



# L'évaluation de l'agenda 21 local

 **Quelle aventure !**

Définitions et repères

Livret  
N°1



# L'évaluation de l'agenda 21 local



***« Bienvenue dans l'aventure »...***

## Le comité régional agenda 21 de Bretagne

---

- Coprésidé par le Préfet de région et le Président du Conseil régional, il regroupe les collectivités, associations, partenaires institutionnels et services de l'Etat impliqués dans la mise en œuvre de projets territoriaux de développement durable.

La démarche sur l'évaluation des agendas 21 a été menée sous l'égide du comité régional agenda 21 de Bretagne, avec l'appui du réseau agenda 21 de Bretagne.

## La DREAL Bretagne (Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement)

---

- La DREAL porte la politique agenda 21 de l'Etat auprès des collectivités locales, en lien avec les Directions Départementales des Territoires et de la Mer (DDTM).

Elle a assuré le financement et la maîtrise d'ouvrage de cette démarche.

## Le Cerema

---

- Le Cerema (centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) a apporté son expertise en matière d'évaluation et d'agenda 21 pour aider à structurer la démarche à l'amont, à l'animer dans ses différentes phases, à l'évaluer et à restituer les travaux.

Le Cerema a eu un rôle d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage dans cette démarche.

## Le cabinet EPICES

---

- EPICES – Evaluer les Politiques et Innover pour les Citoyens et les Espaces – a apporté son expertise en matière d'évaluation des politiques publiques, les apports méthodologiques utiles et son soutien à l'animation des séances de travail et de restitution des travaux.

Le cabinet a assuré la maîtrise d'oeuvre de cette démarche.

## Les nombreux contributeurs et participants

---

- Saint-Nolff, Saint-Brieuc Agglomération, Arradon, Quimper Communauté, le Conseil régional, le Conseil général des Côtes d'Armor, la DDTM d'Ille-et-Vilaine et tous ceux qui se sont prêtés au jeu, ont pu apporter leurs éclairages, expertises, interrogations, regards sur l'évaluation... C'est bien cette contribution collective qui a enrichi la démarche.



# L'évaluation de l'agenda 21 local



## Comment et pourquoi ?

Préambule	p 4
La démarche	p 5
Les livrables	p 7

## C'est quoi l'évaluation ?

Définitions	p 9
Repères	p 14

# Préambule

## « L'évaluation, c'est complexe »

L'évaluation est souvent un point faible des agendas 21. Malgré les expériences et les nombreux outils méthodologiques relatifs à l'évaluation des politiques publiques en général et plus ciblés sur le développement durable, l'exercice de l'évaluation s'avère toujours aussi difficile à mener. Le référentiel national pour l'évaluation des agendas 21 locaux est souvent perçu comme trop complexe, notamment les questions évaluatives proposées pas toujours adaptées aux petites et moyennes collectivités.

## ■ Un besoin d'appui méthodologique à l'évaluation

Ce besoin a émergé en Bretagne dans le cadre du réseau des chargé(e)s de mission développement durable<sup>1</sup>, auquel participe la DREAL Bretagne. Il ressort que de nombreuses collectivités souhaitent réaliser l'évaluation de leur agenda 21.

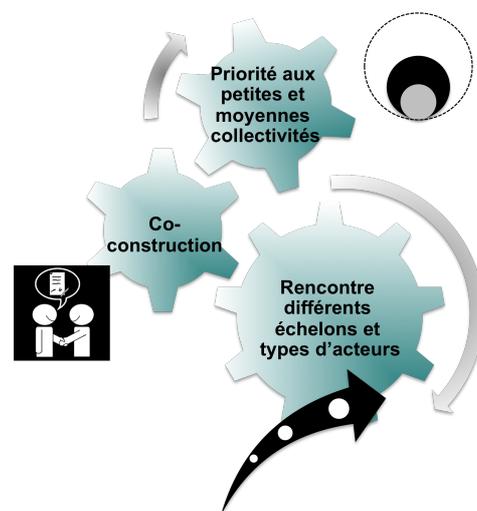
Le réseau des chargé(e)s de mission développement durable et agenda 21 des Directions Départementales des Territoires et de la Mer (DDTM) animé par la DREAL a exprimé également des besoins de compétences en matière d'évaluation.

Ces attentes fortes ont été confirmées par le comité régional agenda 21 de Bretagne dans sa session de février 2012, qui a validé le principe d'une démarche sur l'évaluation des agendas 21.

Les collectivités, notamment de petite taille, peu dotées en moyens techniques et financiers, peinent à initier de telles démarches, d'où un enjeu d'acculturation et d'accompagnement à l'évaluation.

Le besoin d'appui méthodologique à l'évaluation a donc été largement plébiscité par les collectivités locales et a été exprimé en terme :

- **d'argumentaires pour mobiliser** les élus et les agents à l'évaluation des agendas 21,
- **de méthodes pour construire et piloter** l'évaluation d'agendas 21,
- **d'outils de suivi, d'animation** inter-services et de pédagogie.



