

**L'évaluation des politiques  
contractuelles territoriales : quel  
accompagnement pour les territoires de  
projets en Aquitaine ?**

ENITA de Clermont-Ferrand

Option Aménagement et Développement Rural

Maître de stage : Xavier STEFFAN

Tutrice pédagogique : Armelle MAUMELAT

Solenne CORRAND  
Mémoire de fin d'études  
Septembre 2005

## REMERCIEMENTS

Pour m'avoir permis de mener mon stage dans la confiance et dans la bonne humeur, pour m'avoir ouvert les portes du réseau des Pays aquitains, et pour son amour de l'Auvergne, je remercie Xavier Steffan, chargé de mission « Pays » à Pays et Quartiers d'Aquitaine.

Merci également à toute l'équipe de PQA qui m'a accueillie chaleureusement pendant six mois et m'a permis de découvrir les milles et une facettes du développement territorial au travers des nombreuses rencontres auxquelles j'ai participé. Vive la cantine !

A Julie, Audrey, Fabrice et Zoé, mes acolytes stagiaires de PQA qui par leur sympathie ont contribué à l'ambiance agréable du stage, je souhaite bonne chance pour la suite à Pau, Toulouse ou en Suède ! Bon vent également à Perrine et Amandine du CRA.

A tous les chefs de projet et à tous les partenaires de PQA qui ont bien voulu me recevoir et qui ont donné de leur temps pour répondre à mes questions, j'adresse de sincères remerciements.

Je remercie également Armelle Maumelat, qui a toujours répondu présent lors de mes moments d'interrogations et qui m'a apporté son appui amical et efficace.

Enfin, je tiens à remercier mes parents et Jonathan, qui par leur soutien et leurs nombreuses relectures ont contribué à la réussite de ce stage.

## ABSTRACT

« Pays et Quartiers d'Aquitaine » (PQA), regional library about land development, was created by the government and the Regional council of Aquitaine to support technically land spaces. In this way, it chose to elaborate a formation to inform, professionalize and help different land managers in Aquitaine about evaluation.

In order to elaborate a formation the closest as possible to technician expectances, a practical inventory about evaluation was made in Aquitaine. Conceptions and needs about evaluation were collected by interviews.

This study has permitted to show technician understandings about evaluation, and the necessity to form and help them.

Thanks to a comparison between evaluation and formation made in other French Regions, recommendations were made for the formation of PQA. Furthermore, recommendations were made for an evaluation witch probably be made by the Regional Council in order to prepare territorial contracts.

---

**KEY WORDS:** Evaluation, accompaniment, lands of projects, Aquitaine, contractual territorial policies

## LISTE DES ABREVIATIONS

**CESR** : Conseil Economique et Social Régional  
**CG** : Conseil Général  
**CGP** : Commissariat Général au Plan  
**CIADT** : Comité Interministériel de l'Aménagement et du Développement du Territoire  
**CNE** : Conseil National de l'Evaluation  
**CPER** : Contrat de Plan État-Région  
**CPL** : Carrefour des Pays Lorrains  
**CRA** : Conseil Régional d'Aquitaine  
**CRADT** : Conférence Régionale à l'Aménagement et au Développement du Territoire  
**CUB** : Communauté Urbaine de Bordeaux  
**DATAR** : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale  
**DOCUP** : Document Unique de Programmation  
**ENITA** : Ecole Nationale d'Ingénieurs des Travaux Agricoles  
**EPCI** : Etablissement Public de Coopération Intercommunale  
**FEDER** : Fonds Européen de Développement Régional  
**FEOGA** : Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole  
**FIV** : Fonds Interministériel à la Ville  
**FNADT** : Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire  
**FSE** : Fonds Social Européen  
**GAL** : Groupe d'Action Locale  
**GIP** : Groupement d'Intérêt Public  
**IFOP** : Instrument Financier d'Orientation de la Pêche  
**INE** : Instance Nationale d'Evaluation  
**LEADER** : Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale  
**LOADDT** : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire  
**LOADT** : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire  
**PCD** : Projet Collectif de Développement  
**PIC** : Programme d'Initiative Communautaire  
**PNR** : Parc Naturel Régional  
**PQA** : Pays et Quartiers d'Aquitaine  
**SRADT** : Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire  
**SGAR** : Secrétariat Général pour les Affaires Régionales  
**UE** : Union Européenne

# TABLE DES MATIERES

## TABLE DES MATIERES

## TABLE DES ILLUSTRATIONS

## INTRODUCTION

1

## PARTIE 1 : CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ETUDE

2

<b>1</b>	<b><u>CONTEXTE INSTITUTIONNEL : LES INSTITUTIONS QUI INTERVIENNENT DANS L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE</u></b>	<b>2</b>
1.1	L'UNION EUROPEENNE : L'AIDE AUX REGIONS GRACE AUX FONDS STRUCTURELS	2
1.2	L'ETAT : LES GRANDES ORIENTATIONS	2
1.3	LA REGION, CHEF DE FILE EN AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	3
1.4	LE DEPARTEMENT	3
1.5	LES STRUCTURES PORTEUSES DES CONTRATS	3
<b>2</b>	<b><u>« L'EXIGENCE » D'EVALUATION DANS LES POLITIQUES TERRITORIALES CONTRACTUELLES</u></b>	<b>3</b>
2.1	LES OBLIGATIONS D'EVALUATION DU CONTRAT DE PLAN ETAT – REGION DANS LE CONTEXTE D'UNE NOUVELLE NEGOCIATION	3
2.1.1	Historique du Contrat de Plan Etat-Région	3
2.1.2	L'actuel CPER (période 2000-2006)	4
2.1.3	L'évaluation des CPER	5
2.1.4	La renégociation future des CPER	6
2.2	LES EXIGENCES D'EVALUATION DES DIFFERENTS CONTRATS DANS LE CADRE DU CPER	7
2.2.1	Le contrat de Pays	7
2.2.2	Le contrat d'agglomération	7
2.3	LES EXIGENCES D'EVALUATION POUR LES TERRITOIRES BENEFICIANT D'AIDES EUROPEENNES	8
2.3.1	Les territoires bénéficiant des fonds structurels	8
2.3.2	Les Programmes d'Initiative Communautaire : l'exemple de LEADER+	8
<b>3</b>	<b><u>L'EXISTANT EN MATIERE D'EVALUATION EN AQUITAINE : L'EVALUATION DES PROJETS COLLECTIFS DE DEVELOPPEMENT</u></b>	<b>9</b>
<b>4</b>	<b><u>LE CENTRE DE RESSOURCES PAYS ET QUARTIERS D'AQUITAINE</u></b>	<b>10</b>
4.1	LES PARTENAIRES FONDATEURS DE PQA	10
4.2	LES MISSIONS DU CENTRE DE RESSOURCES	10
4.3	LE PUBLIC-ACTEUR DE PQA	10
4.4	LES FONCTIONS	10
4.5	LES INSTANCES DECISIONNELLES ET LES MOYENS HUMAINS	10
4.5.1	La Présidence du GIP	10
4.5.2	L'Assemblée Générale	11
4.5.3	Le Conseil d'Administration	11
4.5.4	La Direction Administrative	11
4.5.5	Le Conseil d'Orientation	11
4.5.6	Le Contrôle économique et financier	11
4.5.7	L'équipe opérationnelle	11
<b>5</b>	<b><u>LA DEMANDE DE PAYS ET QUARTIERS D'AQUITAINE</u></b>	<b>12</b>
5.1	OBJECTIFS INITIAUX : MISE EN PLACE D'UN CYCLE DE FORMATION A L'EVALUATION.	12
5.2	EVOLUTION DES OBJECTIFS	12
5.3	LES MISSIONS EFFECTIVEMENT CONDUITES DURANT LE STAGE	13
<b>PARTIE 2 : PROBLEMATIQUE, METHODOLOGIE ET CONCEPT</b>		<b>14</b>
<b>1</b>	<b><u>PROBLEMATIQUE</u></b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b><u>APPROCHE METHODOLOGIQUE</u></b>	<b>14</b>
2.1	RECHERCHES BIBLIOGRAPHIQUES	14
2.2	REALISATION D'ENTRETIENS EN AQUITAINE	15

2.2.1	Le cadre de l'enquête	15
2.2.2	Élaboration d'un guide d'entretien	15
2.2.3	Déroulement des entretiens	15
2.3	REDACTION D'UNE SYNTHÈSE DES ENTRETIENS POUR LES ASSISES REGIONALES	16
2.4	REPERAGE D'EXPERIENCES EVALUATIVES DANS D'AUTRES REGIONS FRANÇAISES	16
2.5	MISE EN PLACE DU CYCLE DE FORMATION DE PAYS ET QUARTIERS D'AQUITAINE	16
<b>3</b>	<b><u>LE CONCEPT D'EVALUATION</u></b>	<b>16</b>
3.1	DEFINITIONS	16
3.2	FINALITES ET OBJETS D'EVALUATION	17
3.2.1	Finalités	17
3.2.2	Objets d'évaluation	18
3.3	LES CRITERES D'EVALUATION	19
3.3.1	Cohérence	19
3.3.2	Efficacité	19
3.3.3	Efficiéce	19
3.3.4	Utilité ou impact	19
3.3.5	Pertinence	19
3.4	QUI EVALUE ET AVEC QUI ?	19
3.4.1	Evaluation externe ou interne ?	19
3.4.2	Evaluation participative	19
3.5	DES NIVEAUX D'EVALUATION COMPLEMENTAIRES	20
3.5.1	Evaluation <i>ex-ante</i>	20
3.5.2	Evaluation à mi-parcours	20
3.5.3	Evaluation <i>in-itinere</i>	20
3.5.4	Evaluation finale et évaluation <i>ex-post</i>	20
<b>PARTIE 3 : QUEL ACCOMPAGNEMENT POUR LES TERRIOIRES DE PROJETS EN AQUITAINE ?</b>		<b>22</b>
<b>1</b>	<b><u>ETUDE DES PRATIQUES D'EVALUATION EN AQUITAINE</u></b>	<b>22</b>
1.1	ETATS DES LIEUX DES PRATIQUES EN AQUITAINE	23
1.1.1	Les prémices d'évaluation dans les 25 Pays aquitains	23
1.1.2	L'évaluation dans d'autres territoires de projets aquitains : un outil déjà utilisé	26
1.2	LES CONCEPTIONS DE L'EVALUATION	30
1.2.1	Obligation d'évaluer et implication des territoires	30
1.2.2	Vision de l'évaluation et difficultés rencontrées	30
1.2.3	Attentes des territoires en matière d'accompagnement à l'évaluation	32
<b>2</b>	<b><u>PRATIQUES D'EVALUATION ET DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT DANS D'AUTRES REGIONS</u></b>	<b>34</b>
2.1	DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT DES PAYS A L'EVALUATION EN BOURGOGNE	34
2.2	DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT DES TERRITOIRES EN POITOU-CHARENTES	35
2.3	EVALUATION DES CONTRATS DE PAYS ET D'AGGLOMERATION EN CHAMPAGNE-ARDENNE	36
2.4	FORMATION-CONSEIL A L'EVALUATION DES CONTRATS DE PAYS EN REGION CENTRE	37
2.5	INDICATEURS EVALUATIFS POUR LES CONTRATS TERRITORIAUX UNIQUES EN PAYS DE LA LOIRE	37
2.6	EVALUATION EX-POST DES AIDES ATTRIBUEES AUX PAYS EN BRETAGNE	38
2.7	EVALUATIONS EN LORRAINE	39
2.8	EVALUATION DU VOLET TERRITORIAL DU CPER EN NORD PAS DE CALAIS	39
<b>3</b>	<b><u>PERSPECTIVES</u></b>	<b>40</b>
3.1	LES PRATIQUES D'EVALUATION SONT-ELLES TRANSFERABLES ?	40
3.2	PRECONISATIONS	41
3.2.1	Préconisations pour le « cycle évaluation » de PQA	41
3.2.2	Une nécessaire clarification des politiques contractuelles territoriales	42
3.2.3	Pistes de réflexion pour une évaluation de la démarche Pays	43
<b>CONCLUSION</b>		<b>44</b>

## **BIBLIOGRAPHIE**

## **TABLE DES ANNEXES**

## TABLE DES ILLUSTRATIONS

### **Index des figures**

*Figure 1 : Les principaux critères d'une évaluation* \_\_\_\_\_ *vis à vis de la page 19*

### **Index des tableaux**

*Tableau 1 : Canevas d'étude des pratiques d'évaluation en Aquitaine*

22

## INTRODUCTION

La 1<sup>ère</sup> loi de décentralisation (du 2 mars 1982), relative aux droits et libertés des communes, départements et régions et permettant à la région de devenir collectivité territoriale, est considérée comme le point de départ d'une nouvelle ère du développement territorial. Un certain nombre de compétences, en particulier en matière d'aménagement du territoire, sont transférées à la région et les Contrats de Plan Etat - Région, supports essentiels du développement territorial, sont créés en 1984.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003, renforce le rôle de chef de file de la région dans le domaine de l'aménagement du territoire en lui transférant de nouvelles compétences (Élaboration d'un schéma régional des infrastructures et des transports ; candidature pour la gestion d'aérodromes civils et de tout port non autonome relevant de l'État situé sur son territoire).

Ainsi en 20 ans les Conseils Régionaux ont-ils appris à mettre en place leur propre politique territoriale. Depuis 2000, date du début de la 4<sup>ème</sup> génération de Contrats de Plan Etat – Région (CPER), les régions contractualisent avec les territoires officialisés dans la Loi d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire de 1999 (Pays, agglomérations, Parcs Naturels régionaux) en partenariat avec l'Etat.

Ce faisant, une diversité d'acteurs et d'organismes se trouvent impliqués dans l'aménagement du territoire et le développement rural en particulier (Etat, régions, départements, structures porteuses de projets).

Les CPER 2000-2006 touchent bientôt à leur fin et la forme que prendra la prochaine génération est pour l'instant inconnue. Un bilan de ces politiques territoriales contractuelles sera sans doute nécessaire pour préparer l'éventuelle 5<sup>ème</sup> génération.

