-évaluation qui pourrait se baser sur les cinq critères de qualité des évaluations participative, définis par E. Guba et Y. Lincoln⁹⁶ cités par G. Baron⁹⁷ :

1. *« **une représentation équitable** : les diverses représentations et constructions présentes au sein de l'instance d'évaluation doivent être toutes pareillement prises en compte dans la définition des enjeux de l'évaluation et dans la production du jugement de valeur ;*
2. ***une acquisition d'informations** : l'évaluation doit apporter de l'information aux porteurs d'intérêts, et leur permettre de construire progressivement une vision plus informée de l'action publique et de leur situation par rapport à cette action;*
3. ***une compréhension des autres** : le processus évaluatif doit amener chaque groupe d'intérêt à comprendre les constructions des autres, sans que cela implique l'adoption de ces constructions ;*

⁹⁶ Guba E. G., Lincoln Y. S. (1989) : *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, Calif. : Sage Publications

⁹⁷ BARON Gaëlle, *Evaluation, participation, apprentissage : une conception de l'action publique avec rationalité limitée*. op.cit. p 124

4. ***une décision de changement*** : l'évaluation doit stimuler et faciliter la décision par l'instance d'évaluation de provoquer des changements dans l'action publique jugée ;
5. ***une prise de pouvoir*** : les acteurs participants doivent être amenés à acquérir le pouvoir d'agir pour mettre en œuvre les changements décidés grâce au processus »

Une telle démarche permettra aux porteurs d'A21 de mesurer ainsi la pertinence de l'emploi de l'évaluation participative dans un objectif d'apprentissage, d'amélioration de l'utilité de l'évaluation et de démocratisation de la vie publique.

BIBLIOGRAPHIE

A/ Ouvrages

AGENCE CANADIENNE DE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL, Direction générale de l'examen du rendement, *Comment faire une évaluation, l'évaluation participative*, Gatineau, N°3, mars 2001

ASSOCIATION DES COLLEGES COMMUNAUTAIRES DU CANADA, *Évaluation participative*, Guide N° 2 — Conseils pour l'équipe d'évaluation

AUBEL Judi, *Manuel d'évaluation Participative de Programme, Comment assurer la participation des exécutants de programme dans le processus d'évaluation*, Programme d'Appui Technique à la Survie de l'Enfant (Child Survival Technical Support - CSTS) et des Services de Secours Catholique (Catholic Relief Services - CRS), avril 2000

MIDY Franklin, VANIER Carole et GRANT Michel, UQAM, *Guide d'évaluation participative et de négociation*, Université du Québec, Montréal, 1998

BARON Gaëlle, *Evaluation, participation, apprentissage : une conception de l'action publique avec rationalité limitée*. Thèse de Doctorat en Sciences économiques sous la direction de M. BASLE, Université de Rennes 1, 1999

SLOCUM Nikki, *Suivi et évaluation participatifs*, extrait de la publication 'Méthodes participatives. Un guide pour l'utilisateur'. Fondation Roi Baudouin et Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek (viWTA) , mars 2006

AGENCE DE SANTE PUBLIQUE DU CANADA, *Guide d'évaluation de projet: Une démarche participative*, mai 1996

GAUDREAU Louise, LACELLE Nicole, *Manuel d'évaluation participative et négociée*, cahier 1, S'approcher de l'évaluation, printemps, Université du Québec, Service aux collectivités, Montréal, 1999

MEEDDAT, *Projets territoriaux de développement durable, éléments déterminants de la démarche & orientations et pistes pour l'action*, Paris, Tome 1, juillet 2006

MEEDDAT, *Projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux, Cadre de référence*, Paris, 2006

AFNOR Certification, Saur : *AFAQ 1000NR Territoire développement durable, Guide d'évaluation Collectivité territoriales*, Paris, 2008

DJEZZAR Laurent, GATEAU-LEBLANC Céline: *Contribution à l'élaboration d'un guide de l'évaluation des politiques publiques*, Assemblée des Départements de France et l'Institut National des Etudes Territoriales, avril 2008