1 : animé par le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFP)

# La démarche

« une aventure chemin faisant : innovante, partagée, évaluée... »

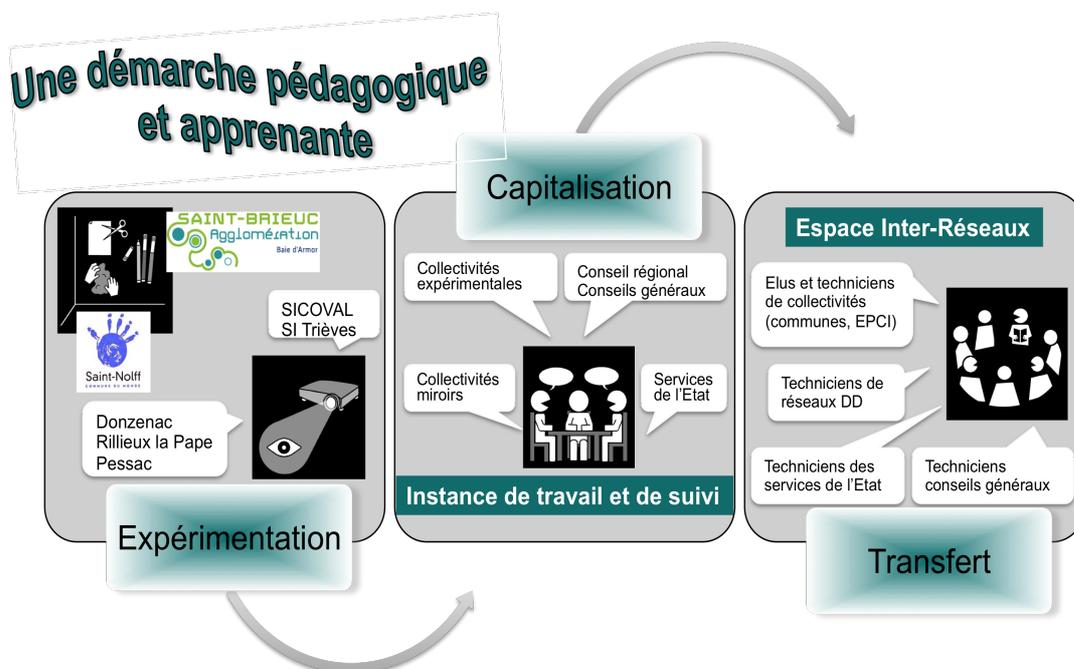
## ■ Une approche de co-construction avec les collectivités bretonnes

La DREAL a fait le choix de s'appuyer largement sur les collectivités, notamment en intégrant une approche d'accompagnement méthodologique à l'évaluation de deux agendas 21 locaux, ceux de Saint-Nolff et de Saint-Brieuc Agglomération.

Il ne s'agissait pas en effet de proposer un nouveau guide, mais de proposer une démarche pragmatique pour donner des clés aux collectivités pour élaborer leur référentiel d'évaluation local. La démarche a favorisé l'appropriation du « référentiel national pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable et agendas 21 », en adaptant les repères qu'il donne à des projets concrets.

## ■ Une logique « apprenante »

Ce postulat de logique apprenante a pu se décliner dans le cadre de l'expérimentation vers des destinataires nombreux et variés.



Ont été mobilisés :

- les **2 collectivités accompagnées (Saint-Nolff et Saint-Brieuc Agglomération)** dans la définition et la mise en œuvre de leur démarche d'évaluation,
- **une instance de travail et de suivi (ITS)** restreinte d'acteurs bretons intéressés aux démarches d'évaluation des agendas 21, destinataires réguliers des retours d'expérience et force de propositions pour l'accompagnement de la démarche,
- **un collectif composé d'élus, de techniciens, d'associatifs, d'agents de l'État<sup>1</sup>...**, l'espace inter-réseaux (EIR), destinataire à deux reprises d'un transfert de pédagogie (2 temps réunissant environ 50 personnes)

L'expérience menée a ainsi été capitalisée afin de servir de base, tout au long de sa réalisation, à des actions de sensibilisation-formation à l'évaluation auprès d'un public large.

Les enseignements ont été formalisés sous forme de « ressources à disposition » proposant à la fois des éléments méthodologiques, des argumentaires, des supports d'animation, des rendus pédagogiques à expérimenter immédiatement, qui sont mis à disposition de ceux qui voudront s'en saisir.

*1 : issus de réseaux existants en Bretagne comme le comité régional agenda 21, les réseaux PCET (Plan Energie Climat Territorial), urbanisme, EEDD (Education environnement et Développement Durable)...*

# Les livrables

## « Des ressources à disposition des aventuriers de l'évaluation ! »

Ces ressources visent à répondre aux multiples attentes exprimées au cours de la démarche, comme les argumentaires pour convaincre, des éléments pédagogiques pour expliquer, des recommandations et éléments de méthode pour faire, des outils communicants, innovants pour animer.

Chacun peut puiser les éléments dont il a besoin pour construire son processus d'évaluation en fonction de son contexte local, de ses objectifs, des moyens dont il dispose.

Il est demandé à chaque utilisateur de ces ressources sur l'évaluation des agendas 21 de les enrichir de nouveaux éléments, outils et expériences.

Elles visent simplement à guider les aventuriers de l'évaluation.

### ■ Des définitions et des repères

Le présent document donne à voir quelques notions de l'évaluation des politiques publiques et plus spécifiquement de l'agenda 21.

Il propose également des éléments de repères articulés autour de 4 dimensions : **le permis d'évaluer, le pilotage, le parcours et la feuille de route** ; et de 2 incontournables : **la participation et le questionnement évaluatif**.

### ■ Des aides méthodes

Quatre « mémos » sont proposés dans un cahier spécifique pour aider à structurer et à mener une démarche d'évaluation, concernant :

- les attentes et l'utilité de l'évaluation
- la constitution du comité de pilotage spécifique Evaluation
- l'émergence du questionnement évaluatif local
- la méthode de travail et les outils pour répondre au questionnement évaluatif

## ■ Des outils pédagogiques et ludiques

**3 films à vocation pédagogique** recueillent les témoignages des élus locaux et techniciens de Saint-Nolff et Saint-Brieuc Agglomération ayant contribué aux expérimentations, et de divers participants aux journées (régionales) de partage des enseignements de ces expérimentations.