L'évaluation, véritable outil d'aide à la décision, pourrait permettre aux signataires des CPER de préparer leur future politique à l'égard des territoires, et à ceux-ci, de faire valoir leur utilité. Cependant, l'évaluation est une notion relativement récente dans le domaine des politiques publiques. Souvent appréhendée et peu mise en œuvre, elle demeure parfois un sujet sensible.

C'est de ce constat et de la demande d'information en matière d'évaluation de la part des territoires aquitains, qu'est née à Pays et Quartiers d'Aquitaine, la volonté d'effectuer un état des lieux des pratiques dans les territoires de la région et de mettre en place un cycle de formation sur ce sujet. Pour Pays et Quartiers d'Aquitaine, centre de ressources régional sur le développement territorial dont la mission principale est l'appui technique aux territoires, il y a nécessité d'informer, de professionnaliser et d'accompagner les différents responsables des territoires de projet aquitains dans leur diversité en matière d'évaluation.

Replacée dans son contexte et précisée quant à sa problématique, notre étude s'attachera :

- dans un premier temps, à réaliser un état des lieux des pratiques d'évaluation dans les territoires de projets aquitains et à cerner les conceptions de l'évaluation des agents techniques ainsi que leurs attentes en matière d'accompagnement,
  - dans un second temps, à identifier les pratiques d'évaluation de politiques territoriales contractuelles et les dispositifs d'accompagnement des territoires dans d'autres régions françaises.
- Alors seulement, des recommandations pour un cycle de formation pourront être formulées.

## **PARTIE 1 : CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ETUDE**

Pour présenter le contexte dans lequel se place notre étude, il nous paraît nécessaire de décrire en premier lieu le rôle des institutions et collectivités qui interviennent dans l'aménagement du territoire dans le cadre des politiques contractuelles territoriales. Ce panorama nous permettra ainsi de comprendre les interventions de ces différents acteurs dans les pratiques d'évaluation.

### **1 CONTEXTE INSTITUTIONNEL : LES INSTITUTIONS QUI INTERVIENNENT DANS L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

#### **1.1 L'Union Européenne : l'aide aux régions grâce aux fonds structurels**

La politique régionale de l'Union européenne (UE) vise à développer la cohésion économique et sociale de son territoire et à atténuer les inégalités de développement, accentuées par les élargissements successifs. Afin de mener à bien cet effort de cohésion, la Commission a créé des instruments financiers : les Fonds structurels<sup>1</sup> et le Fonds de cohésion qui servent à cofinancer dans les Etats membres des interventions régionalisées ou horizontales. Ces fonds poursuivent pour la période 2000-2006 trois objectifs<sup>2</sup> et sont complétés par des Programmes d'Initiative Communautaire (PIC) : INTERREG III, URBAN II, LEADER+, EQUAL, selon des zones éligibles.

Les Etats membres doivent présenter à la commission européenne leurs programmes éligibles aux fonds structurels sous forme d'un Document Unique de Programmation (DOCUP). Ce document est élaboré par chaque région en collaboration avec les services de l'Etat et du Conseil Régional et comprend le plan de développement décrivant les interventions souhaitées, une description résumée des mesures envisagées, un plan de financement correspondant à ces propositions et les dispositions de mise en œuvre du programme dont les modalités de gestion, de suivi et d'évaluation du programme.

#### **1.2 L'Etat : les grandes orientations**

En matière d'aménagement et de développement du territoire, l'Etat définit les grandes orientations de la politique et ses priorités. Ces décisions sont prises lors du Comité Interministériel de l'Aménagement et du Développement du Territoire (CIADT) qui se réunit sous la présidence du Premier Ministre.

Ainsi, dans le contexte de la décentralisation, le gouvernement a-t-il distingué lors du CIADT du 13 décembre 2002 :

- Les actions de l'Etat, recentrées sur les investissements publics structurants, sur l'anticipation et la vision à long terme.
- Les politiques partagées avec les régions, s'appuyant sur de nouveaux modes de contractualisation.
- L'appui aux dynamiques territoriales grâce à une amélioration des capacités d'ingénierie et de coopération et aux partenariats publics/privés.

Les grandes orientations prises lors du CIADT du 14 septembre 2004 concernent la politique industrielle (la stratégie des pôles de compétitivité), une nouvelle politique du littoral et un plan d'accompagnement du haut débit sur les territoires.

---

<sup>1</sup> Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) ; Fonds Social Européen (FSE) ; Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) ; Instrument Financier d'Orientation de la Pêche (IFOP)

<sup>2</sup> Objectif 1 : régions en retard de développement ; Objectif 2 : zones en difficulté structurelle ; Objectif 3 : actions en faveur de l'emploi, de l'éducation et de la formation.

### **1.3 La région, chef de file en aménagement du territoire**

Avec la décentralisation, la Région est devenue le réel chef de file en matière d'aménagement du territoire. En effet, la compétence « aménagement du territoire et planification » lui confère l'élaboration du Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT) qui fixe les orientations à moyen terme du développement durable de la région, et la signature des Contrats de Plan Etat - Région (CPER).

### **1.4 Le département**

Le département possède la compétence « aménagement de l'espace et équipement » qui recouvre notamment la voirie départementale, les transports, la gestion des ports maritimes, l'aménagement et la gestion des cours d'eau, l'établissement d'un programme d'aide à l'équipement rural... Par ailleurs, le Conseil Général (CG) doit donner son avis lors de l'élaboration et de l'approbation du SRADT.

### **1.5 Les structures porteuses des contrats**

La structure porteuse d'un contrat (de Pays, d'agglomération, de ville ou de programmes européens) peut être un syndicat mixte, une fédération d'Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) et de communes isolées, une association ou un GIP de Développement Local (GIP-DL)<sup>3</sup>.

Ces structures interviennent en matière d'aménagement du territoire dans la limite de leurs compétences et de leurs missions.

## **2 « L'EXIGENCE » D'EVALUATION DANS LES POLITIQUES TERRITORIALES CONTRACTUELLES**

Les politiques territoriales correspondent à des politiques ayant une logique rattachée à un territoire. La contractualisation territoriale allie territoire et action contractuelle. Il s'agit donc d'une coopération validée par un contrat entre acteurs susceptibles d'agir sur un même territoire.

### **2.1 Les obligations d'évaluation du Contrat de Plan Etat – Région dans le contexte d'une nouvelle négociation**

#### **2.1.1 Historique du Contrat de Plan Etat-Région**

Le Contrat de Plan Etat-Région (CPER) est apparu dans les années 80 pour substituer une logique de programmation, impliquant une négociation partenariale entre l'Etat et la Région, à une intervention unilatérale (subvention accordée selon une logique descendante), qui prévalait jusque là. D'abord peu formalisé par la loi du 29 juillet 1982, il est progressivement devenu un support essentiel des politiques d'aménagement du territoire.

Quatre générations de CPER se sont donc succédées depuis leur apparition dans le décret du 21 janvier 1983. La 1<sup>ère</sup> génération (1984-1988) avait pour objectif la modernisation et l'équipement dans un contexte de baisse de la croissance et de restructuration des industries charbonnières, sidérurgiques, chimiques et textiles. La 2<sup>ème</sup> génération (1989-1993) s'est inscrite dans le contexte de la territorialisation de l'action publique (aides aux régions en reconversion industrielle ou à prédominance rurale ; contrats de ville) avec plus de sélectivité dans le choix des actions pour éviter le « saupoudrage » des crédits. La 3<sup>ème</sup> génération (1994-1999) a eu lieu dans le contexte de la déconcentration des aides de l'Etat, avec un allongement de la durée des contrats<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, en cours d'exécution prévoit la création des GIP d'aménagement et de développement du territoire qui remplaceraient les GIP-DL.

<sup>4</sup> D'après MOULIN O., *Les Contrats de Plan Etat-Région*, La documentation Française, DATAR, 2002

### 2.1.2 L'actuel CPER (période 2000-2006)

L'actuelle génération des CPER (4<sup>ème</sup> génération, période : 2000-2006) a cherché à réaffirmer le rôle privilégié de la Région en matière d'aménagement des territoires et à réfléchir à une contractualisation « par objectifs », passant ainsi d'une « logique de guichet » à une « logique de projet ». L'ambition de cette 4<sup>ème</sup> génération de CPER était également de privilégier la concertation et d'approfondir la dimension Européenne en alignant la durée des contrats sur celle des programmes européens (7 ans) et en permettant une révision du contrat à mi-parcours.

Un nouveau volet dit « volet territorial » a ainsi été intégré au contrat pour une meilleure organisation territoriale. Ce volet permet aux territoires comme les Parcs Naturels Régionaux (PNR), les réseaux de villes ou les territoires de projet reconnus par la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT), dite « Loi Voynet », du 25 juillet 1999, comme les Pays et les agglomérations, de signer dans le cadre général du CPER, un contrat spécifique avec l'Etat et la Région.

Le volet territorial doit mobiliser au moins 25% des crédits de l'Etat dans les CPER.

#### *2.a Le contrat de Pays*

L'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT) dite « Loi Pasqua » définit ainsi la notion de Pays : « *Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui le composent ont vocation à se regrouper en Pays.* ».

La concept de Pays est officialisé dans la LOADDT qui prévoit que la démarche repose sur :

- L'élaboration d'une charte, exprimant un projet commun de développement durable du pays, afin de renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. S'appuyant sur une vision partagée et prospective du territoire à 10 ans (diagnostic partagé et approche cartographique), ce document définit des orientations stratégiques et des modalités d'organisation du pays.
- La création d'un conseil de développement, reflet d'une démarche participative associant toutes les forces vives du pays, élus locaux, socioprofessionnels, responsables associatifs et autres représentants de la société civile. Cet organe consultatif participe à l'élaboration de la charte de pays.
- Un contrat de planification stratégique, signé avec les partenaires financiers (a minima l'Etat et la Région), avec la transcription des orientations prioritaires de développement en un programme opérationnel favorisant l'aménagement de l'espace et la revitalisation économique du pays.

#### *2.b Le Contrat d'agglomération*

Aire urbaine comptant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes compte plus de 15 000 habitants, la communauté d'agglomération telle qu'elle existe actuellement, est définie juridiquement dans la loi dite « Loi Chevènement » du 12 juillet 1999, qui visait à simplifier le paysage intercommunal. Renforcée dans la LOADDT qui lui donne le droit de contractualiser dans le cadre des CPER, l'agglomération apparaît comme l'échelle pertinente pour construire un projet de développement en milieu urbain.

De la même manière que pour les Pays, la démarche des contrats d'agglomérations repose sur l'élaboration d'un projet d'agglomération à l'échéance de 10 ans, puis la négociation d'un contrat pour la durée du CPER avec les partenaires Etat et Région.

### 2.1.3 L'évaluation des CPER

#### 3.a *Le dispositif prévu par la loi*

La circulaire du 09 décembre 1993 mentionnait l'obligation d'inscrire une procédure d'évaluation dans les CPER, et fixait les modalités d'évaluation de certaines actions des CPER de 3<sup>ème</sup> génération : l'évaluation a pour but de « *mesurer l'adéquation de chaque composante d'un programme à l'objectif affiché et d'en dégager des propositions pour en améliorer la performance* ». Ainsi, il était possible de procéder à l'évaluation des projets choisis au niveau régional dans la limite d'une enveloppe de 6/10000<sup>ème</sup> du volume des crédits d'Etat du CPER concerné.

Cependant, ces modalités d'évaluation ont été jugées insuffisantes et l'idée d'une évaluation globale et transversale des CPER est apparue. Avec la circulaire du 28 décembre 1998, apparaît une politique plus ambitieuse en matière d'évaluation des CPER, tandis qu'une Instance Nationale d'Evaluation (INE) est créée au niveau national. Sa mission principale consiste à examiner les projets d'évaluation transmis par les comités régionaux d'évaluation.

Dans le CPER 2000-2006, figurent de nouveaux dispositifs de suivi et d'évaluation auxquels correspondent des crédits spécifiques. La Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) assure le suivi financier des CPER via le Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire (FNADT).

Au plan régional, une section spécialisée de la Conférence Régionale à l'Aménagement et au Développement du Territoire (CRADT), est constituée en « comité de pilotage régional de l'évaluation ». Présidée par le Directeur Général des Services de la Région et par le Secrétaire Général pour les Affaires Régionales (SGAR), ce comité propose des thèmes d'évaluation au comité de suivi des CPER et conduit les travaux commandés.

Au niveau national, L'INE a un rôle d'accompagnement méthodologique des instances régionales et a pour fonction de « *mutualiser les pratiques et développer les transferts d'expériences, diffuser la culture de l'évaluation et les informations* » (circulaire du Premier Ministre du 25 août 2000). Elle examine les projets d'évaluation des comités régionaux, formule des avis et des recommandations et propose au Commissariat Général au Plan (CGP), gestionnaire des crédits d'évaluation, les attributions de crédits.

Autre instance nationale, le Conseil National de l'Evaluation (CNE) conduit à la demande des ministères des évaluations interministérielles et interrégionales.

#### 3.b *L'état d'avancement de l'évaluation du volet territorial des CPER*

Si la nécessité d'une évaluation des CPER 2000-2006 est soulevée par certains afin de préparer au mieux leurs renégociations futures, à l'heure actuelle aucune directive nationale ne l'impose.

Certaines régions ont déjà commencé à évaluer leur volet territorial du CPER en procédant notamment à des évaluations des processus de contractualisation. Ainsi, les régions Bourgogne, Lorraine, Pays de la Loire ou Centre ont-elles déjà mis en place des dispositifs d'accompagnement des Pays ou agglomérations en matière d'évaluation.

Nous pouvons considérer ces initiatives régionales comme de réelles démarches d'évaluation.