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE, *Pilote de l'évaluation des contrats de villes, 2000-2006*, Les éditions de la DIV, Saint-Denis-La-Plaine, 2002

RESEAU PLURALIS - DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE, *Guide de l'évaluation des CUCS*, Version 2, août 2007,

B/ Articles et autres publications

ETD, VINCENT Delphine, Les démarches d'évaluation dans les agendas 21 locaux, la mise en oeuvre de l'évaluation – freins et limites, *intervention lors du colloque de la SFE « L'évaluation des politiques publiques à l'échelle des territoires »* ETD - 9 novembre 2007. http://www.projetdeterritoire.com/spip/article.php3?id_article=2916

ETD, Les stratégies d'amélioration continue dans les Agendas 21, quelles réalités? *Les Notes d'ETD*, avril 2008

PLOTTU Eric, Développement durable : quelles spécificités et quels impacts sur la pratique de l'évaluation, *intervention lors du colloque de la SFE à Strasbourg*, 2008.

MONNIER Eric et HENARD Fabrice Eureval-C3E, Lyon, L'évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales : exercices imposés et initiatives propres, *Revue « Pouvoir Locaux »*, novembre 2000

POZNANSKI Florence, Modène, les raisons d'un échec, *Revue « TERRITOIRES »*, mai 2008, pp 39- 42

Article 25 de la Loi 99-533 du 25 Juin 1999 (LOADT)

EXTRAMUROS, COMBE Hélène: Evaluation des politiques publiques au regard du Développement Durable, *Séminaire interdisciplinaire du Réseau Développement Durable et Territoires Fragiles*, séance du 23 janvier 2003

BARON Gaëlle, La participation des acteurs d'une intervention publique à son évaluation, l'apprentissage, et l'utilisation de l'évaluation pour la gouvernance : une relation complexe et indirecte, *communication au colloque de la SFE de Rennes*, 2000

BARON Gaëlle, MONNIER Eric, Une approche pluraliste et participative : Coproduire l'évaluation avec la société civile, *Revue « Informations sociales »*, n° 110, septembre 2003,

CERDD, BERTIN Emmanuel, LIPOVAC JeanChristophe, PLANCKE Marie: Projets territoriaux de développement durable Agendas 21 locaux - Résultats de l'enquête menée par le CERDD sur les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux en région NORD – PAS DE CALAIS, *support à la rencontre du 11 décembre 2007 intitulée « Où en est-on en région Nord-Pas-de Calais ? Échangeons pour renforcer nos démarches Un réseau au service des acteurs locaux*, décembre 2007

LEFEVRE Pierre et KOLSTEREN Patrick, «Le développement comme arène : implications pour l'évaluation des projets», *Le bulletin de l'APAD*, n° 8, *Les sciences sociales et l'expertise en développement*, [En ligne], mis en ligne le : 22 novembre 2007.
URL : <http://apad.revues.org/document1823.html>.

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	
PREAMBULE	1
INTRODUCTION	2
SECTION 1. CONTEXTE	3
<i>Paragraphe 1.1. L'apparition de la notion d'évaluation liée à la participation citoyenne et à l'amélioration continue</i>	3
<i>Paragraphe 1.2. L'intervention de Rhônalpénergie-Environnement auprès des collectivités de la région Rhône-Alpes dans les projets territoriaux de développement durable</i>	4
<i>Paragraphe 1.3. Champ spatio-temporel et thématique de l'expérimentation</i>	5
SECTION 2. PROBLEMATIQUE	7
SECTION 3. ELEMENTS THEORIQUES FONDANT	
L'EVALUATION PARTICIPATIVE	9
<i>Paragraphe 3.1. Définition de l'évaluation participative</i>	9
<i>Paragraphe 3.2. Ses origines</i>	10
<i>Paragraphe 3.3. Les principes fondateurs de l'évaluation participative</i>	11
<i>Paragraphe 3.4. Classification des approches participative en évaluation</i>	13
<i>Paragraphe 3.5. Les intérêts de la participation des acteurs à l'évaluation</i>	15
<i>Paragraphe 3.6. Les limites de la participation des acteurs à l'évaluation</i>	17
<i>Paragraphe 3.7. Conclusion</i>	19
SECTION 4. METHODE D'ENQUETE	22
SECTION 5. PLAN	23