- **Qu'est-ce qui est important dans la démarche d'évaluation ?**
- **Pourquoi faire une évaluation ?**
- **Comment s'y prendre pour conduire une évaluation ?**

Un « **jeu de cartes** » à adapter au contexte local, à la collectivité, a été élaboré comme support d'animation dans une démarche, comme approche ludique de la question de l'évaluation, et pour faciliter l'échange tout au long de la démarche.

## ■ De l'appui méthodologique

La DREAL Bretagne et les DDTM (référents agendas 21) peuvent accompagner ponctuellement des démarches d'évaluation, à l'amont ou au cours de la démarche. Des conseils pourront être apportés par le cabinet EPICES pendant toute l'année 2015, sous forme d'une « assistance téléphonique » (Hot line) pour aider ponctuellement à cadrer la démarche, reformuler des questions évaluatives, structurer des éléments de méthode...

## ■ Des échanges et retours d'expériences

Un recueil d'expériences met à disposition les éléments élaborés dans le cadre des expérimentations avec Saint-Nolff et Saint-Brieuc Agglomération (diaporamas, arbre des objectifs, méthode de travail, analyses, outils utilisés...).

Un travail de benchmarking a permis de détailler les expériences de Donzenac, Rilleux la Pape, Pessac, le SA du Trièves et la SICOVAL. Les fiches sont jointes au recueil d'expériences. D'autres travaux, du CGDD, d'autres DREAL, DDTM, ou d'autres collectivités peuvent utilement enrichir ce recueil.

Des temps d'échanges d'expériences en réseau, des rencontres pairs à pairs, des ateliers de travail, des temps de sensibilisation ou de formation sont envisagés en 2015 et 2016.

## ■ Des liens utiles et une bibliographie

Une fiche spécifique propose différents documents de références utiles pour s'acculturer à l'évaluation et pour aider à conduire une démarche locale.

# L'évaluation de l'agenda 21 local



## Définitions

# L'évaluation, de quoi parle-t-on ?

On ne cherche surtout pas ici, à donner une définition de l'évaluation de politiques publiques.

En effet, les nombreuses expressions apparues au gré de l'histoire et du développement de la pratique d'évaluation, rendent compte de la diversité des concepts, des courants de pensée ou des champs qui lui sont liés et il n'est pas aisé d'en privilégier une, unitaire et synthétique.



Source dessin : aplv-languesmodernes.org/ dessinateur : Benoît Cliquet

A ce titre, la définition la plus « neutre » serait sans doute celle du dictionnaire *« évaluer, c'est déterminer la valeur de quelque chose »* (appliquée ici à la politique publique).

On cherche plus modestement à donner **quelques points de repères**, pour aider à entrer dans « l'état d'esprit » de l'évaluation.

Officiellement, l'évaluation d'une politique publique sert à *«apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre»*<sup>1</sup>.

Au-delà de cette expression un peu technique, il est intéressant d'en rapprocher au moins deux autres : *« évaluer une politique, c'est former un jugement sur sa valeur »*<sup>2</sup> ou encore *« l'évaluation doit se préoccuper de l'utilité, de la mise en œuvre, de l'efficacité et de l'efficience des mesures qui ont pour but d'améliorer le sort des membres de la société »*<sup>3</sup>.

La première a l'avantage de faire un lien avec la définition « neutre » du dictionnaire et la notion de valeur(s), qui est fondamentale en évaluation. La seconde ancre l'évaluation dans la vie réelle en la positionnant par rapport à la logique de l'action publique.

C'est justement l'objet des schémas commentés suivants de préciser **comment se situe l'évaluation par rapport à la logique de l'action publique** (la politique, du dispositif, du programme ou de l'action).

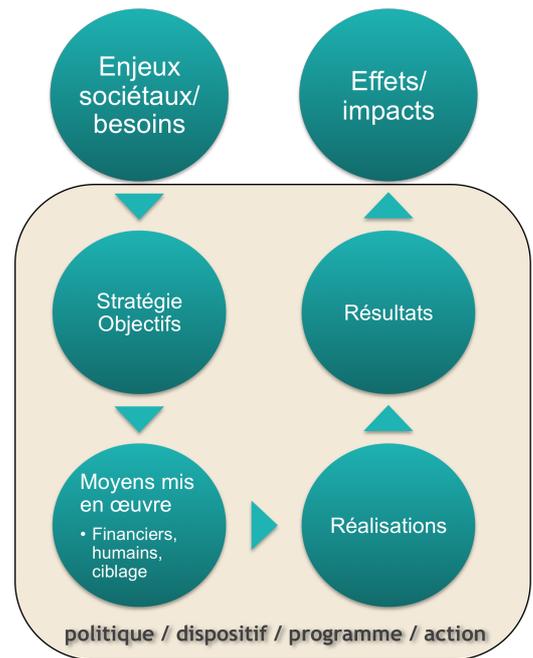
<sup>1</sup> Décret du 18 novembre 1998

<sup>2</sup> Jacques Viveret en 1989

<sup>3</sup> Howard E. Freeman et Peter H. Rossi

## ■ La logique de l'action publique

Les acteurs de l'action publique se saisissent d'enjeux ou de besoins sociétaux, définissent une stratégie pour résoudre ou prévenir ces problématiques et mettent en œuvre les moyens (financiers, humains, etc.) qui leur paraissent adaptés. Cela produit des réalisations directes et des résultats, qui regardés à l'aune du contexte dans lequel ils s'inscrivent et des problèmes posés, sont qualifiés d'effets ou d'impacts de la politique publique menée.