En effet, pour répondre à un objectif global - la poursuite des procédures contractuelles-, il faudrait répondre à trois objectifs spécifiques : l'évaluation de la charte, l'évaluation du contrat et enfin, l'évaluation de la démarche. Si la démarche d'évaluation régionale prouve que les contrats de territoires ont permis de financer des projets plus efficacement, que la charte a permis d'orienter le territoire et que les territoires concernés ont effectivement portés des processus de développement local ; alors les trois objectifs spécifiques seront atteints ainsi que l'objectif final, ce qui plaide pour le maintien, voire le renforcement des procédures contractuelles.

Au niveau national, la DATAR a lancé en mars 2005 l'évaluation *in-itinere*<sup>5</sup> des contrats de Pays et d'agglomérations. Cette évaluation, qui prendra fin en décembre 2005, a deux objectifs : « *préparer la future évaluation ex-post*<sup>6</sup> *du volet territorial des CPER, et formuler des préconisations pour l'élaboration d'un volet territorial renouvelé dans la prochaine génération contractuelle* »<sup>7</sup>. Ainsi, trois volets sont inscrits au cahier des charges : une analyse de l'ensemble des contrats signés, une analyse approfondie d'un panel de 15 contrats de Pays et de 15 contrats d'agglomération, et une enquête réalisée auprès des partenaires des territoires (SGAR et conseils régionaux). De plus, un volet d'analyse spécifique aux Pays urbains (articulation entre contrat de Pays et contrat d'agglomération) sera intégré à l'évaluation des contrats de Pays. L'étude doit être terminée pour le 31 décembre 2005 et les résultats diffusés après cette date.

#### 2.1.4 La renégociation future des CPER

Le CPER contractualisé en 2000 prend fin en 2006. De nouvelles négociations seront sans doute entamées, mais la forme que prendra ces nouveaux contrats reste inconnue.

La DATAR vient de publier le rapport des inspecteurs généraux<sup>8</sup> qui fait la synthèse des positions des Assemblées et des associations d'élus sollicitées par le Premier Ministre et suggère des pistes de réforme des contrats de plan Etat-Région.

De la synthèse des contributions, émerge un large consensus sur l'intérêt du maintien d'une contractualisation entre l'Etat et les Régions visant à fournir aux acteurs du développement régional : « *une perspective d'ensemble sur les politiques publiques des années à venir ; la définition partagée des priorités du développement régional avec la Région comme chef de file ; la construction d'un cadre de convergence pour les acteurs impliqués dans le développement régional* ».

Ainsi, les contributions reconnaissent à la Région un rôle de chef de file dans la relation contractuelle avec l'Etat, notamment dans les champs couverts par les Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT) et dans la contractualisation avec les territoires de projet. De plus, le maintien d'un volet territorial dans les CPER et d'une présence de l'Etat dans la contractualisation, recueillent de nombreux avis favorables.

Cependant, au niveau opérationnel rien n'a encore été décidé. Les élus, les responsables des conseils de développement et les chefs de projets de plus de 300 Pays ont manifesté leur inquiétude quant à l'avenir des procédures contractuelles lors des Etats Généraux des Pays qui se sont tenus à Caen le 30 juin et 1<sup>er</sup> juillet 2005.

En effet, M. Christian ESTROSI, Ministre Délégué à l'Aménagement du territoire, a déclaré dans le discours d'ouverture des Etats généraux : « *Au niveau infrarégional, qui vous concerne tout particulièrement, la grande majorité des instances consultées plaident pour le maintien d'un volet territorial dans la future génération contractuelle. La question est de savoir précisément sous quelle forme et dans quel périmètre. Dans un contexte de décentralisation accrue et de marges budgétaires contraintes, l'Etat doit-il continuer à contractualiser avec l'ensemble des Pays et des agglomérations alors que se profilent par ailleurs des contrats métropolitains ? Une sélectivité, qu'elle soit géographique ou thématique, apparaît sans doute incontournable. Il appartiendra au Gouvernement d'arrêter dans les prochains mois l'architecture globale des futurs contrats avant d'entamer les négociations régionales.* »<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Evaluation « chemin faisant »

<sup>6</sup> Evaluation des impacts d'une politique lorsque celle-ci prend fin

<sup>7</sup> Informations issues d'un entretien avec Cécile COMBETTE-MURIN, chargée de mission Pays à la DATAR, en charge de l'évaluation des contrats de Pays et agglomérations (réalisé le 18 juillet 2005)

<sup>8</sup> Inspection Générale de l'Administration, Inspection Générale des Finances, *Rapport à Monsieur le Premier Ministre sur l'Avenir des Contrats de Plan État - Région*, DATAR, mars 2005

<sup>9</sup> Extrait du discours d'ouverture des Etats Généraux des Pays par M. Christian ESTROSI Ministre Délégué à l'Aménagement du Territoire, 1<sup>er</sup> juillet 2005, Caen

Cette position très en retrait quant aux futurs CPER soulève la question même du soutien gouvernemental à la politique de Pays. Dans un contexte national de désengagement de l'Etat - certes préoccupé par la réduction du déficit budgétaire et la baisse des dépenses publiques-, le volet territorial pourrait devenir la « variable d'ajustement budgétaire » du CPER. À travers des évaluations probantes, les territoires de projet peuvent donc espérer infléchir cette position « frileuse » de l'Etat s'ils veulent avoir l'assurance du financement gouvernemental des CPER.

## **2.2 Les exigences d'évaluation des différents contrats dans le cadre du CPER**

### **2.2.1 Le contrat de Pays**

La 1<sup>ère</sup> phase de contractualisation de Pays s'achève en 2006. Les Pays devront faire valoir leur utilité à travers des évaluations qui seront sans doute menées à l'horizon 2006. Celles-ci permettront aux acteurs des Pays de se positionner dans une logique de progression (« pilotage stratégique ») en évaluant les moyens utilisés pour parvenir aux résultats actuels et en s'interrogeant sur l'amélioration de ces moyens et/ou résultats

Des critères d'évaluation ont parfois été prévus lors de la mise en œuvre du programme d'actions en vue de cette évaluation qui servira de base au démarrage d'un nouveau contrat.

### **2.2.2 Le contrat d'agglomération**

La 1<sup>ère</sup> génération de contrats d'agglomération (2000-2006) touche également à sa fin l'an prochain. Comme les Pays, les agglomérations seront bientôt dans l'impérative nécessité d'évaluer si elles souhaitent bénéficier d'une nouvelle génération de contrats.

#### **Le contrat de ville**

Apparu dans les années 1990, le contrat de ville concrétise localement les ambitions de la politique de la Ville. Cette procédure est contractuelle, territoriale et globale, et permet de consolider un partenariat local en coordonnant les interventions de chacun, pour favoriser le développement social et urbain des territoires les plus en difficulté comme les « quartiers sensibles ».

Le contrat de ville fait désormais partie du CPER, en constituant le volet « cohésion sociale et territoriale » du contrat d'agglomération. Cette seconde génération de contrat de ville (2000-2006) se caractérise par sa durée (7 ans) et son échelle d'intervention qui permet théoriquement de trouver dans les compétences communautaires des agglomérations, des réponses aux problématiques des quartiers (mobilité, emploi, prévention, etc.). Cependant, des attitudes « municipales » et la forte proportion de la rénovation urbaine dans la politique de la ville réduisent souvent le contrat de ville à des projets d'urbanisme au détriment de la gestion urbaine de proximité.

Or cette 2<sup>ème</sup> génération de contrats de ville touche bientôt à sa fin. Lors des Assises Nationales de la Ville du 08 avril 2005, le Ministre délégué à la ville et au logement, M. Marc-Philippe Daubresse, a annoncé la signature d'une nouvelle génération de contrats de ville. Les principes d'une politique globale, partenariale et du rôle fort de l'État ont été réaffirmés en même temps qu'une mise en œuvre plus simple du contrat, une meilleure articulation avec le plan de cohésion sociale et une meilleure adaptation des contrats aux spécificités locales.

Le principe même des contrats de ville n'est donc pas remis en question, mais le montant du Fonds Interministériel à la Ville (FIV) reste à l'heure actuelle une interrogation importante qui fait douter les acteurs de la politique de la ville quant à l'avenir de cette politique.

Afin de préparer cet avenir incertain et pour montrer la nécessité d'une politique de la ville ambitieuse et efficace, les chefs de projets souhaitent évaluer les contrats.

## **2.3 Les exigences d'évaluation pour les territoires bénéficiant d'aides européennes**

### 2.3.1 Les territoires bénéficiant des fonds structurels

Le règlement général « Règlement (CE) du Conseil du 21 juin 1999 (n° 1260/1999), portant dispositions générales sur les fonds structurels » (Journal Officiel n° L 161 du 26 juin 1999), a distingué deux autorités pour les Fonds Structurels : une autorité de gestion et une autorité de paiement.

La France a fait le choix d'une gestion déconcentrée des fonds structurels européens en confiant aux préfets de région la double fonction d'autorité de gestion et d'autorité de paiement. Cependant, devant certaines difficultés de mise en œuvre entraînant une faible consommation des crédits alloués à la France au titre des fonds structurels, plusieurs mesures de simplification ont été annoncées par le Gouvernement à la suite du Conseil des ministres du 31 juillet 2002. Les collectivités peuvent dorénavant assumer, dans leur domaine de compétences, la gestion déléguée (octroi des subventions globales) d'une partie du programme de leur région, au-delà du seuil de 25% de son montant total qui était fixé jusqu'à présent.

La gestion du programme demeure souvent sous la responsabilité du préfet de région, qui conserve les fonctions d'autorité de gestion (responsable de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation du programme) et de paiement.

Les territoires et les projets bénéficiant d'aides européennes sont dans l'obligation de faire parvenir aux préfets de Région les données nécessaires à l'évaluation des programmes dont ils sont autorité de gestion. Les Secrétariats Généraux pour les Affaires Régionales (SGAR) peuvent ainsi mettre en œuvre des programmes de contrôle et d'évaluation et rendre compte à l'Union Européenne (UE) de la bonne utilisation des fonds.

Dans le cadre de la procédure dite de « subvention globale », les collectivités peuvent, à titre expérimental, gérer si elles en font la demande, les fonds structurels européens. Certaines régions françaises ont ainsi choisi de jouer pleinement leur rôle dans la décentralisation des fonds structurels. C'est le cas de l'Alsace qui bénéficie depuis le 1er janvier 2003 de la maîtrise directe des fonds structurels européens et en assume la responsabilité financière devant la Commission européenne, en lieu et place des services de l'Etat.

L'Aquitaine bénéficie également de subventions globales lui permettant de gérer quatre mesures du programme Objectif 2 et assure le suivi administratif et financier du programme Interreg IIIA (les paiements des subventions FEDER sont effectués par le Ministre des Finances espagnol).

### 2.3.2 Les Programmes d'Initiative Communautaire : l'exemple de LEADER+

Le Programme d'Initiative Communautaire (PIC) LEADER+ fait suite à deux premières générations de PIC LEADER I et II et « encourage la mise en œuvre de stratégies originales de développement durable intégrées, ayant pour objet l'expérimentation de nouvelles formes de valorisation du patrimoine naturel et culturel, et le renforcement de l'environnement économique ».

En France, le programme destiné aux zones rurales est mis en œuvre par la DATAR et les Documents Uniques de Programmation (DOCUP) définissent la stratégie, les modalités de sélection des programmes locaux. Un appel à projets a eu lieu en 2002, et 140 territoires français ont été retenus. Ces territoires, porteurs d'une stratégie de développement organisée autour d'un thème fédérateur, ont mis en place des Groupes d'Action Locale (GAL) dont le fonctionnement est organisé autour de la participation aux décisions d'une majorité de partenaires privés (représentants d'organismes socioprofessionnels, d'associations, d'entreprises).

Le programme est composé de trois volets :

- Volet 1 : mise en œuvre par les territoires ruraux des stratégies de développement innovantes et intégrées. Selon sa déclinaison nationale, le programme LEADER+ France est organisé autour de six thèmes fédérateurs : utilisation de nouveaux savoir-faire et des nouvelles technologies, accueil des nouveaux acteurs locaux et d'entreprises, valorisation

- des ressources naturelles et culturelles, amélioration de la qualité de la vie dans les zones rurales, valorisation des produits locaux, publics cibles : les jeunes et/ou les femmes,
- Volet 2 : coopération inter-territoriale (entre GAL français ou entre GAL et territoires ruraux français type Pays, PNR...) et transnationale (entre GAL européens et territoires d'autres programmes européens MEDA, PECO et TACIS<sup>10</sup>),
  - Volet 3 : mise en réseau des territoires (réseaux interrégionaux, réseaux au niveau national et réseau européen).

L'évaluation du PIC LEADER+ (période : 2002 - 2008) est une obligation européenne inscrite en tant qu'action dans le dossier de candidature. Les Groupes d'Action Locale (GAL) sont donc dans l'obligation d'effectuer une évaluation à mi-parcours ainsi qu'une évaluation finale de leur programme d'ici fin 2008 (avec intervention externe). Certains GAL se sont déjà lancés dans une évaluation du programme d'actions à mi-parcours, préparant ainsi l'évaluation finale obligatoire et le futur contrat LEADER s'il existe.

### **3 L'EXISTANT EN MATIERE D'EVALUATION EN AQUITAINE : L'EVALUATION DES PROJETS COLLECTIFS DE DEVELOPPEMENT**

Dans le contexte de l'émergence de la région comme chef de file du développement territorial, les Assemblées Régionales ont souhaité contractualiser avec les territoires. Ainsi, la région Aquitaine a-t-elle mis en place en 1991 cinquante Projets Collectifs de Développement (PCD) de petite taille ayant pour objectifs de maintenir et de diversifier les activités économiques, et d'améliorer le cadre de vie et les services à la population.

En 1997, dans le contexte de renouvellement de mandat, le Conseil Régional d'Aquitaine (CRA) a mis en œuvre un dispositif d'évaluation des PCD aquitains afin de faire le point sur la procédure.