PARTIE I: CONSTATS

SECTION I.1. LE CADRE NATIONAL D'ELABORATION DES A21	25
<i>Paragraphe I.1.1. De grandes lignes théoriques...</i>	25
<i>Paragraphe I.1.2. ...mais absence de préconisations méthodologiques opérationnelles</i>	28
SECTION I.2. FAIBLE MISE EN ŒUVRE DE L'ÉVALUATION PARTICIPATIVE ET DE LA STRATÉGIE D'AMÉLIORATION CONTINUE DANS LES A21	29
<i>Paragraphe I.2.1. Évaluation participative</i>	29
<i>Paragraphe I.2.2. Stratégie d'amélioration continue</i>	31

PARTIE II : CAUSES RACINES DE LA FAIBLE MISE EN ŒUVRE DE L'ÉVALUATION PARTICIPATIVE

SECTION II.1. DES PHÉNOMÈNES PROPRES AUX COLLECTIVITÉS	35
SECTION II.2. DES FACTEURS EXOGÈNES	45

PARTIE III : RECHERCHE DE SOLUTIONS : PISTE D'ACTION EXPLOREES OU RECENSEES

SECTION III.1. COMMENT FACILITER LA MISE EN PLACE DE L'ÉVALUATION PARTICIPATIVE DANS LES A21?	49
<i>Paragraphe III.1.1. Renforcer les compétences techniques</i>	49
<i>Paragraphe III.1.2. Favoriser l'échange d'expériences</i>	52
<i>Paragraphe III.1.3. Proposer conseil et accompagnement</i>	53
SECTION III.2. SUR QUELS ÉLÉMENTS DU DISPOSITIF D'ÉVALUATION INTERVENIR?	55
<i>Paragraphe III.2.1. Évaluation participative</i>	55
III.2.1.1. Dispositif d'évaluation	56
III.2.1.2. Organisation	57
<i>Paragraphe III.2.2. Stratégie d'amélioration continue</i>	58

CONCLUSION	60
BIBLIOGRAPHIE	66
TABLE DES MATIERES	69
ANNEXES	72

ANNEXES

Annexe 1 : Composition du Groupe régional de Rhône-Alpes travaillant sur l'évaluation participative

1. Communauté de communes de Montrevel-en-Bresse (01)
2. Ville de Fontaine (38)
3. Ville de Rillieux-la-Pape (69)
4. Syndicat d'Aménagement du Trièves (38)
5. Ville de Feyzin (69)
6. Cap 3B (01)
7. Ville de Annemasse (74)
8. Ville de Echirolles (38)
9. Conseil général de l'Isère (38)
10. Opac38 (38)
11. Ville de Chassieu (69)
12. Ville de La Voulte sur Rhône (7)

Annexe 2 : Liste des personnes interrogées

1. Communauté de communes de Montrevel-en-Bresse	Martine BURTIN
2. Ville de Fontaine	Marie-Stéphanie DECHAUME
3. Ville de Rillieux-la-Pape	Pauline PERQUIS Catherine VIAL
4. Syndicat d'Aménagement du Trièves	Brigitte LOCATELLI Laura Dubois PAGNON
5. Ville de Feyzin	Stéphane ROSNOBLET
6. Cap 3B Syndicat Mixte de Bourg-en-Bresse	Adeline BRUNET
7. Ville de Annemasse	Karine BERNARD
8. Ville de Echirolles	Stéphane DURAND
9. Conseil général de l'Isère	Mickaël Richard, Benoît Gouin
10. Opac38	Benoît JEHL
11. Ville de Chassieu	Corinne SCHNEIDER
12. Ville de La Voulte sur Rhône	Sylvestre PETAT

Annexe 3 : Première grilles d'entretien

L'objectif de ce questionnaire a été de déterminer l'état d'avancement des territoires en matière de dispositif d'évaluation, comprenant des volets observation, suivi et évaluation ainsi qu'une stratégie d'amélioration continue.