### *Les termes clés de la logique de l'action publique*

**Enjeux sociétaux/besoins** : L'action publique naît généralement de la volonté d'acteurs souhaitant mettre en œuvre un changement social par rapport à une problématique qu'ils ont identifiée, qu'on appelle enjeu ou besoin.

**Stratégie** : Elle rend compte de la manière dont l'acteur public compte s'y prendre pour résoudre (ou contribuer à résoudre) la problématique (sa logique d'action), expression à la fois stratégique (ex. hiérarchie thématique, faire seul/s'appuyer sur, etc.) et opérationnelle (les leviers sur lesquels il compte s'appuyer, etc.). Elle donne généralement des repères sur le niveau de changement attendu par rapport au besoin (expression de l'ambition, objectifs quantitatifs, chemin à parcourir sur une période, etc.).

**Moyens** : Ils renvoient aux ressources financières, humaines, matérielles, organisationnelles, partenariales, etc. mobilisées pour la réalisation de l'action publique.

**Réalités** : Elles correspondent aux traductions concrètes de l'action publique, directement observables et comptabilisables (par exemple, si le changement passe par une formation, on pourra comptabiliser le nombre de formations organisées par an).

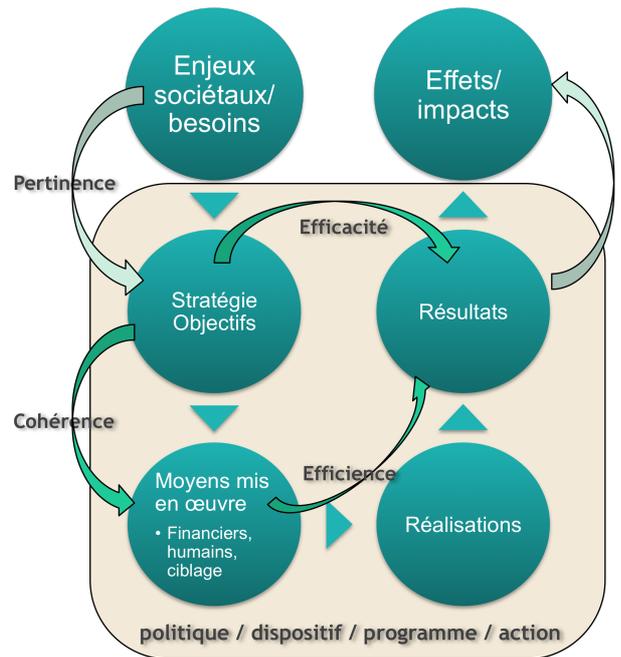
**Résultats** : Il s'agit des conséquences directement liées aux réalisations de l'action publique (par exemple, dans le cas ci-dessus de formation, le nombre de participants aux formations, leur profil socio-économique, la part dans le public visé, etc.). Ils concrétisent le changement chez les bénéficiaires directs de l'action publique.

**Effets/impacts** : Il s'agit des conséquences plus globales produites par l'action publique, quand on prend du recul et qu'on juge ses résultats en quittant la sphère de l'action publique et en revenant dans la sphère de la société (changement social).

## La place de l'évaluation dans la logique de l'action publique

Evaluer, c'est :

- **juger de l'action publique** à un moment donné : analyser chacune des bulles puis les bulles de manière croisée pour éclairer les qualités de l'action publique (pertinence, cohérence, etc.)
- **s'interroger ensemble** dans le partage et la pluralité des points de vue
- **préparer demain**, en prenant appui sur la prise de recul que donne le temps d'évaluation



### Les termes clés de la logique de l'évaluation

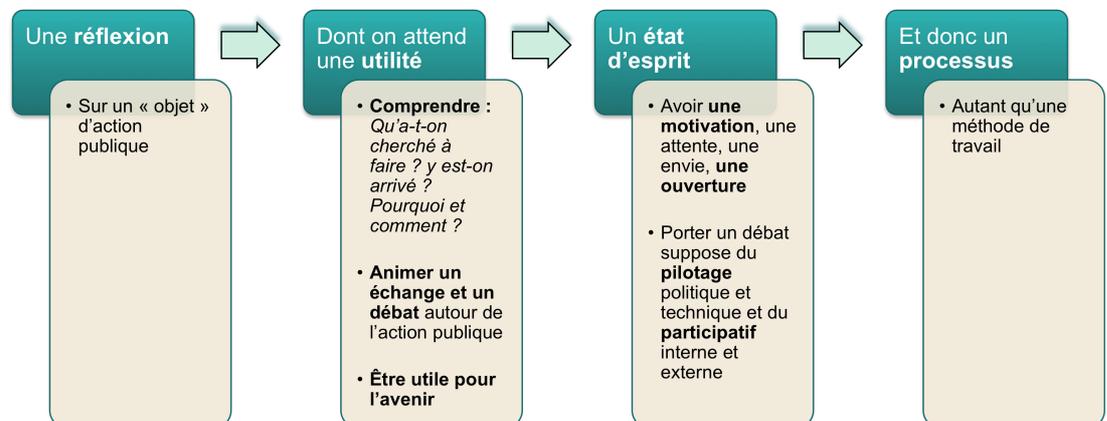
**La pertinence** : Il s'agit de l'analyse de l'adéquation entre les objectifs de l'action publique et les besoins et les enjeux identifiés ou encore de la manière dont les premiers répondent aux seconds.

**La cohérence** : Elle traite de la qualité de la relation entre les objectifs de l'action publique et les moyens mis en œuvre pour les satisfaire. Cette analyse s'intéresse donc aux complémentarités (ou contradictions) entre objectifs affichés et moyens engagés, que ce soit entre différents objectifs de l'action publique évaluée (cohérence interne) ou avec d'autres politiques articulées (cohérence externe).