Un « référentiel évaluatif » qui constituait le cahier des charges de chaque évaluation de PCD, avait tout d'abord été rédigé par les services du CRA en collaboration avec deux cabinets conseil avant d'être « testé » sur trois PCD achevés. Après correction du référentiel, le dispositif d'évaluation a été étendu aux autres PCD de la région Aquitaine. Plus de la moitié des PCD aquitains ont ainsi été évalués par plusieurs cabinets conseils retenus après consultation entre 1998 et 2002.

L'évaluation de toutes les mesures des contrats étant rendue impossible par l'absence de critères et d'indicateurs évaluatifs, le dispositif a permis d'évaluer la démarche PCD. Pour le CRA, cette évaluation a surtout contribué à mettre en place une concertation locale et à préparer une éventuelle réorientation de la politique. Pour les territoires qui en ont bénéficié, cette première évaluation fut l'occasion de s'approprier le vocabulaire évaluatif et d'analyser la qualité de leur projet et les progrès de leur territoire en matière de développement.

Certains territoires regrettent « *la faible qualité de l'évaluation menée et l'absence d'une synthèse globale des résultats* », mais le CRA met en avant la dimension concertée et participative des évaluations dans lesquelles les chefs de projets auraient sans doute pu s'investir d'avantage.

Si cette évaluation n'a effectivement pas fait l'objet d'une large publication des résultats (reproduits pour les membres du bureau et présentation lors d'une réunion publique), elle aura permis au CRA de mener une réflexion sur les suites à donner aux PCD et sur leur agrandissement géographique en vue de la mise en place des Pays. De plus, il est important de souligner l'originalité de cette démarche évaluative à un moment où la démarche d'évaluation n'était pas encore vraiment mise en œuvre dans les politiques publiques.

---

<sup>10</sup> MEDA : programme de coopération euro-méditerranéen ; PECO : Pays d'Europe Centrale et Orientale ; TACIS : programme communautaire qui encourage la démocratisation, l'Etat de droit et la transition vers l'économie de marché des Nouveaux Etats indépendants (NEI), nés de l'éclatement de l'URSS

## **4 LE CENTRE DE RESSOURCES PAYS ET QUARTIERS D'AQUITAINE**

Pays et Quartiers d'Aquitaine (PQA), centre de ressources régional sur le développement territorial, est un Groupement d'Intérêt Public (GIP) situé à Bordeaux.

### **4.1 Les partenaires fondateurs de PQA**

Le centre de ressources, inscrit au CPER 2000-2006, a été créé en février 2002 à l'initiative de l'Etat (Préfecture de région - SGAR), du Conseil Régional d'Aquitaine, du Conseil Economique et Social Régional d'Aquitaine (CESR), de l'Université Michel de Montaigne Bordeaux III, de l'Université Montesquieu Bordeaux IV, de l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux (IEP) et de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA).

L'Etat et la Région Aquitaine en sont les financeurs à hauteur de 50% chacun, et leurs représentants sont membres du Conseil d'Administration et du Comité d'Orientation de PQA.

### **4.2 Les missions du centre de ressources**

Conformément au CPER 2000-2006 et selon l'article 3 de ses statuts de GIP, PQA a pour objet principal « *d'accompagner la mise en œuvre des politiques publiques qui participent à la valorisation des territoires d'Aquitaine, par un développement équilibré et solidaire. Le centre de ressources est un dispositif d'appui technique et de mise en réseau commun à l'ensemble des acteurs* » de ces politiques publiques territoriales (urbaine et rurale), transversales et contractuelles.

### **4.3 Le public-acteur de PQA**

L'originalité du centre de ressources est d'intervenir dans le développement territorial dans sa diversité, de la politique de la ville à celle des Pays. Le public de PQA se compose de 6 familles « d'acteurs - usagers » :

- les chefs de projet des contrats de ville, d'agglomération et de pays,
- les opérateurs associatifs,
- les élus des collectivités territoriales,
- les agents des collectivités territoriales et des services de l'Etat,
- les chercheurs et les étudiants,
- les consultants, les représentants de la vie économique et de la société civile.

Ces « acteurs – usagers », qui participent aux activités de PQA, partagent leur savoir-faire : « la pratique de l'un s'enrichit de l'expérience de l'autre ». Chaque acteur donne de son temps et de ses connaissances pour mieux recevoir.

### **4.4 Les fonctions**

PQA élabore différentes actions pour répondre à des besoins d'information et de qualification exprimés par les acteurs aquitains : un service de questions/réponses, un bulletin sur l'actualité du développement territorial, une revue de presse électronique, des rencontres d'information et d'échanges, des cycles de conférences-débats et de perfectionnement, des groupes régionaux de travail, des ateliers, une veille documentaire (territoriale et thématique), des documents « utiles » (dossiers, annuaires, guides ...), et un site Internet.

### **4.5 Les instances décisionnelles et les moyens humains**

#### **4.5.1 La Présidence du GIP**

La Présidence du GIP est assurée alternativement par le Préfet de région d'Aquitaine et le Président du Conseil régional d'Aquitaine. En 2005, le Président est Alain ROUSSET, Président du Conseil régional.

#### 4.5.2 L'Assemblée Générale

L'Assemblée Générale (AG), lieu de l'expression du débat politique et stratégique se réunit deux fois par an, en début et en fin d'exercice pour valider un bilan d'activités et un programme d'actions. Elle se compose de cinq représentants de l'Etat, cinq de la Région, quatre universitaires et un représentant du Conseil Economique et Social Régional d'Aquitaine (CESR).

#### 4.5.3 Le Conseil d'Administration

Le Conseil d'Administration, organe exécutif, se réunit trois à quatre fois par an. Ont voix délibérative, tous les membres élus ou désignés par l'AG, et assistent aux séances le commissaire du Gouvernement, le contrôleur d'Etat, l'agent comptable, le directeur administratif et l'équipe opérationnelle.

#### 4.5.4 La Direction Administrative

La Direction Administrative, sous l'autorité du Conseil d'Administration, veille au bon fonctionnement et à la mise en oeuvre des activités de PQA. Composée de représentants du SGAR (missions ville et aménagement du territoire) et du CRA (Pôle "développement territorial"), elle se réunit deux fois par mois en compagnie de l'équipe opérationnelle.

Un Directeur administratif, nommé par l'AG pour une durée de un an, ordonne les recettes et les dépenses du GIP. En 2005, cette fonction est assurée, dans le cadre de la présidence alternée du GIP par Michel CHANUT, Directeur Général Adjoint du CRA.

#### 4.5.5 Le Conseil d'Orientation

Le Conseil d'Orientation, organe consultatif, qui associe des partenaires du centre de ressources, formule des avis et des propositions sur la mise en oeuvre du programme d'actions. Il se réunit deux fois par an et est composé de représentants des membres fondateurs, de la direction régionale du Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations (FASILD), de la direction régionale de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), de l'Association des Agents de Développement Local d'Aquitaine (AADELA), de l'Association des Professionnels Aquitains du Développement Social Urbain (APADSU).

#### 4.5.6 Le Contrôle économique et financier

Le contrôle économique et financier est assuré par un commissaire du Gouvernement, Bernard OHL, adjoint au SGAR qui représente l'autorité de tutelle et exerce une fonction d'alerte et de conseil, un contrôleur d'Etat qui exerce le contrôle de l'activité et de la gestion financière, et un agent comptable qui exerce la fonction de comptable du GIP.

#### 4.5.7 L'équipe opérationnelle

L'équipe opérationnelle du centre de ressources est composée de quatre chargés de mission :

- Bruno BERTRAND, chargé de mission ville,
- Hervé CASTELLI, chargé de mission capitalisation et diffusion,
- Anne-Sophie GILLION, chargée de mission LEADER+,
- Xavier STEFFAN, chargé de mission Pays.

Stéphane DENJEAN, chargée de gestion de l'information, et Véronique MUNOZ, assistante administrative complètent l'équipe.

## **5 LA DEMANDE DE PAYS ET QUARTIERS D'AQUITAINE**

### **5.1 Objectifs initiaux : mise en place d'un cycle de formation à l'évaluation.**

Depuis plusieurs années et pour répondre aux demandes d'information en matière d'évaluation de la part des territoires, l'équipe de PQA, souhaite effectuer un état des lieux des pratiques d'évaluation et mettre en place une formation sur le sujet. Il s'agit en effet d'accompagner, professionnaliser et informer les différents responsables (élus, chefs de projets et agents techniques) des territoires des projets aquitains (agglomérations, pays, quartiers, LEADER+...) en matière d'évaluation lors d'un « cycle de formation » prévu dès la fin de l'année 2005 et courant premier semestre 2006. Xavier STEFFAN, chargé de mission Pays, est plus particulièrement chargé de ce projet au sein de l'équipe.

Dans la perspective de l'organisation de ce cycle, il nous a été demandé :

- de repérer les pratiques d'évaluation existant en Aquitaine,
- d'identifier les attentes des acteurs du territoire,
- de collaborer à la mise en place opérationnelle du cycle de formation en rédigeant le cahier des charges (en repérant des intervenants potentiels, en élaborant le budget et en aidant à la conception des ateliers techniques...).

Le commanditaire est le seul centre de ressources PQA, bien que n'étant pas signataire des contrats territoriaux aquitains.

Par ailleurs, dès le début du stage, le CRA s'est montré intéressé par notre travail et il nous a été demandé de préparer une note de synthèse pour les Assises Régionales des Pays et Agglomérations organisées par la Région les 07 et 08 juillet 2005. Cette note de synthèse des entretiens réalisés auprès des responsables de Pays et de contrats d'agglomération avait pour objet de présenter un bilan des pratiques et des représentations en matière d'évaluation.

Nous pouvons souligner ici que le CRA, qui a manifesté sa volonté de poursuivre son soutien aux territoires ruraux, s'interroge sur les améliorations possibles de ses politiques territoriales. Ainsi, il souhaite mener une réflexion sur leurs effets et en particulier sur le volet territorial des CPER, en vue d'une future négociation.

Par ses missions, PQA a vocation à s'associer à la réflexion d'évaluation de la politique de Pays menée par la Région Aquitaine, et plus globalement aux démarches d'évaluation de territoires contractualisés.

### **5.2 Evolution des objectifs**

Alors que le CRA manifestait un intérêt pour les questions évaluatives, que les membres du conseil d'administration de PQA (CRA et SGAR) avaient donné un avis favorable quant à notre étude, (d'autant plus qu'à l'heure actuelle, ils n'ont pas commandé d'évaluation globale des projets de territoires), deux faits sont intervenus et ont modifié les objectifs initiaux.

Malgré les précautions prises pour la rédaction de la synthèse demandée, le CRA a manifesté une hésitation à la diffuser lors des Assises du 07 et 08 juillet. La question de l'évaluation est toujours un sujet sensible et un certain nombre de propos des personnes enquêtées concernait les politiques régionales envers les territoires ruraux. De fait, nous n'avons pas reçu l'accord suffisamment tôt pour diffuser la synthèse, celle-ci n'a donc pas pu être soumise au débat.

Par ailleurs, la direction administrative de PQA a pris la décision courant juillet de confier l'organisation du cycle de formation à un groupe de travail composé de professionnels (bureaux d'études) et de représentants du CRA et du SGAR (Secrétariat Général pour les Affaires Régionales). En raison des nombreuses rencontres organisées par PQA et le CRA avant l'été, et des congés annuels, les réunions de travail ont été reportées et ne pourront débuter qu'à partir d'octobre 2005.

### **5.3 Les missions effectivement conduites durant le stage**

Finalement, les activités que nous avons menées se sont organisées de la manière suivante :

Dans un premier temps, nous avons effectué un état des lieux des pratiques d'évaluation en Aquitaine, en rencontrant des chefs de projets Pays, LEADER+, contrat de ville et contrat d'agglomération. Nous avons également recueilli leurs besoins et leurs attentes en matière de formation à l'évaluation.

Dans un second temps, nous avons rédigé la note de synthèse qui nous avait été demandée en nous basant sur les propos des chefs de projets Pays et agglomération.

Dans un troisième temps, nous avons travaillé à la rédaction du cahier des charges et au repérage de prestataires pour animer le cycle de formation le montage opérationnel n'ayant pas pu se faire pendant la période de stage en raison du caractère délicat du thème et de la multiplication des rencontres organisées par PQA et le CRA.

Enfin, au vu de l'évolution de la mission, il nous a été demandé d'effectuer un travail de préparation de ces réunions en repérant et en contactant les régions françaises ayant déjà mis en place une formation sur l'évaluation, ou ayant effectué une évaluation de leurs territoires de projets, et en formulant des recommandations pour le cycle de formation de PQA.

## **PARTIE 2 : PROBLEMATIQUE, METHODOLOGIE ET CONCEPT**

### **1 PROBLEMATIQUE**

Au-delà des différentes missions qui ont été confiées, se pose un ensemble de questions :

- Quelles sont les pratiques d'évaluation sur le territoire aquitain ? comment ont-elles été mises en place ? Quelle analyse en font leurs acteurs ?
- Y a-t-il, pour les territoires, nécessité à évaluer leurs projets ?
- Les territoires sont-ils prêts à mettre en place des dispositifs d'évaluation ? i.e. les agents techniques et les élus sont-ils formés sur les questions d'évaluation ? Ressentent-ils des besoins d'évaluation et lesquels ?
- Que peut-on proposer comme contenu dans un cycle de formation ?
- Quels sont les objets d'évaluation possibles ? Selon quelles méthodes ?
- Dans quelles mesures peut-on évaluer des politiques territoriales en Aquitaine ?
- Existe-t-il d'autres pratiques d'évaluation dans d'autres régions ?
- Dans quelle mesure les pratiques d'évaluation sont-elles transférables ?

Dès lors, nous pouvons formuler pour notre étude la problématique suivante :

**Au regard des enjeux et des pratiques d'évaluation des politiques contractuelles territoriales mises en œuvre dans les régions, quel accompagnement des territoires de projets en matière d'évaluation peut-on mettre en place en Aquitaine ?**

Avant d'aborder la définition des concepts utilisés pour cette étude et l'analyse des résultats, nous présenterons la méthodologie que nous avons utilisée.