OBSERVATION

Est-ce qu'il existe en matière d'observation territoriale :

- des indicateurs « état zéro » à temps zéro ?
- des indicateurs de résultats attendus chiffrés à temps x ?
- une batterie d'indicateurs de contexte (évolution du territoire) ?
- un protocole de recueil de données et de mise à jour stabilisé ?
- un agent chargé du recueil seul ?
- un réseau d'agents dans les services chargés du recueil ?
- un observatoire ou un lieu centralisé des indicateurs ?
- une fiche indicateur type ?

SUIVI

Est-ce qu'il existe en termes de suivi:

- une démarche de suivi sur les interventions en cours ?
- des outils de suivi sur les interventions en cours:
 - indicateurs de réalisation ?
 - tableaux de bord ?
 - rapport, bilan de réalisation... ?
- un outil de suivi centralisé ?
- un protocole de mise à jour stabilisé ?
- un agent chargé du suivi seul ?
- un réseau d'agents dans les services chargés suivi ?

Y a-t-il un avis évaluatif ?

Si oui, est-ce l'avancement des réalisations qui est jugé ?

Quelle est la fréquence de mise à jour des outils de suivi ?

EVALUATION

Est-ce que le territoire a hiérarchisé les objectifs et/ou les projets de l'A21 ?

Est-ce que le territoire a déjà mené une démarche d'évaluation ?

Si oui

Est-ce qu'il existe en termes d'évaluation :

- un programme d'évaluation contenant plusieurs projets d'évaluation:
 - annuel ?
 - pluriannuel ?

Si oui, des projets d'évaluation visent -ils:

- des actions ?
- des objectifs ?
- des enjeux ?
- autres?

En absence d'un programme d'évaluation, est-ce qu'il existe un projet d'évaluation visant:

- des actions ?
- des objectifs ?
- des enjeux ?
- autres ?

Est-ce qu'il existe une méthode, une démarche d'évaluation stabilisée ?

Si oui, est-elle conduite par :

- un agent en interne ?
- un BE ?

AMELIORATION CONTINUE

Est-ce qu'il existe :

- une stratégie d'amélioration continue ?
- un instance de suivi de la prise en compte des recommandations des évaluations permettant d'arrêter ou réorienter les actions évaluées ?
- une méthode et des outils de suivi de la prise en compte des recommandations des évaluations ?

Annexe 4 : Principaux résultats issus des entretiens

NON : N

OUI : O

OBSERVATION	CT1	CT2	CT3	CT4	CT5	CT6	CT7	CT8	CT9	CT10	CT11	CT12
Est-ce qu'il existe en matière d'observation territoriale :												
- des indicateurs « état zéro » à temps zéro ?	N	N	en partie	en partie	N	N	O	N	N	O	N	N
- des indicateurs de résultats attendus chiffrés à temps x ?	N	N	N	en partie	N	N	O	N	N	O	N	N
- une batterie d'indicateurs de contexte (évolution du territoire) ?	N	N	en partie	N	N	N	O	O	O	O	O	N
- un protocole de recueil de données et de mise à jour stabilisé ?	N	N	N	N	N	N	N	N	N	O	O	N
- un agent chargé du recueil seul ?	N	N	N	N	N	N	N	N	O	N	N	N
- un réseau d'agents dans les services chargés du recueil ?	N	N	N	N	O	N	O	N	N	O	O	N
- un observatoire ou un lieu centralisé des indicateurs ?	N	N	N	N	O	N	O	N	O	O	N	N
- une fiche indicateur type ?	N	N	N	N	O	N	O	N	O	O	O	N

SUIVI	CT1	CT2	CT3	CT4	CT5	CT6	CT7	CT8	CT9	CT10	CT11	CT12
Est-ce qu'il existe en termes de suivi:												
- une démarche de suivi sur les interventions en cours ?	O	O	N	N	O	N	O	O	N	O	O	N
- des outils de suivi sur les interventions en cours:			N	N	O	N	O	O		O	O	N
➤ indicateurs de réalisation ?		O	N	N	O	N	O	O		O	O	N
➤ tableaux de bord ?	O	O	N	N	O	N	O	O	O	O	N	N