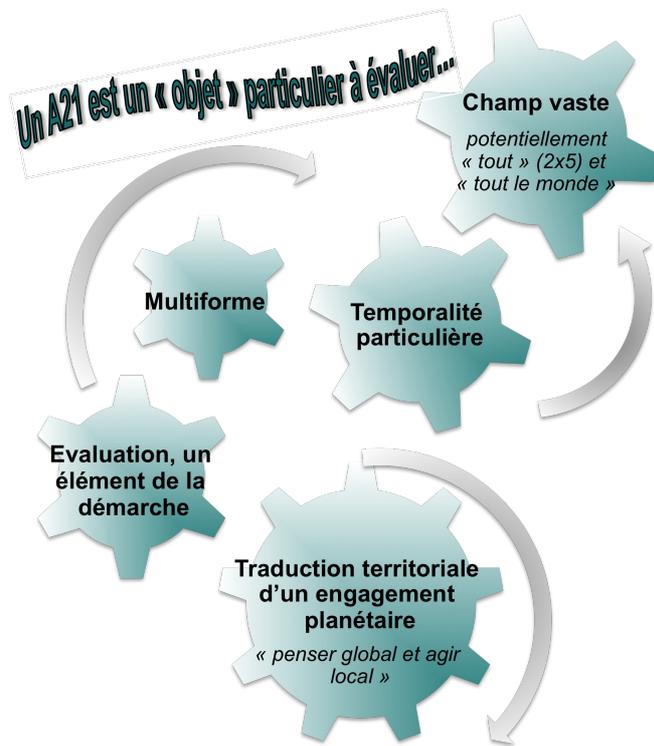
**L'efficacité** : Elle compare les réalisations et les résultats de l'action publique avec les objectifs et mesure le niveau d'atteinte de ces derniers. Plus avant, elle cherche à mesurer le changement opéré dans la sphère sociétale grâce à l'action menée, par rapport à d'autres influences (effet propre).

**L'efficience** : Elle se réfère à la recherche d'une certaine optimisation des moyens mis en œuvre et mesure le rapport entre les moyens engagés et les résultats et impacts atteints.

## En synthèse, l'évaluation, c'est :



# A propos de l'évaluation d'un agenda 21



Un **champ vaste** puisque l'agenda 21 renvoie aux 5 finalités transversales et aux 5 éléments de démarche du cadre de référence national, dont l'évaluation.

Un **objet d'évaluation** qui s'appréhende sous de **multiples formes** : une stratégie, des projets, des modes de faire, des pratiques, une multitude d'actions,...

Une **temporalité particulière**, articulant en pratique une stratégie de long terme et une démarche **continue** avec des **temporalités plus courtes** (mandat politique, déclinaison dans les politiques publiques, labellisation, etc.)

## ■ Bâtir son propre projet local d'évaluation

En matière d'évaluation d'agenda 21, on n'a **pas** vraiment de **référentiel normatif**, ce qui est produit comme « cadre ou guide », étant plus proche de la capitalisation d'expériences, traduite en pistes méthodologiques pour les praticiens.

Evaluer son agenda 21 revient donc bien à construire son **propre projet local d'évaluation**



# L'évaluation de l'agenda 21 local



## Repères

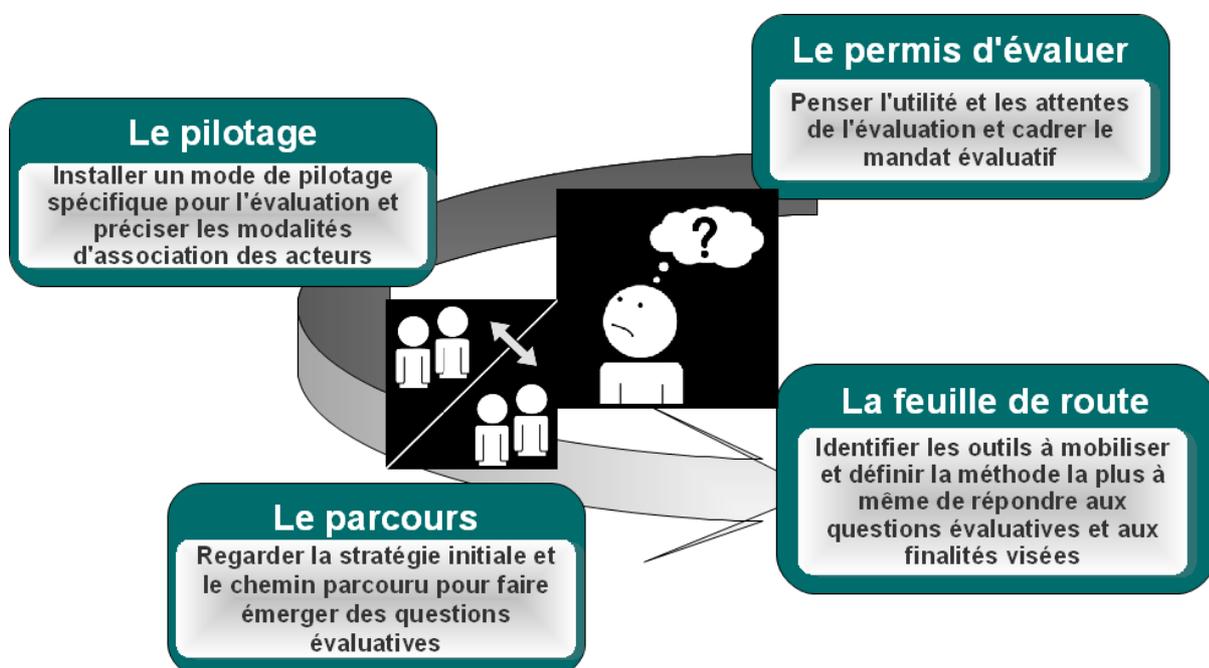
## « Boussole pour aventuriers de l'évaluation »

Les éléments de repère sur l'évaluation des agendas 21 s'adressent à toutes les collectivités qui souhaitent s'engager dans l'évaluation de leur projet territorial de développement durable.