### **2 APPROCHE METHODOLOGIQUE**

La méthodologie que nous présentons ici, concerne l'étude des pratiques d'évaluation en Aquitaine et dans d'autres régions, mais également les travaux réalisés pour la mise en place opérationnelle du cycle de formation.

#### **2.1 Recherches bibliographiques**

Une recherche bibliographique approfondie a été nécessaire pour comprendre et s'approprier les concepts relatifs à l'évaluation.

Ainsi avons-nous pendant les premières semaines de stage travaillé à la rédaction d'une synthèse bibliographique sur l'évaluation des politiques contractuelles territoriales<sup>11</sup> qui avait pour but de présenter l'évaluation dans son contexte historique, de définir le terme d'évaluation en le différenciant de ses genres voisins, et de présenter les finalités, les objets, les critères et les différents modes évaluatifs. Ce travail avait également pour contenu la présentation des grandes étapes du dispositif évaluatif et des freins qui peuvent exister lors de la mise en place d'une évaluation.

---

<sup>11</sup> CORRAND S., *L'évaluation des politiques contractuelles territoriales*, synthèse bibliographique, 2005

## 2.2 Réalisation d'entretiens en Aquitaine

Afin d'élaborer un état des lieux des pratiques d'évaluation en Aquitaine et pour comprendre les interventions de l'Etat et de la région en matière d'évaluation, nous avons effectué un certain nombre d'entretiens.

### 2.2.1 Le cadre de l'enquête

Ne pouvant interroger en six mois tous les responsables de projets et tous les acteurs institutionnels aquitains, nous avons fait le choix de ne rencontrer que des territoires déjà repérés comme innovants ou en avance sur la question de l'évaluation par les chargés de mission de PQA. De plus, nous avons rencontré un certain nombre d'agents de collectivités territoriales et de services de l'Etat travaillant sur l'évaluation et recommandés par les responsables du service territorial du SGAR et du CRA.

### 2.2.2 Élaboration d'un guide d'entretien

Initialement, un seul guide d'entretien avait été élaboré. Il comportait plusieurs parties :

- Présentation de la personne interrogée (fonction) et du territoire (actions, partenariats...),
- Les pratiques d'évaluation sur le territoire, leur mise en place et leur suivi,
- Les résultats de l'évaluation,
- La vision de la personne interrogée concernant l'évaluation, les freins identifiés,
- Les attentes, les recommandations pour le « cycle évaluation » organisé par PQA.

Un 1<sup>er</sup> test du guide d'entretien a été réalisé auprès de M. Laurent CAILLAUD, du Pôle Evaluation de la mission Européenne du SGAR Aquitaine, qui avait manifesté son intérêt pour notre étude lors d'une 1<sup>ère</sup> rencontre.

Suite à cet entretien, nous nous sommes rendues compte que le 1<sup>er</sup> guide était trop directif et nous avons fait le choix de ne conserver qu'une série de questions destinées à relancer l'entretien. De plus, il nous est apparu que le guide ne pouvait être le même pour tous les acteurs du territoire. Nous avons donc rédigé trois guides avec une base de questions communes (cf. Annexe n°1) :

- Un guide « chef de projet » (responsables de Pays, de contrats d'agglomération et de contrats de ville),
- Un guide « animateur Leader+ » où figurent des questions spécifiques aux programmes Leader (évaluation Leader 2, consommation du budget de la fiche action évaluation...),
- Un guide « institutionnel ou partenaire potentiel » (Etat, Région, Département, Universités...) où ne figure pas la partie sur les pratiques d'évaluation mais une partie sur le rôle de l'institution lors des évaluations de territoires.

### 2.2.3 Déroulement des entretiens

Tous les entretiens réalisés étaient du type « semi-directif » avec une série de questions de relance. La durée moyenne des entretiens a été de 1h30. Deux groupes composaient notre échantillon (cf. Annexe n°2).

#### *3.a Les acteurs du territoire*

Dix-neuf responsables de territoires de projets ont été rencontrés, certains ayant une double mission (chef de projets Pays et GAL ; chef de projets Pays et contrat d'agglomération) :

- 12 chefs de projet Pays sur les 25 contrats signés,
- 2 chefs de projet contrat de ville sur les 7 aquitains,
- 1 chef de projet contrat d'agglomération sur les 6 aquitains,
- les 7 responsables des 7 GAL présents sur le territoire.

Un état des lieux des pratiques d'évaluation sur ces territoires et de la vision des acteurs en matière d'évaluation, a été effectué. Des démarches d'évaluation exemplaires ont également été repérées.

### *3.b Les acteurs institutionnels et partenaires potentiels*

Dix entretiens ont été réalisés auprès d'agents institutionnels (Etat, Départements, Région) et de partenaires potentiels (Universitaire) travaillant sur les questions d'évaluation.

Ces entretiens nous ont permis de comprendre les rôles des différentes institutions en matière d'aide aux territoires, et leur implication lors des évaluations.

### **2.3 Rédaction d'une synthèse des entretiens pour les Assises Régionales**

Sur la base des douze entretiens réalisés auprès des chefs de projet Pays et agglomération, nous avons rédigé une synthèse pour les Assises Régionales des Pays et agglomérations organisées par le CRA.

Cette synthèse présentait en quatre parties l'évaluation vue par les chefs de projets, les freins à sa mise en place, les pratiques déjà existantes dans les Pays Aquitains et l'intérêt de l'évaluation de la démarche de Pays dans le contexte de l'après 2006.

### **2.4 Repérage d'expériences évaluatives dans d'autres Régions françaises**

Lors de l'ajustement des objectifs de notre étude, il nous a été demandé de repérer dans d'autres régions des dispositifs d'évaluation des territoires ou d'accompagnement à l'évaluation.

Le choix des régions contactées s'est fait en collaboration avec l'équipe du centre de ressources qui dispose d'un important réseau de partenaires régionaux. Ainsi avons-nous contacté huit régions ayant déjà mis en place des dispositifs (Annexe n°3).

Les entretiens avec les responsables des services « aménagement du territoire », d'une durée moyenne d'une heure, se sont déroulés par téléphone. Nous nous sommes appuyés sur des thèmes qui correspondaient aux rubriques des fiches de capitalisation d'expérience élaborées par PQA (cf. Annexe n 4).

### **2.5 Mise en place du cycle de formation de Pays et Quartiers d'Aquitaine**

Après avoir déterminé les attentes en matière de formation des territoires aquitains et repéré les dispositifs mis en place dans d'autres régions, nous avons pu travailler à la conception du cycle de formation de PQA.

Un cahier des charges ainsi qu'une proposition de contenu de formation ont été élaborés par nos soins sur la base des entretiens réalisés.

Par ailleurs six cabinets conseil spécialistes des questions évaluatives, organisateurs potentiels du cycle de formation, ont été identifiés et contactés.

## **3 LE CONCEPT D'EVALUATION**

### **3.1 Définitions**

Avant de définir le terme d'évaluation, il paraît important de le distinguer des « genres voisins » avec lesquels il est souvent confondu : audit, contrôle, études, examen, suivi, surveillance, investigation, appréciation...

En effet, d'après le Conseil Scientifique de l'Evaluation<sup>12</sup>, trois termes prêtent souvent à confusion : l'audit (financier ou organisationnel), le contrôle (de régularité ou de gestion), et les études (ou recherches). Les deux premiers termes se réfèrent à des normes internes au système analysé, alors

---

<sup>12</sup> Conseil Scientifique de l'Evaluation, *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, 1996

que l'évaluation tente d'apprécier un point de vue externe. Quant au troisième, son objectif est la production ou le rassemblement de connaissances [MINOT, 2001]<sup>13</sup>.

Aucune définition de l'évaluation ne fait à ce jour consensus car les interprétations diffèrent selon les disciplines (économie, sciences politiques, administration, statistiques, sociologie, psychologie...) et les acteurs intervenant dans ce domaine.

Certaines définitions considèrent en effet l'évaluation comme une activité principalement **cognitive** (analyser pour comprendre et faire comprendre) :

- **Rapport du Plan de 1985** (rapport DELEAU), évaluer une politique c'est : « *reconnaître et mesurer ses effets propres* ».

Cette définition rappelle que ce qui est attendu d'une évaluation, ce n'est pas seulement de vérifier que les objectifs ont été atteints, mais également d'identifier les effets endogènes ou exogènes à la politique.

- **Décret du 22 janvier 1990** : « *Evaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés* ».

- **Décret du 18 novembre 1998** : l'évaluation d'une politique « *a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre* ».

Ces deux définitions insistent sur le fait que les effets doivent être appréciés par rapport à des objectifs définis de manière suffisamment précise pour constituer le référentiel légitime de l'évaluation.

La définition du **rapport VIVERET (1989)** met l'accent sur la dimension **normative** (porter un jugement sur la valeur d'une politique) de l'évaluation : « *évaluer une politique c'est mettre l'accent sur sa valeur* ». Il faut donc analyser la pertinence des objectifs, mais également donner un référentiel de valeurs légitimes.

Enfin, Marie-Elisabeth CHASSAGNE<sup>14</sup> souligne la dimension **instrumentale** de l'évaluation : « *évaluer pour évoluer* » car l'évaluation sert à « *voir, comprendre et agir* ». L'évaluation vise à produire des changements, des améliorations dans l'action des pouvoirs publics ou de la société.

Le Conseil Scientifique de l'Evaluation (rapport annuel de 1991) a, quant à lui, estimé que l'évaluation peut être à la fois une activité :

- Cognitive : elle comporte l'acquisition de connaissances sur les politiques, leur mise en œuvre et leurs effets,
- Normative : elle doit aboutir à porter des appréciations, des jugements sur la valeur des politiques ou programmes,
- Instrumentale : elle vise à produire un changement social, de l'ordre de la décision ou du comportement des acteurs de terrain.

Nous utiliserons dans ce mémoire la notion d'évaluation telle qu'elle a été présentée par le Conseil Scientifique de l'Evaluation. En effet, selon nous, l'évaluation peut prendre les trois dimensions définies ci-dessus.

## 3.2 Finalités et objets d'évaluation

### 3.2.1 Finalités

Il est possible de distinguer plusieurs finalités à l'évaluation, même si l'expérience tendrait plutôt à montrer que les évaluations remplissent une pluralité de fonctions. Ainsi, on distingue plusieurs finalités à l'évaluation :

<sup>13</sup> MINOT D., *Le projet de territoire - élaboration et conduite partagées d'un projet de territoire*, 2001

<sup>14</sup> ARPA (CHASSAGNE M-E.), *Evaluer pour évoluer, 10 fiches pratiques à l'usage des acteurs locaux*, 2003

- « *récapitulative* » qui a pour but d'aboutir à une appréciation globale,
- « *formative* » qui vise à éclairer les acteurs impliqués dans la mise en œuvre d'une politique sur le contexte et les conséquences de leurs actions,
- « *managériale* » qui cherche à rendre plus efficiente la gestion publique,
- « *démocratique* » qui cherche à améliorer la transparence et la qualité du débat public,
- « *déontologique* » qui vise à rendre des comptes sur la manière dont une politique a été mise en œuvre et sur les résultats obtenus,
- « *d'apprentissage* » qui contribue à la formation et à la mobilisation des agents techniques,
- « *gestionnaire* » qui vise à mieux répartir les moyens financiers et humains entre les actions,
- « *décisionnelle* » qui a pour but de préparer les décisions concernant la poursuite, l'arrêt ou la modification d'une politique.

Cependant, la majorité des auteurs ne classe pas l'évaluation dans les finalités citées ci-dessus, mais lui donne une finalité plus transversale.

En effet, d'après Abdellah MEZZIOUANE<sup>15</sup>, la finalité de l'évaluation est de « *mesurer et apprécier la valeur du changement que les actions du projet ou de la politique contribuent à produire* ». Ceci est également mis en avant par le Conseil National de l'Evaluation<sup>16</sup> qui considère que la principale finalité de l'évaluation est de « *faire avancer le projet en mesurant les améliorations apportées par une politique* ».

Le Commissariat Général au Plan<sup>17</sup> considère que l'évaluation a pour finalité de rassembler les commanditaires, les partenaires et les acteurs d'une politique évaluée autour de la démarche.

Enfin, pour Guy CAUQUIL<sup>18</sup> il faut distinguer les finalités de l'évaluation d'une politique où l'on cherche à évaluer des intentions et des objectifs à grande échelle, et celles de l'évaluation d'un contrat, où l'on observe des objectifs plus opérationnels et des actions ciblées.

### 3.2.2 Objets d'évaluation

Dans la littérature sont couramment distingués cinq objets d'évaluations [MAUMELAT, 2005]<sup>19</sup> :

- le projet : intervention publique définie par un objectif, un coût et un délai,
- le programme : ensemble d'actions ou de projets organisés et planifiés pour une durée limitée concourant à des objectifs définis à l'avance,
- la politique publique : ensemble de lois, de programmes et d'actions publiques ayant une finalité commune,
- la mission : ensemble de responsabilités données, pour une durée déterminée, à une équipe avec des moyens et des objectifs définis dans le cadre d'une politique ou d'une stratégie,
- la pratique professionnelle : pratique liée à un service ou à un bien public.

De plus, dans tous les cas, l'évaluation peut porter sur des objets variés : la démarche globale ou partielle de mise en œuvre, tout ou partie des actions conduites...

Ainsi les finalités différeront selon les objets d'évaluation choisis et les objectifs que l'on attribue à l'évaluation.

---

<sup>15</sup> MEZZIOUANE A., *Conduite et évaluation d'un projet de territoire*, novembre 2003

<sup>16</sup> Conseil National de l'Evaluation, *Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale*, 2003

<sup>17</sup> Commissariat Général au Plan, *Guide pour la préparation et la conduite d'évaluations régionales*, 2003

<sup>18</sup> Consultant du cabinet CIRESE, président de la Société Française d'Evaluation (SFE) – Exposé pour Cycle de perfectionnement à l'évaluation des contrats de ville, PQA, 2001

<sup>19</sup> Cours magistral d'Armelle MAUMELAT, *L'évaluation*, ENITA de Clermont-Ferrand, 2005

### 3.3 Les critères d'évaluation

On peut retenir cinq grands critères pour répondre à la question de l'évaluation de la mise en œuvre et des effets d'une politique. Le schéma ci-contre met en perspective ces différents critères.