➤ rapport, bilan de réalisation... ?	O	O	N	O		N	O		O	O	O	N
- un outil de suivi centralisé ?	O	O	N	N	O	N	O	N	N	O	N	N
- un protocole de mise à jour stabilisé ?	O	O	N	N		N	O	N	N	O	N	N
- un agent chargé du suivi seul ?	O		N	N		N	O	O	O	N	N	N
- un réseau d'agents dans les services chargés suivi ?		O	N	N	O	N	O	N		O	N	N
Y a-t-il un avis évaluatif ?	N	N	N	N	N	N	O	N		O	N	N
Si oui, est-ce l'avancement des réalisations qui est jugé ?							O			O		
Quelle est la fréquence de mise à jour des outils de suivi ?	/an	/an			/an		/trimestre		/an	en continue		

EVALUATION	CT1	CT2	CT3	CT4	CT5	CT6	CT7	CT8	CT9	CT10	CT11	CT12
Est-ce que le territoire a hiérarchisé les objectifs et/ou les projets de l'A21 ?	O	N	O	N	N	N	O	O	O	N	O	O
Est-ce que le territoire a déjà mené une démarche d'évaluation dans le cadre de l'A21?	N	N	N	N	N	N	O	N	N	N	N	N
<u>Si oui</u>												
Est-ce qu'il existe en termes d'évaluation :												
- un programme d'évaluation contenant plusieurs projets d'évaluation:							O					
➤ annuel ?												
➤ pluriannuel ?							O					

Si oui, des projets d'évaluation visent -ils:													
➤ des actions ?							O						
➤ des objectifs ?							O						
➤ des enjeux ?													
➤ autres ?													
En absence d'un programme d'évaluation, est-ce qu'il existe un projet d'évaluation visant:													
➤ des actions ?													
➤ des objectifs ?													
➤ des enjeux ?													
➤ autres ?													
Est-ce qu'il existe une méthode, une démarche d'évaluation stabilisée ?							N						
Si oui, est-elle conduite par :													
➤ un agent en interne ?													
➤ un BE ?							O						

AMELIORATION CONTINUE	CT1	CT2	CT3	CT4	CT5	CT6	CT7	CT8	CT9	CT10	CT11	CT12
Est-ce qu'il existe :												
- une stratégie d'amélioration continue ?	N	N	N	N	N	N	N	N	N	O	N	N
- un instance de suivi de la prise en compte des recommandations des évaluations permettant d'arrêter ou réorienter les actions évaluées ?	N	N	N	N	N	N	O	N	N	O	N	N
- une méthode et des outils de suivi de la prise en compte des recommandations des évaluations ?	N	N	N	N	N	N	N	N	N	O	N	N

Annexe 5 : Projet de cahier des charge de formation action sur l'évaluation participative des démarches de développement durable soumis au CNEPT par RAEE

LE PUBLIC CONCERNE

Douze structures participent à cette formation-action. Il s'agit des villes de La Motte Servolex, Echirrolles, Fontaine, Feyzin, Rillieux la Pape, Annemasse et Chassieu. Au niveau intercommunal le Syndicat d'Aménagement du Trièves, la Communauté de communes de Montrevel en Bresse et le syndicat mixte de CAP 3 B font partie du groupe. A l'échelle plus large l'OPAC 38 et le Conseil général de l'Isère participent au projet.

Le public cible est constitué d'agents issus de ces collectivités (des services de développement durable, d'Agenda 21 ou de l'Environnement). Il a une bonne expérience dans les domaines concernés. Certains mènent déjà des actions d'évaluation mais la plupart sont au stade de réflexion ou de préparation.

La formation concerne au maximum une vingtaine de personnes.

LES OBJECTIFS A ATTEINDRE

La formation devra permettre aux participants de pouvoir initier une démarche d'évaluation participative sur leur territoire.

Plus particulièrement, ils devront être capables de construire et accompagner un projet d'évaluation, de faire élaborer de façon partagée une grille de questionnement de développement durable, des indicateurs, des tableaux de bord et d'autres outils d'évaluation nécessaires.