Il ne s'agit pas d'un guide proposant un chemin à suivre mais plutôt d'éléments de cadrage issus du référentiel national pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable et agendas 21, de repères méthodologiques, de retours d'expériences, de témoignages et outils d'animation qui sont issus de la démarche régionale.

Ces repères et les « ressources mises à disposition » en cohérence avec l'approche proposée, visent à répondre aux multiples attentes exprimées au cours de la démarche, comme des argumentaires pour convaincre, des éléments pédagogiques pour expliquer, des recommandations et éléments de méthode pour faire, des outils communicants, innovants pour animer.

Ces éléments s'articulent autour de 4 dimensions (le permis d'évaluer, le pilotage, le parcours et la feuille de route) et de 2 incontournables (la participation et le questionnement évaluatif), à appréhender sans ordre préétabli.



# 1

## Penser l'utilité et les attentes de l'évaluation et cadrer le mandat évaluatif

### L'évaluation : un élément déterminant de démarche

L'évaluation est reconnue comme un élément déterminant de démarche du cadre de référence national sur les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 qui contribue à la stratégie d'amélioration continue et qui a vocation à **faciliter l'élaboration et la mise en œuvre d'un agenda 21**.

Dans ce cadre, il est mentionné que *« l'évaluation doit permettre de vérifier l'adéquation et la pertinence de l'action menée au regard des enjeux locaux, des principes du développement durable, des attentes de la population et leur efficacité vis-à-vis des moyens affectés »*.



Source dessin : [www.aspics.ch](http://www.aspics.ch) / dessinateur : Wilch

### « Evaluer la stratégie de l'agenda 21 »

Adossé sur le cadre de référence national (les 5 finalités et les 5 éléments de démarche), le référentiel national pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 (qui a été co-construit avec des collectivités volontaires et testé) met l'accent sur **l'évaluation des effets de la stratégie des agendas 21**, la priorité est donnée à la stratégie et non au programme d'actions.

### L'évaluation : une aide à la décision et au pilotage

L'évaluation est également présentée comme **une aide à la décision publique, au pilotage d'un agenda 21**, et contribue par ailleurs à **la cohérence et à la transformation de l'action publique**.

C'est aussi **un outil de mobilisation des différents acteurs** parties prenantes des agendas 21 (élus, techniciens, partenaires, habitants) qui a une fonction pédagogique et d'aide à l'appropriation du projet territorial de développement durable.

Ce référentiel incite les acteurs à **engager le plus tôt possible** l'évaluation de leur agenda 21, c'est-à-dire au moment de son élaboration *« pour enrichir la réflexion sur la stratégie et la formulation des objectifs »* (..) *« elle accompagnera ensuite l'ensemble du cycle de vie du projet territorial, permettant aux acteurs du projet de prendre du recul sur leur action à certains moments-clés »*.

Le lancement amont d'une évaluation peut permettre d'élaborer un arbre des objectifs permettant de visualiser la déclinaison de la stratégie en objectifs opérationnels puis actions (exercice utile au bon déroulement d'une évaluation).

### « L'arbre des objectifs, outil pour visualiser l'agenda 21 »

De façon générale, l'évaluation des politiques publiques vise à la fois l'acquisition de connaissances sur les politiques, programmes ou actions, leur mise en œuvre et leurs effets (que s'est-il passé ?).

Elle doit aboutir à **porter un regard, des jugements sur la valeur** de ces politiques, programmes ou actions (a-t-on bien fait ?) mais aussi dégager **des pistes d'amélioration ou préconisations**, produire du changement (comment faire mieux ?).

La prise en compte des résultats de l'évaluation permet de modifier la conduite de l'action publique (de la politique, du programme, de l'action).



Dans la charte de l'évaluation de la SFE (société française de l'évaluation), les finalités de l'évaluation sont présentées comme suit : « *l'évaluation vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts* ».

Source dessin : évaluation vigie / dessinateur : Cled'12

## ■ L'évaluation pour transformer l'action publique

L'évaluation contribue ainsi à la fois à rationaliser, moderniser et transformer l'action publique et à alimenter le débat démocratique.

Un certain nombre de principes essentiels sont souvent mis en avant pour assurer une qualité de l'évaluation : **la transparence** (de la méthode et des résultats de l'évaluation), **l'indépendance ou la distanciation à la prise de décision** (permettant l'objectivation de l'évaluation et tout conflit d'intérêt) et **la pluralité** (la prise en compte d'une diversité de points de vue).

La SFE dans sa charte ajoute à ces principes, la compétence, le respect des personnes, l'opportunité et la responsabilité (pour une bonne clarification des rôles et des moyens).

# 2

## Installer le mode de pilotage spécifique pour l'évaluation et préciser les modalités d'association des acteurs

### ■ L'évaluation : une démarche participative

Le référentiel national pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable et agendas 21 incite les collectivités à **une démarche participative et pluraliste** conformément aux principes essentiels de toute démarche de développement durable (la participation et la transversalité sont deux éléments déterminants).

Processus dynamique et évolutif, la participation est une des modalités de mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance territoriale (l'un ne va pas sans l'autre).

Concrètement, cela se traduit par la mise en place d'un **dispositif spécifique d'évaluation** ouvert à un large panel d'acteurs : élus, techniciens, partenaires, entreprises, associations et habitants.