#### 3.3.1 Cohérence

La cohérence est l'adéquation entre les objectifs fixés et les moyens (humains, matériels, financiers...). En mesurant la cohérence interne d'un programme, on cherche à vérifier si les objectifs poursuivis par les différentes actions sont cohérents entre eux, et si les objectifs opérationnels découlent logiquement des objectifs stratégiques.

La cohérence externe revient à vérifier si les différentes mesures du programme ne sont pas en contradiction avec celles d'autres programmes ou politiques.

#### 3.3.2 Efficacité

L'efficacité cherche à vérifier si les objectifs formulés initialement sont atteints et de quelle manière (réussites, difficultés). L'efficacité est le rapport entre les objectifs et les résultats.

#### 3.3.3 Effizienz

L'effizienz est le rapport entre les moyens utilisés et les résultats : les effets obtenus sont-ils à la hauteur des moyens engagés ?

#### 3.3.4 Utilité ou impact

Le critère d'utilité (ou d'impact) sert à juger les impacts générés par un programme au regard des enjeux dégagés. L'impact est apprécié par la relation entre la situation initiale et la situation finale du territoire.

#### 3.3.5 Pertinence

La pertinence mesure l'adéquation entre les enjeux du territoire, la situation, les attentes et les objectifs du programme.

Une évaluation peut être globale et s'attacher à l'ensemble des critères ci-dessus, mais on observe très souvent des évaluations partielles, centrées sur un ou plusieurs critères. Dans tous les cas, il convient d'identifier les indicateurs quantitatifs et/ou qualitatifs permettant de caractériser les critères correspondants.

### 3.4 Qui évalue et avec qui ?

#### 3.4.1 Evaluation externe ou interne ?

L'évaluation est dite « externe » lorsqu'elle est réalisée par des personnes extérieures choisies pour leur indépendance et leur expertise [ARADEL, 1999], pour bénéficier d'un « regard extérieur », et pour disposer d'éléments « neutres », « fiables » ou encore « objectifs ».

À l'inverse, l'évaluation est dite « interne » (on parle également d'autoévaluation) lorsque ce sont les responsables du projet de territoire qui procèdent eux-mêmes à l'évaluation. Leur excellente connaissance du territoire et du programme d'actions peut en effet s'avérer irremplaçable.

De nombreux dispositifs associent des experts externes et internes.

#### 3.4.2 Evaluation participative

De nombreux auteurs soulignent l'importance de la dimension participative de l'évaluation. Ainsi, il est souvent préconisé d'impliquer le plus possible les partenaires institutionnels (Etat, Région, Département), les acteurs locaux mais également les habitants. Le Sénat souligne d'ailleurs, dans

son rapport de 2004 sur l'évaluation des politiques publiques en France, qu'il faut « que les acteurs locaux soient représentés dans les instances d'évaluation » des politiques territoriales.

En effet, l'évaluation participative suppose un enrichissement du projet par l'avis des différents partenaires. Pour cette raison, l'évaluation participative ne doit pas se limiter à une information ou une simple consultation, mais doit permettre la concertation (tenir compte de l'avis des personnes consultées) et la participation aux décisions (accepter de partager le pouvoir de décision).

### 3.5 Des niveaux d'évaluation complémentaires

On retrouve dans la littérature, quatre grands types d'évaluation définis comme « complémentaires » car elles n'évaluent pas tout à fait les mêmes objets et se situent à des temps différents du programme.

#### 3.5.1 Evaluation ex-ante

Encore appelée « *évaluation préalable* » ou « *situation de référence* », l'évaluation *ex-ante* est souvent préconisée [Sénat, 2004]<sup>20</sup> mais rarement mise en place.

Elle intervient alors que la mise en œuvre du projet n'a pas encore débutée et sert à apprécier le positionnement d'une politique ou d'un projet au regard du diagnostic et des objectifs visés.

L'évaluation *ex-ante*, sert également à définir le cadre de la ou des évaluation(s) ultérieure(s) ainsi que les critères et indicateurs qui seront utiles à cet effet [CHASSAGNE, 2003].

#### 3.5.2 Evaluation à mi-parcours

L'évaluation à mi-parcours (ou évaluation intermédiaire) n'est souvent pas obligatoire mais largement recommandée. Elle vise à analyser les premiers résultats du programme à mi-parcours du contrat et à mesurer l'état d'avancement des actions par rapport aux objectifs fixés ainsi que leurs conditions de mise en œuvre.

Elle doit également permettre de vérifier la cohérence du programme au vu des évolutions de contexte sur le territoire et dans sa mise en œuvre opérationnelle. Ainsi, des adaptations voire des améliorations du programme ou de la politique pourront être faites suite aux préconisations de l'évaluation [MEZZIOUANE, 2003].

#### 3.5.3 Evaluation in-itinere

L'évaluation *in-itinere* (ou évaluation chemin faisant) doit se faire au jour le jour avec le renseignement des indicateurs préalablement définis.

Egalement appelée « *évaluation interne continue* », elle sert à donner des informations sur l'état d'avancement des actions ainsi que des observations sur leur cohérence, leur efficacité et leur efficience, et à améliorer la conduite du projet en utilisant les enseignements de l'évaluation pour avancer. Elle peut également servir à préparer une évaluation ultérieure plus poussée en collectant l'information nécessaire au jour le jour.

Enfin, l'évaluation *in-itinere* doit servir à familiariser les acteurs d'une politique ou d'un projet avec le vocabulaire de l'évaluation.

#### 3.5.4 Evaluation finale et évaluation ex-post

Bien que souvent synonymes, on trouve parfois dans la littérature, une différenciation entre « *évaluation ex-post* » et « *évaluation finale* ». Nous avons choisi de mentionner cette différenciation, bien que ne faisant pas consensus.

---

<sup>20</sup> Sénat, *Rapport sur l'évaluation des politiques publiques en France*, session ordinaire 2003-2004

#### 4.a *Evaluation finale ou de fin de programme*

L'évaluation finale, également appelée « *évaluation de fin de programme* », a lieu à la fin de l'exécution de la politique ou du programme. C'est un premier bilan des résultats obtenus et des progrès accomplis ; l'ampleur et la durabilité des impacts pourront aussi être appréciées. Cette évaluation permet également de donner une appréciation sur la validité du système d'indicateurs existants.

#### 4.b *Evaluation ex-post*

D'après la Préfecture de la Région Pays de la Loire<sup>21</sup>, l'évaluation *ex-post* a lieu lorsque la politique ou le programme sont achevés, mais contrairement à l'évaluation finale, où ce sont les résultats qui sont évalués, l'objectif est de s'attarder sur les impacts.

Ainsi, pour Abdellah MEZZIOUANE, l'évaluation *ex-post* se focalise sur l'appréciation des impacts globaux du programme. En identifiant les synergies existant entre les axes et les mesures du programme, il est possible de définir leur contribution aux impacts intermédiaires puis aux impacts globaux ou transversaux.

Pour Didier MINOT, ce bilan final, durant lequel les impacts d'une politique ou d'un projet sont mesurés, doit également servir à élaborer un nouveau programme en définissant de nouveaux enjeux et objectifs à long terme.

Nous venons donc de voir qu'il existe une pluralité de définitions, de finalités, d'objets et de niveaux d'évaluation. Cette multiplicité est révélatrice de la complexité des procédures d'évaluation et de l'appréhension que peuvent en avoir les commanditaires.

Dans la suite de notre étude, nous nous attacherons à utiliser les concepts définis ci-dessus.

---

<sup>21</sup> Préfecture de la Région Pays de la Loire, *Guide pour l'évaluation des politiques publiques*, 2002

## PARTIE 3 : QUEL ACCOMPAGNEMENT POUR LES TERRITOIRES DE PROJETS EN AQUITAINE ?

### 1 ETUDE DES PRATIQUES D'ÉVALUATION EN AQUITAINE

L'objectif de notre étude s'inscrit dans la préparation du cycle de formation que PQA souhaite mettre en place. En effet, afin de pouvoir durant ces journées travailler sur des dispositifs d'évaluation, il était nécessaire d'établir un état des lieux des pratiques déjà existantes en Aquitaine. Cependant, au-delà de l'état des lieux des pratiques, il nous paraissait intéressant de comprendre et d'analyser la mise en place du dispositif d'évaluation. Ainsi, avons-nous défini des thèmes et des questions portant sur les représentations de l'évaluation et permettant d'analyser les pratiques, qui nous ont servi de base lors de nos entretiens (voir tableau ci-après).

Il est important de signaler que nous avons effectué un état des lieux des pratiques d'évaluation en nous attachant à leur forme plus qu'à leur contenu. En effet, nous n'avons mené ni une évaluation des actions, ni une évaluation de la démarche globale de chaque territoire, nous nous sommes attachées aux pratiques elles-mêmes.

Nous avons fait le choix de conduire cette analyse en nous appuyant sur les concepts même de l'évaluation, les considérant comme les outils les plus appropriés à la compréhension de notre étude. Cela pose les bases de ce qui pourrait constituer une « évaluation des évaluations ».

THEMES	SOUS-THEMES	EXEMPLES DE QUESTIONS EVALUATIVES
<b>ETAT DES LIEUX DES PRATIQUES</b>	<b>Les pratiques d'évaluation dans les différents territoires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe t-il des pratiques d'évaluation sur votre territoire ?</li> <li>- Qui évalue ? (évaluation interne ou externe ?)</li> <li>- Quel est le type d'évaluation mise en place (ex-ante, in-intinere, mi-parcours, finale, ex-post) ?</li> <li>- Quels sont les acteurs qui sont intervenus dans l'évaluation ?</li> </ul>
<b>LES CONCEPTIONS DE L'EVALUATION</b>  (analyse du dispositif)	<b>Obligation d'évaluer et implication des chefs de projet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existait-il une obligation d'évaluer ?</li> <li>- Cette obligation a-t-elle influé sur votre travail ?</li> </ul>
	<b>Vision de l'évaluation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quelle vision avez-vous de l'évaluation ?</li> <li>- Quel peut-être l'apport d'une évaluation (au territoire, à l'équipe technique) ?</li> <li>- Quelles sont les difficultés que vous avez rencontrées ?</li> <li>- Quels sont les freins à l'évaluation ?</li> <li>- Existait-il des réticences à la mise en place d'une évaluation ? de la part de qui venaient-elles ?</li> </ul>
	<b>Besoin d'accompagnement et attentes pour le cycle évaluation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avez-vous des attentes en matière d'accompagnement à l'évaluation ?</li> <li>- Attentes et préconisations pour le cycle de formation de PQA ?</li> </ul>

Tableau 1 : Canevas d'étude des pratiques d'évaluation en Aquitaine

#### **Les difficultés rencontrées**

Si la première partie du stage s'est déroulée sans aucune difficulté, les chargés de mission de PQA ayant présenté notre travail aux territoires avant que nous ne les contactions, la seconde partie s'est avérée un peu plus délicate.

En effet, l'interruption du calendrier estival nous a obligé à reporter au mois de septembre les entretiens téléphoniques que nous souhaitions effectuer auprès des autres régions, les agents techniques étant pour la plupart en vacances. Nous avons donc dû adapter notre travail à ce calendrier, consciente que le métier d'agent de développement dépend de paramètres pas toujours maîtrisables.

### **Limites de l'étude**

Comme nous l'avons signalé plus haut, cet état des lieux a été effectué à partir de territoires déjà repérés par PQA comme « en avance » sur les questions d'évaluation. Nous pouvons donc déplorer qu'il ne soit pas tout à fait représentatif de tous les dispositifs ni des visions des chefs de projets.

## **1.1 Etats des lieux des pratiques en Aquitaine**

### 1.1.1 Les prémices d'évaluation dans les 25 Pays aquitains

Dans le cadre du CPER 2000-2006, l'Etat (au titre du FNADT) et le CRA (dans le cadre de son règlement d'intervention pour la politique contractuelle de développement adopté le 10 mai 1999 et modifié le 19 juin 2000) ont décidé d'accompagner la création et l'organisation des pays :

- En soutenant l'élaboration des chartes et la réalisation de projets structurants et indispensables à la mise en œuvre des chartes de pays, par des crédits d'ingénierie (études, diagnostics, animations).
- En mobilisant des crédits du contrat de plan pour le soutien à l'activité économique, la préservation et la gestion des ressources naturelles, le développement touristique, l'enseignement et la formation, l'aménagement culturel du territoire, etc.

Le quart des crédits inscrits au CPER (soit environ 350 Millions d'euros) est consacré au développement des territoires aquitains : soutien aux contrats de pays, contrats d'agglomérations, contrats de ville et parcs naturels régionaux.

Une convention-cadre d'application a été signée au mois de janvier 2001 par le Président du CRA et le Préfet de région afin de préciser les modalités d'interventions en faveur des pays. Elle sous-tend 4 axes privilégiés :

- le développement et la diversification de l'activité économique et de l'emploi
- le maintien des services et l'amélioration du cadre de vie des populations
- le renforcement de l'offre en habitat et logement
- l'affirmation de l'identité du territoire et de son patrimoine

Les projets inscrits dans les chartes de pays ont été appréciés en tenant compte de ces orientations et sur ces bases, des contrats ont été négociés et signés entre le pays, l'Etat et la région.

Ainsi, 25 territoires aquitains sont actuellement engagés dans des démarches "pays" : 25 chartes de pays ont été approuvées et 24 contrats de pays ont été signés avant le 30 juin 2005 (seul le contrat du Pays des Graves et Landes de Cernès (33) n'a pas encore été signé) (cf. Annexe n°5).

La plupart des Pays rencontrés n'ont pas encore mis en œuvre de dispositif d'évaluation même si certains l'ont prévu dans leur contrat et s'interrogent sur la façon dont il sera conduit.