Ils élaboreront une démarche qui pourra être utilisée par d'autres collectivités.

ELEMENTS DE CONTENU

Volet formation : Maîtriser les différentes phases de l'évaluation participative : observation, suivi des actions, évaluation de la stratégie (définitions, outils et méthodes) :

- Formuler les différentes étapes d'un projet d'évaluation participative (rappel): objectifs, champs, questions évaluatives, types d'évaluation, organisation de mise en œuvre, production, diffusion, mise en œuvre et suivi des recommandations
- Rédiger un mandat d'évaluation
- Concevoir un cahier des charges
- Le pilotage et le suivi de l'évaluation participative avec une instance politique, un chef de projet, une instance d'évaluation et un évaluateur
- Les outils d'évaluation: tableaux de bord, indicateurs, grille de questionnement, observatoire, fiche d'indicateur....
- La diffusion de l'évaluation
- La prise en compte des recommandations.

Volet action : Accompagner chaque structure participante sur le terrain dans la mise en œuvre de son projet d'évaluation participative dans la limite de 3 jours par structure, selon son stade d'avancement.

Volet capitalisation: L'ensemble de cette action sera capitalisé sous une forme non définie à ce jour. Il pourra s'agir d'un document comportant des fiches retraçant l'expérience de chacune des collectivités engagées, ainsi qu'une méthode, des outils dans le but d'une diffusion auprès d'autres collectivités. Des séminaires de restitution pourront également être organisés.

LES CONDITIONS D'ORGANISATION :

FORMATION :

- Durée de la formation théorique : 3 jours
- Période prévue : 1 jour en avril 2007, 1 en mai 2007 et 1 en juin 2007
- Lieu : région Rhône Alpes
- Composition du groupe : une vingtaine de personnes, responsables de service environnement développement durable et/ou chargé-e-s de mission agenda 21

ACCOMPAGNEMENT DE CHAQUE STRUCTURE :

- Durée de la formation action : le projet porte sur 3 jours x 12 collectivités soit 36 jours
Une subvention exceptionnelle a été accordée pour la moitié des jours sur deux ans (de 2008 à 2009), d'où un appel d'offres portant uniquement sur le nombre de jours accordés.
- Lieu : dans chaque collectivité concernée en région Rhône Alpes.

LES MODALITES SOUHAITEES

- modalités pédagogiques :
 - apport théorique sous forme de cours magistraux
 - bench marking
 - exercices dirigés
- modalités d'évaluation :
 - questionnaire rempli par des participants à l'issue de la formation théorique
 - évaluation à l'issue de l'accompagnement individuel
 - évaluation de l'ensemble de la démarche

**Annexe 6 : Participants de la formation co-organisée avec le
CNFPT le 3-5 juin 2008**

1. Martine BURTIN	Communauté de communes de Montrevel-en-Bresse
2. Marie-Stéphanie DECHAUME	Ville de Fontaine
3. Pauline PERQUIS	Ville de Rillieux-la- Pape
4. Catherine VIAL	
5. Brigitte LOCATELLI	Syndicat d'Aménagement du Trièves
6. Laura Dubois PAGNON	
7. Stéphane ROSNOBLET	Ville de Feyzin
8. Maxime PAPIN	
9. Adeline BRUNET	Cap 3B Syndicat Mixte de Bourg-en-Bresse
10. Karine BERNARD	Ville de Annemasse
11. Stéphane DURAND	Ville de Echirolles
12. Mickaël RICHARD,	Conseil général de l'Isère
13. Benoît GOUIN	
14. Benoît JEHL	Opac38
15. Corinne SCHNEIDER	Ville de Chassieu
16. Sylvestre PETAT	Ville de La Voulte sur Rhône
17. Corinne DUFFAUD	Ville de Chambéry
18. Vincent ROGER	COPLER
19. Michèle FORCOLIN	Ville de Grenoble
20. Angélique CORBIER CHARVOT	Ville de Saint Etienne
21. Florence MONNET	RAEE
22. Laurent COGERINO	