Source dessin : évaluation vigie / dessinateur : Cled'12

Cette implication large d'acteurs est *« un gage à la fois d'une évaluation de meilleure qualité, car enrichie de multiples regards, et d'une meilleure appropriation du projet par tous ceux susceptibles de participer à sa mise en œuvre »*.

#### La participation comprend différents niveaux d'ambition et peut prendre plusieurs formes

- **l'information** consiste à présenter un projet au public et peut intervenir à différentes étapes de ce projet ;
- **la consultation** est un recueil d'avis et d'attentes de bénéficiaires ou utilisateurs d'un projet, soit dans le cadre d'une procédure obligatoire (du type enquête publique) ou volontaire ; elle peut intervenir en amont du projet ou en cours et n'implique pas nécessairement une prise en compte des avis ;
- **la concertation** vise la compréhension mutuelle entre un émetteur et un récepteur par l'échange direct. Elle facilite la construction d'un sens commun et constitue pour le citoyen une opportunité de participation ;
- **la co-construction** d'un projet ou d'une politique suppose de faire participer les acteurs à l'élaboration du projet ou de la politique. Elle nécessite l'analyse collective de la problématique, une participation active et une forte implication des personnes et du public tout au long du projet, y compris dans le processus de décision ;
- **l'évaluation participative** repose sur la participation à l'exercice d'évaluation des principales parties prenantes du projet.

Extrait du cahier de l'observatoire n°6 des agendas 21 locaux et pratiques territoriales de développement durable « agenda 21 et participation : la voix de tous sur la voie de l'intérêt général » - repères pour l'action - octobre 2012

## « un comité de pilotage spécifique Evaluation »

La bonne conduite d'une évaluation en général suppose **la mise en place d'un pilotage stratégique (politique et technique)** et d'un mode d'organisation dédié, la création d'une instance spécifique dont la composition permet de croiser des points de vue différents pour alimenter un débat public.

Cela suppose de clarifier **les rôles et les responsabilités des acteurs** dans le dispositif d'évaluation mais aussi **les règles de la participation**, le niveau d'implication (information, consultation, concertation ou co-construction), les objets mis au débat (sur quoi et quand les acteurs sont-ils mobilisés ?) et le degré de prise en compte des apports de la participation des acteurs.

La formalisation du projet et dispositif d'évaluation (comprenant les finalités, le mode de pilotage, le questionnement amont, la méthode, la temporalité et les moyens affectés) permet d'asseoir le **mandat évaluatif** et de le donner à voir à toutes les parties prenantes.

Pour être utile, un processus d'évaluation doit être accepté tout comme ses modalités de mises en œuvre.

# 3

## Regarder la stratégie initiale et le chemin parcouru pour faire émerger des questions évaluatives

### Le questionnement évaluatif au cœur de la démarche

Dans une démarche classique d'évaluation de politique publique, **le questionnement évaluatif est un point fondamental**, qui constitue le cœur du projet tout comme le choix des méthodes. Il s'agit d'une liste de questions, aussi précises que possible, classées et hiérarchisées qui essaient de traduire les objectifs de l'évaluation en terme de faits vérifiables, de processus observables et de grandeurs mesurables.

**Ces questions peuvent être de différents types** : concerner la stratégie, les résultats et effets, les modes de gouvernance et de participation, les pratiques professionnelles, les comportements des acteurs mais aussi porter sur les facteurs d'environnement qui interagissent sur la politique ou le programme évalué.

Ce questionnement est un construit collectif local issu d'une relecture critique des objectifs stratégiques locaux et des premiers résultats des politiques, programmes et actions.

Il s'agit de faire émerger des questions pour l'évaluation (des questions que l'on souhaite se poser avant toute mise en œuvre ou après plusieurs années de mise en œuvre) qui serviront de fil conducteur pour la démarche, le choix de la méthode et l'analyse des résultats.



Source dessin : <http://www.frederic-chartier.com/> dessinateur : Gass

### « L'arbre des objectifs, outil pour susciter le questionnement »

Pour ce faire, il est souvent suggéré d'élaborer **un arbre des objectifs** (illustrant l'articulation des orientations stratégiques, des objectifs opérationnels et des actions, voire des indicateurs associés) ou **un diagramme logique d'impact** (on part des attentes de résultats ou changements que l'on souhaite produire pour remonter aux objectifs) comme base de dialogue.

Ce questionnement évaluatif issu d'un retour sur la perception de la stratégie et de sa déclinaison constitue ce que l'on appelle **le référentiel local d'évaluation**.

## ■ Le référentiel national pour l'évaluation : une aide au questionnement

Pour vous aider, le **référentiel national pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable et agendas 21** propose un certain nombre de questions évaluatives stratégiques structurées en fonction des 5 finalités et 5 éléments de démarche du cadre de référence, et pour chacune de ces questions quelques repères illustrant des réponses possibles auxquelles sont associées des indicateurs-clés puis secondaires.

Un rappel des engagements nationaux figurent également pour chaque finalité : *« ces questions constituent une base de discussion intéressante entre élus, mais également avec d'autres acteurs : agents, partenaires, voire habitants. Elles permettent de débattre du sens que l'on souhaite donner à son projet, des objectifs stratégiques prioritaires, et des changements principaux que l'on attend de la mise en œuvre du projet ».*

Trois catégories de questions stratégiques sont proposées pour chacune des finalités : des questions sur l'exemplarité interne, sur les impacts stratégiques du projet et sur la mise en cohérence des politiques, programmes et actions.