#### *1.a L'existence de systèmes de suivi*

Certains Pays ont mis en place en un **système de tableau technique de suivi** quantitatif du contrat, qui peut s'apparenter à une autoévaluation *in-itinere*.

Ce tableau de bord impose la nécessité d'une réflexion commune entre chef de projets et membres du conseil de développement. En effet, pour compléter le tableau de manière correcte avec de nouveaux indicateurs (de suivi, de résultats et de réalisation) et de nouvelles données, pour réfléchir collectivement sur les facteurs de succès, d'échec, sur les effets non prévus, tout en restant objectif, il est nécessaire que le chef de projet ne soit pas seul à le faire.

### Commentaire

L'objectif des systèmes de suivi est un suivi quantitatif du contrat. Les moyens mis en œuvre (tableau de bord, renseignement des indicateurs par l'agent de développement) sont en général en adéquation avec les buts fixés : nous pouvons donc considérer que ces dispositifs d'évaluation sont **cohérents** (adéquation entre les objectifs fixés et les moyens). Cependant, il est parfois à déplorer que seul le chef de projet travaille à l'évaluation alors qu'il serait important que les membres de conseils de développement y participent également.

En revanche, le système de suivi correspondant à une évaluation en interne souvent réalisée par le chef de projet, nous pouvons affirmer que ces dispositifs ne sont pas toujours **efficaces** (l'efficacité cherche à vérifier si les objectifs formulés initialement sont atteints et de quelle manière). En effet, s'agissant d'un suivi lourd et consommateur de temps, beaucoup d'agents de développement ne vont pas jusqu'au suivi complet des actions : les objectifs ne sont pas toujours atteints.

Concernant l'**efficience** (rapport entre les moyens utilisés et les résultats), nous pouvons à l'inverse signaler que les systèmes mis en place sont relativement efficaces puisque peu de moyens sont engagés même si peu de résultats sont obtenus.

L'**impact** de ce suivi-évaluatif (apprécié par la relation entre la situation initiale et la situation finale du territoire) est difficilement appréciable d'un point de vue externe. Cependant, les chefs de projets nous ont signalé que ce dispositif leur permettait de faire le point sur les actions et éventuellement de les réorienter.

Enfin, nous pouvons constater que le seul suivi quantitatif ne soit pas **pertinent** (adéquation entre les enjeux du territoire, la situation, les attentes et les objectifs du programme) pour évaluer des actions ou un contrat de pays. En effet, pour mener une réelle évaluation des actions, il serait souhaitable de mettre en place un dispositif plus élaboré qui prendrait en compte des données qualitatives.

#### *1.b Les évaluations partenariales*

##### ➤ Les évaluations du Pays Médoc

Le Pays du Médoc mène actuellement une **autoévaluation**. Cette démarche n'est « *pas une analyse du programme* »<sup>22</sup>, mais a pour but, grâce à des critères quantitatifs et qualitatifs de « *montrer aux élus qui s'investissent plus dans les communautés de communes, quels sont le rôle, les missions et le fonctionnement du Pays* », et aux représentants de l'Etat, de la Région et du Département, « *la richesse de la démarche Pays* ».

Une **évaluation de deux actions** est également menée avec des étudiants de l'Université de Toulouse. Sur deux jours et grâce à des entretiens avec des personnes ressources, ils ont étudié la perception du programme touristique viti-vini et des politiques culturelles au sein du territoire pour mettre en avant la plus-value de la démarche de Pays.

### Commentaire

Nous pouvons considérer que cette évaluation est **cohérente** au regard des objectifs affichés puisque l'emploi d'étudiants permet d'interroger un grand nombre d'habitants et de personnes ressources sur le territoire.

Les critères d'**efficacité**, d'**efficience**, d'**impact** et de pertinence sont en revanche difficiles à analyser, l'évaluation n'étant pas terminée à l'heure actuelle.

---

<sup>22</sup> Propos de Martine NOVERRAZ, directrice du Pays, entretien réalisé le 17 mai 2005

➤ Les nombreuses expériences d'évaluation du Pays Basque

Dans le Pays du Pays Basque, trois expériences d'évaluation ont déjà été réalisées.

La 1<sup>ère</sup>, réalisée au début de l'année 2000 avait pour but « *d'objectiver le regard sur le Schéma d'Aménagement du Pays Basque* »<sup>23</sup> initié en 1996. Cette **évaluation finale** du Schéma d'Aménagement du pays Basque a été réalisée en collaboration avec les membres du Conseil de Développement qui avaient participé à l'élaboration du Schéma. Des ateliers d'évaluation ont été tenus sur chaque opération pour faire le point par opération et faire un état des lieux de la mise en œuvre.

En juin 2000, le cabinet ACADIE a complété cette évaluation en apportant un regard quantitatif et qualitatif sur la plus-value du Schéma de 1996 à l'action locale.

La 2<sup>ème</sup> expérience d'évaluation, nommée « Pays Basque à mi-parcours entre 1992 et 2010 », a eu lieu en 2002 après la signature de la convention spécifique. Cette **évaluation à mi-parcours** avait pour but de « *mesurer les évolutions entre 1992 et 2002* » à travers des données quantitatives et un travail qualitatif sur les enjeux repérés en 1992. Ce travail a permis « *d'avoir un point de vue concerté sur l'évaluation, de formuler de nouveaux enjeux pour le territoire et d'anticiper le projet 2006 à partir des constats de 1992, des évolutions et des enjeux dégagés* ».

Enfin, la 3<sup>ème</sup> expérience d'évaluation, « Convention Spécifique à mi-parcours », a été réalisée en 2004. Cette mission **d'évaluation à mi-parcours** de huit mois, à la demande du Comité de Pilotage de la Convention Spécifique, avait pour objectif de « *faire un point précis sur les opérations et mesurer la plus-value chapitre par chapitre apportée par la Convention Spécifique* ». Des ateliers d'évaluation ont été menés sur les dix volets de la convention spécifique avec les membres du conseil de développement, les maîtres d'ouvrage, les différents niveaux techniques des administrations. Cette évaluation a permis de réactualiser la Convention Spécifique.

Le Pays du Pays Basque ne prévoit pas d'évaluation finale du contrat à court terme mais considère qu'après la phase d'élaboration du projet (horizon 2010), il faudra « *une évaluation lourde avec un regard externe croisé à celui des acteurs du territoire, sur l'évolution entre 1992 et 2010 dans les dynamiques territoriales* ».

### **Commentaire**

Concernant les trois dispositifs d'évaluation mis en place au Pays Basque, nous pouvons considérer qu'ils répondent aux critères évaluatifs.

En effet, les moyens mis en place (cabinet de conseil, ateliers de travail, participation des membres du conseil de développement) sont tout à fait en adéquation avec les objectifs fixés donc l'évaluation est **cohérente**. Les objectifs fixés ont tous été atteints donc le dispositif est **efficace**. Les résultats obtenus sont à la hauteur des moyens engagés, il y a par conséquent **efficience**. Les évaluations ont permis une réorientation de la convention spécifique, il y a donc une différence entre la situation initiale et la situation finale, un **impact** sur l'action engagée. Enfin, les évaluations mises en place sont en adéquation avec les objectifs de la Convention Spécifique donc elles sont **pertinentes**.

Nous devons cependant souligner ici que le Pays Basque, en raison de son histoire, est un territoire particulièrement en avance dans la démarche Pays. Tous les territoires de projets ayant signé un contrat de Pays ne sont pas aussi matures que le Pays Basque et donc pas encore prêts à mener des évaluations aussi complètes.

---

<sup>23</sup> Propos de Battita BOLOQUY, directeur du Pays, entretien réalisé le 12 mai 2005

### 1.1.2 L'évaluation dans d'autres territoires de projets aquitains : un outil déjà utilisé

Le cycle de formation élaboré par PQA étant destiné à tous les territoires de projets, il nous a semblé intéressant d'analyser les pratiques d'évaluation déjà mises en place dans d'autres territoires urbains ou ruraux.

#### 2.a *Les pratiques d'évaluation dans les contrats d'agglomération*

Egalement dans le cadre du volet territorial du CPER 2000-2006, l'Etat et la Région Aquitaine ont élaboré trois axes privilégiés d'intervention pour les contrats d'agglomération :

- le développement économique et l'emploi (développement industriel, développement touristique, accès à la formation et à l'emploi),
- le cadre de vie et l'amélioration des services à la population (équipements sportifs et culturels d'intérêt communautaire, réseaux haut débit et accès au service par les TIC, pôles d'échanges intermodaux),
- la politique de développement social et urbain (contrats de ville).

Les contrats d'agglomérations comprennent trois types de projets : les opérations du CPER 2000-2006, les opérations structurantes d'intérêt communautaire et les opérations relevant du règlement d'intervention de la région.

A ce jour, six communautés d'agglomération et une communauté urbaine existent en Aquitaine ; toutes ont signé un contrat d'agglomération (cf. Annexe 6).

Seule la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB) a mis en place un dispositif d'évaluation du contrat d'agglomération. En effet, une **évaluation en continu** était inscrite en temps qu'action au contrat mais sans qu'aucune méthode ne soit spécifiée. Après un premier échec dû « *au manque d'implication des partenaires* »<sup>24</sup>, la CUB s'est réorientée en 2003 vers une évaluation thématique du contrat d'agglomération, suivant ainsi les propositions du service évaluation. Deux ans après, l'évaluation n'a toujours pas abouti en raison du « *fossé qui existe entre les souhaits et les conditions de réalisation* ». En effet, les moyens matériels mis à disposition du service évaluation ne sont pas suffisants car cette évaluation a été menée en même temps que d'autres « *commandes politiques* » plus prioritaires.

#### **Commentaire**

Pour l'évaluation du contrat d'agglomération de la CUB, nous pouvons déplorer un manque de clarification des objectifs fixés. Ainsi, il est difficile d'effectuer une évaluation **cohérente** et **efficace** si les objectifs ne sont pas bien définis au départ.

L'évaluation étant en cours, nous ne pouvons apprécier l'**efficience**, l'**impact** et la **pertinence** de l'évaluation.

#### 2.b *Les pratiques d'évaluation dans les contrats de ville*

Sept contrats de ville intercommunaux ont été signés en Aquitaine dans le cadre du volet « cohésion sociale » du contrat d'agglomération. Ils concernent les agglomérations d'Agen, Bayonne, Bergerac, Bordeaux, Mont-de-Marsan, Pau et Périgueux (cf. Annexe 7).

Plusieurs évaluations de contrats de ville ont déjà été menées en Aquitaine. Seules les évaluations des contrats de ville des agglomérations agenaise et bayonnaise, qui sont les plus abouties et les plus exemplaires, vont être présentées ici.

##### ➤ Les évaluations du contrat de ville de l'agglomération agenaise

Le contrat de ville de l'agglomération agenaise a été signé en mars 2000 entre six communes. L'**évaluation en continu** a débuté dès la fin de l'année 2000, sur la base d'une convention triennale

---

<sup>24</sup> Propos d'Isabelle MESPLE-SOMPS, chargée de mission évaluation à la CUB, entretien réalisé le 08 septembre 2005

entre l'Etat, la Communauté d'Agglomération d'Agen et le cabinet BERS. D'une durée de trois ans, et sur la base d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, l'évaluation avait pour objectif de « *nourrir, réajuster au fur et à mesure le contrat de ville* »<sup>25</sup>.

Cette évaluation en continu a été complétée d'une **évaluation à mi-parcours** réalisée en juillet 2004, pilotée par une instance d'évaluation et réalisée en collaboration entre le cabinet et des groupes de travail sur différentes thématiques.

De nouvelles orientations du contrat de ville ont été prises sur la base des recommandations de l'évaluation, et en particulier, l'intégration d'une fiche évaluative à remplir par le porteur de projet pour chaque action menée. Malgré des difficultés dues au travail supplémentaire que cela demande, les porteurs de projets ont, dans l'ensemble, compris l'utilité de cet outil. Les fiches évaluatives servent à alimenter l'évaluation globale du contrat de ville.

Une nouvelle évaluation est prévue fin 2006 avec appel d'offre simplifié (publicité adaptée).

### Commentaire

Nous pouvons considérer que l'évaluation en continu et l'évaluation à mi-parcours du contrat de ville répondent aux cinq critères évaluatifs. En effet, l'agglomération agenaise a missionné un cabinet et des groupes de travail pour cette étude, ce qui est **cohérent** avec les objectifs fixés : « *nourrir, réajuster au fur et à mesure le contrat de ville* ». De plus, ces objectifs ont été atteints et de manière probante donc il y a **efficacité** et **efficience**, et le contrat de ville ayant été modifié, nous pouvons considérer qu'il y a eu **impact** de l'évaluation. Enfin, l'évaluation menée nous paraît en adéquation avec les objectifs du contrat, donc le critère de **pertinence** est atteint.

#### ➤ Les évaluations des différents contrats de ville de l'agglomération bayonnaise

Plusieurs évaluations ont été menées depuis que le contrat de ville est intercommunal (1995).

La première évaluation a été menée en 1999 pour évaluer le contrat de ville 1995-2000 sur la thématique des jeunes de 12 à 25 ans. Si cette **évaluation finale** n'a pas été bien réussie car « *l'ensemble des signataires n'a pas bien fait les choses* »<sup>26</sup> (les partenaires ne se sont pas vraiment investis dans l'évaluation), elle a permis la négociation d'un nouveau contrat de ville pour 2000-2006.

Le deuxième dispositif mis en place, a été **l'évaluation in-itinere** des actions du contrat de ville 2000-2006. Mise en place avec l'aide d'un cabinet externe dès le début de période, l'évaluation a été « *très bénéfique* » car « *l'ensemble des signataires a été partie prenante et s'est approprié l'outil pour faire évoluer la politique de la ville sur l'agglomération* ».

Enfin, une **évaluation à mi-parcours** du contrat 2000-2006 a été mise en place fin 2003 selon des modalités d'évaluation précisées dès la convention cadre de 2000.