Ce parti pris est justifié de par la nature des agendas 21 : *« l'agenda 21 est un projet de changement qui impacte à la fois le fonctionnement interne de la structure porteuse du projet (gestion du patrimoine, achats publics, management et gestion des ressources humaines..) et l'ensemble des politiques et actions menées par la collectivité et par ses partenaires ».*

Il est clairement mentionné que ces questions évaluatives orientées sur la stratégie ne s'imposent pas aux collectivités mais permettent d'engager un dialogue visant la construction du questionnement local retenu pour l'évaluation de leur projet territorial. En somme, certaines d'entre elles peuvent entrer en résonance avec les attentes et les enjeux locaux et donc être retenues comme telles ou adaptées et d'autres rejetées.

# 4

## Identifier les outils à mobiliser et définir la méthode la plus à même de répondre aux questions évaluatives et aux finalités visées



Source dessin : politproductions / dessinateur : Jean-Claude Pertuzé

### ■ L'évaluation : des compétences et du temps

Tout d'abord, la conduite d'une évaluation s'appuie sur les **savoir-faire de la gestion de projet**, à savoir l'organisation dans le temps des principales phases de l'évaluation articulée au calendrier local, aux points d'étape liés aux comités de pilotage de l'évaluation et aux instances de décision de la politique ou du programme évalué.

Cela veut dire que **le choix de la méthode d'évaluation doit tenir compte de l'échéancier politique**, technique (logique de redéfinition ou renouvellement d'une politique ou programme) mais aussi **des capacités à faire** (ressources internes et compétences mobilisables) et **des moyens financiers disponibles** (dès lors que l'évaluation est externalisée totalement ou partiellement).

Dans le cadre d'une évaluation participative, il peut être intéressant de **prévoir un temps de sensibilisation-formation** à l'évaluation pour les membres de l'instance d'évaluation pour favoriser une culture commune.

Il s'agit ensuite de **choisir les outils de connaissance susceptibles de répondre au mieux aux questions évaluatives** et capacités à faire. Ces outils peuvent s'appuyer sur des enquêtes statistiques, des entretiens, des questionnaires, des études de cas, des groupes de travail, de l'observation...etc

Ces outils ne sont pas propres à l'évaluation mais renvoient aux méthodes des sciences sociales et humaines. Il est plus pertinent pour une évaluation de croiser des éléments qualitatifs et quantitatifs et de ne pas trop focaliser sur le suivi et les seuls indicateurs de mesure (le jugement de valeur ne saurait se réduire à la mesure et l'évaluation à la production d'indicateurs).

**Au-delà des constats, des situations identifiées, il importe de rechercher les causes et d'analyser les effets produits.**

## ■ L'observation, le suivi et les indicateurs au service de l'évaluation

Concernant le choix des indicateurs, il est utile d'être vigilant sur le choix des données, leur facilité d'accès et de production dans le temps, leur fiabilité et comparaisons possibles. Effectivement, un indicateur doit se situer dans un système de référence.

Il est généralement recommandé de s'appuyer sur les dispositifs de connaissance, d'observation et de suivi-bilans existants et de les enrichir.

Une fois la méthode d'évaluation choisie, elle doit être connue et explicitée clairement, y compris les modalités d'analyse, d'appréciation et de communication des résultats et recommandations.

Dans le référentiel national pour l'évaluation, un certain nombre d'indicateurs-clés et d'indicateurs secondaires sont proposés pour répondre aux questions évaluatives stratégiques suggérées, lesquelles sont classées selon les 5 finalités et éléments de démarche du cadre de référence national.

Aussi, il est précisé que ces *« indicateurs-clés sont à regarder non pas séparément, mais tous ensemble, comme un système cohérent. Proposés pour aider à objectiver les changements que peut apporter une stratégie de développement durable sur un territoire, ils n'ont de sens que s'ils sont suivis dans le temps et dès le démarrage du projet, permettant de mesurer les progrès réalisés grâce à la mise en œuvre de l'agenda 21 »*.

*« Les indicateurs secondaires, de types variés (indicateurs d'impact, de pression, de suivi ou de réalisation...) sont donnés à titre indicatif. Empruntés aux tableaux de bord de diverses collectivités engagées dans des démarches de développement durable, ils permettent d'enrichir la réflexion ou d'étoffer l'évaluation de tel ou tel aspect de la stratégie »*.

Tous les indicateurs proposés font l'objet d'une fiche technique qui précise « la définition, les modalités de recueil des données nécessaires et de construction de l'indicateur, son intérêt, son périmètre et ses limites d'utilisation ». Ces fiches figurent sur le site internet du ministère, dans la version web du référentiel à la rubrique « boîte à outils ». Ces fiches ont vocation à être enrichies dans le temps.

# L'évaluation de l'agenda 21 local



***« Pour poursuivre l'aventure »...***

***...d'autres ressources sont à votre disposition***

***Aides méthodes  
Films  
« Jeu de cartes »  
Recueil d'expériences***

***N'hésitez pas à les enrichir !***

*(à envoyer à la DREAL pour les mettre en partage)*

**Réalisation :** DREAL Bretagne, Cerema, Epices  
**Coordination :** DREAL Bretagne / Coprev / Cpros  
**Conception graphique :** DREAL Bretagne / Coprev / Cpros  
DREAL Bretagne / Communication

---

ISRN EQ-DRE35/RE--14--01--FR

**Contact :**  
**Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement  
et du logement Bretagne**  
**Service Connaissance Prospective Evaluation**  
Division Connaissance Prospective  
Bâtiment Armorique, 10 rue Maurice Fabre  
CS 96515 – 35065 Rennes Cedex  
Tél : 02 99 33 42 92  
[e-mail : coprev.dreal-bretagne@developpement-durable.gouv.fr](mailto:coprev.dreal-bretagne@developpement-durable.gouv.fr)

Novembre 2014