La spécificité de cette évaluation est la constitution d'une commission *had-oc* chargée de préparer et de réaliser l'évaluation sur un mode participatif. La commission, composée de représentants des signataires du contrat et de personnalités extérieures (universitaires, représentants régionaux des centres sociaux, professeurs de l'Institut Régional du Travail Social d'Aquitaine...), avait un fonctionnement totalement autonome : travail préalable à l'évaluation pour en déterminer les objectifs, élaboration du cahier des charges, participation au recrutement du cabinet d'études, réalisation du suivi-évaluation.

Suite aux préconisations de la commission, de nouvelles orientations de la politique de la ville ont été prises sur des thèmes prioritaires (emploi, cohésion sociale), et les modalités de fonctionnement de l'instance intercommunale ont été révisées. L'évaluation a également permis de mettre en place

<sup>25</sup> Entretien réalisé le 13 mai 2005 avec Hervé RODES, chef de projet collectivité, et Géraldine LORET, chef de projet Etat à l'agglomération agenaise

<sup>26</sup> Propos de Sylvie REBIERE-POUYADE, directrice de projet contrat de ville, entretien réalisé le 12 mai 2005.

un observatoire de mutualisation des données, « *outil d'ingénierie transversale entre observation, communication, formation et évaluation* ».  
« *La qualité du contrat actuel et du travail effectué est due à cette évaluation et au fait que l'équipe a su rebondir par rapport aux recommandations* ».

### Commentaire

L'évaluation à mi-parcours du contrat de ville 2000-2006 de l'agglomération bayonnaise est l'exemple type d'une évaluation répondant au cinq critères évaluatifs. En effet, la mise en place d'une commission *had-oc* est la preuve de la **cohérence** du dispositif. De plus, l'évaluation a répondu aux objectifs fixés (réalisation d'un bilan à mi-parcours sur un mode évaluatif) donc il y a **efficacité**, et de façon probante donc il y a **efficace**. De plus, de nouvelles orientations ont été prises suite à cette évaluation : elle a donc eu un **impact** sur le programme. Enfin, l'évaluation menée est en adéquation avec les enjeux du contrat : elle est **pertinente**.

#### 2.c Les pratiques d'évaluation des Groupes d'Action Locale LEADER+

Suite à l'appel à projet qui s'est déroulé en 2002, sept territoires ont été retenus en Aquitaine pour la période 2000-2006 (cf. Annexe n°8).

A l'heure actuelle, seuls quatre GAL aquitains ont mis en place des démarches d'évaluation, et ce malgré l'obligation d'évaluer imposée par le programme LEADER+.

Les autres GAL n'ont pas pour l'instant entamé de procédure d'évaluation mais procèdent à des **autoévaluations** ou suivi-bilan du programme lorsqu'ils rédigent les rapports annuels d'exécution.

#### ➤ L'observatoire des politiques territoriales du GAL Pays d'Albret

Dans le GAL Pays d'Albret, se met en place un observatoire des politiques territoriales. Cet observatoire du territoire conceptualisé par SITER (société informatique, filiale du cabinet de consultant RCT), permet une évaluation de chaque action d'un programme de manière quantitative (renseignements sur la structure, le maître d'ouvrage, le périmètre, le plan de financement, les indicateurs de réalisation et de résultats...) avec possibilité d'analyse par croisement des données, et outil cartographique. La limite principale de cet observatoire reste cependant la « *non intégration d'éléments qualitatifs dans l'analyse* »<sup>27</sup>.

Dans un 1<sup>er</sup> temps, seules les actions du programme LEADER+ sont recensées par un stagiaire pour une **évaluation à mi-parcours**, mais il est ensuite prévu de procéder à l'évaluation des actions du contrat de Pays.

### Commentaire

Nous pouvons considérer que les moyens mis en place (observatoire, stagiaire) sont tout à fait **cohérents** avec les objectifs de recensement quantitatifs des actions. Le dispositif paraît également **efficace** puisque toutes les actions LEADER+ ont pu être recensées quantitativement à ce jour.

En revanche, concernant l'**efficace**, il n'est pas certain que le rapport entre les moyens utilisés et les résultats soit correct. En effet, le GAL Pays d'Albret a fait appel à un prestataire pour concevoir le logiciel d'observation et à un stagiaire pour renseigner les indicateurs des actions, travail ayant demandé beaucoup de temps et de moyens financiers pour un résultat uniquement quantitatif.

L'**impact** n'est pas appréciable à ce jour, l'évaluation à mi-parcours ayant été terminée au mois de juillet 2005.

Enfin, l'utilisation unique de données quantitatives ne nous paraît pas tout à fait suffisante pour évaluer correctement un programme comme celui-ci. Cette évaluation n'est donc pas selon nous totalement **pertinente**, mais le deviendra probablement lorsque les actions du contrat de Pays seront évaluées. En effet, il sera possible de comprendre, à ce moment-là, la plus-value et la complémentarité des deux programmes sur le territoire.

---

<sup>27</sup> Propos de Patrick CHIESA, chef de projet Pays et animateur Leader+, entretien réalisé le 20 mai 2005

➤ L'évaluation intermédiaire du GAL Estuaire de Gironde

Le GAL Estuaire de Gironde a fait le choix en janvier 2005 de commanditer une **évaluation intermédiaire** du programme au cabinet ARGOS. Cette évaluation a été réalisée à partir d'un cahier des charges rédigé par le coordinateur du GAL et avait pour objectifs :

- d'établir si la stratégie et les priorités retenues demeurent adaptés aux problématiques locales,
- au regard des premières réalisations, de vérifier si les axes stratégiques et leurs déclinaisons en objectifs et actions ont commencé à contribuer aux résultats attendus,
- d'analyser la qualité des procédures de fonctionnement et d'animation du programme.

Parmi les préconisations faites par le prestataire dans un premier rapport d'expertise, certaines ont été suivies par les GAL. Cependant, selon Anne-Cécile ROUSSEL<sup>28</sup>, cette évaluation servira surtout « *de base à la future évaluation finale du programme* ».

**Commentaire**

Au regard de cette expérience, il convient de souligner que l'évaluation ne s'est pas faite en partenariat avec les membres de l'équipe du GAL : l'évaluation n'est donc pas tout à fait **cohérente**. En revanche, les objectifs étant atteints et certaines recommandations ayant été suivies, nous pouvons affirmer que l'évaluation intermédiaire a été **efficace**, **efficiente** et **pertinente**, et qu'elle a eu un **impact** sur le programme.

➤ L'évaluation à mi-parcours du GAL Périgord Vert

Outre **l'évaluation en continu**, réalisée grâce à des indicateurs d'actions et de résultats élaborés par l'animatrice, le GAL Périgord Vert a fait le choix en 2004 de confier **l'évaluation à mi-parcours** de son programme à des étudiants de l'ENITA de Clermont-Ferrand<sup>29</sup>.

Cette évaluation avait pour objectifs de faire évoluer l'animation et la gestion du programme et de connaître la plus-value du programme LEADER+ pour les porteurs de projets (subvention mise à part). Le travail a été effectué grâce à une série d'enquêtes et d'entretiens auprès de porteurs de projets, et a permis de « *prendre le temps de se poser des questions* ».

Selon les chargés d'évaluation, LEADER+ a permis aux porteurs de projets « *d'acquérir une méthode* » ; et parmi les recommandations émises, « *certaines ont eu une influence sur la suite du contrat* »<sup>30</sup>.

**Commentaire**

Au vu des objectifs fixés, des moyens mis en place (étudiants), des résultats obtenus et des recommandations mises en œuvre, nous pouvons considérer que cette évaluation répond aux cinq critères évaluatifs. En effet, l'emploi d'étudiants pour répondre aux objectifs est **cohérent** ; l'évaluation a été **efficace** puisque les objectifs ont été atteints ; les résultats sont à la hauteur des moyens mis en œuvre donc il y a **efficience**. De plus, certaines recommandations ayant été suivies, le programme a été modifié : l'évaluation a eu un **impact**. Enfin, il y a adéquation entre les enjeux du programme (encourager les territoires ruraux à mettre en œuvre des stratégies de développement innovantes et intégrées) et les objectifs poursuivis par l'évaluation, donc celle-ci est **pertinente**.

Comme vient de le montrer l'étude, l'état d'avancement des pratiques d'évaluation diffère d'un contrat à un autre. Certains territoires ont réussi à mettre en œuvre des évaluations probantes, d'autres n'en sont pour l'instant qu'au stade du suivi-évaluatif. Cependant, nous pouvons souligner que ces pratiques, même si elles ne répondent pas aux cinq critères évaluatifs, ont le mérite d'exister, beaucoup d'autres territoires n'ayant encore rien mis en œuvre.

<sup>28</sup> Animatrice du GAL estuaire de Gironde, entretien réalisé le 02 mai 2005

<sup>29</sup> DIVAY A., FERRERO F., PACE C., VIVIER S., *Evaluation à mi-parcours du Programme Leader+ Périgord Vert*, option Aménagement et Développement Rural, ENITA de Clermont-Ferrand, 2004

<sup>30</sup> Propos de Valérie VALLES, coordinatrice du GAL, entretien réalisé le 06 juin 2005

## 1.2 Les conceptions de l'évaluation

Après avoir effectué un état des lieux des pratiques d'évaluation en Aquitaine, nous allons nous intéresser au positionnement des acteurs par rapport à « l'exigence d'évaluation ». Nous tenons à préciser que les résultats présentés ici sont subjectifs puisqu'il s'agit d'opinions et de représentations personnelles.

### 1.2.1 Obligation d'évaluer et implication des territoires

Nous venons de voir que l'état d'avancement des territoires en matière d'évaluation était inégal. Nous nous sommes donc interrogées sur le degré d'implication des chefs de projets et sur leur perception de l'évaluation lorsque celle-ci était obligatoire.

Force est de constater que l'obligation d'évaluer inscrite au programme accélère sa mise en œuvre et favorise l'implication du chef de projets.

Ainsi, nous avons vu que les contrats de ville, qui inscrivent systématiquement l'évaluation à leur programme, ont déjà été évalués plusieurs fois à travers les différentes générations de contrats (1994-1999 et 2000-2006). Les chefs de projets « *politique de la ville* » apparaissent familiarisés avec cet « *outil d'aide à la décision* », qu'ils considèrent comme « *une démarche au même titre qu'un projet* ». Ils insistent sur la nécessité de mettre en œuvre les préconisations de l'évaluation, qu'il faut savoir rendre « *opérationnelles et lisibles* ».

De même, les programmes LEADER+ ont obligation d'évaluer leur programme à mi-parcours. Malgré cette obligation, tous les GAL n'ont pas mis en œuvre cette évaluation soulignant son aspect « *scolaire et contraignant* », et la « *masse de travail nécessaire pour la mettre en œuvre* ». En revanche, ceux qui ont déjà évalué leur programme reconnaissent la plus-value de l'évaluation qui « *oblige à se remettre en question* ».

Concernant les contrats d'agglomérations où aucune obligation n'est formulée dans le contrat, peu d'évaluations ont été mises en œuvre. En effet, en raison de leur signature récente, les chefs de projets ne considèrent pas, pour l'instant, l'évaluation comme une priorité.

Enfin, nous avons pu constater qu'il n'existe pas encore de véritable « *culture collective de l'évaluation* » dans les Pays aquitains. En effet, et bien qu'il n'y ait pas d'obligation d'évaluation dans les contrats aquitains, celle-ci était perçue, il y a encore peu de temps, par une majorité de chefs de projets comme une « *obligation* » et là encore « *une charge de travail supplémentaire* » dont ils ne percevaient pas l'utilité. Comme pour les contrats d'agglomération, la signature récente du contrat et la masse de travail liée à leur mise en œuvre retardent l'élaboration d'une commande en matière d'évaluation.

Cependant il nous paraît nécessaire de signaler ici que l'implication du chef de projet dans l'évaluation n'est pas le seul lien qui existe avec l'obligation d'évaluer. En effet, cette obligation s'accompagne en général d'un budget spécifique et nous pouvons noter qu'il est plus facile de conduire une évaluation lorsque les crédits sont disponibles que lorsqu'on s'interroge sur le financeur.

### 1.2.2 Vision de l'évaluation et difficultés rencontrées

#### 2.a *L'évaluation, un outil qui fait peur mais dont tout le monde reconnaît l'utilité*

Beaucoup d'agents de développement conservent une vision négative de l'évaluation : « *obligation* », « *contrainte* », « *difficulté à s'approprier les concepts* »... Cette perception est certainement due à la mauvaise présentation qui en est faite : aspect scolaire et contraignant, culpabilité de ne pas la mettre en œuvre, obligation d'une évaluation finale du contrat qui n'incite pas à faire un suivi des actions au jour le jour.

De plus, le vocabulaire « *complexe et hermétique* » de l'évaluation n'incite pas les agents techniques à mettre en place un dispositif : les recommandations sont souvent peu compréhensibles et donc peu utilisables pour les techniciens comme pour les élus.

Une autre difficulté fait craindre l'évaluation : la multiplication des demandes d'évaluation due à la « *superposition des territoires de projets et aux contractualisations* ». Cette « *cascade d'évaluations* » donne parfois l'impression aux territoires qu'ils doivent à tout prix mettre en place une évaluation. Comme la mise en œuvre du dispositif n'est pas toujours effectuée, beaucoup de chefs de projets se sentent « *culpabilisés* ».

Cependant aujourd'hui, ce regard commence à changer. En effet, malgré les craintes évoquées plus haut, et s'il est « *parfois difficile de se remettre en cause, d'entendre et d'écouter quelqu'un qui pointe du doigt les problèmes* », les territoires réalisent l'importance et l'utilité de l'évaluation pour progresser.

Pour la grande majorité des chefs de projets, l'évaluation doit être un « *outil dynamique d'animation, de mobilisation, d'appui* » qui doit permettre « *d'évaluer le jeu des acteurs, l'évolution des comportements, les réseaux et de voir le lien entre les projets* ». Si pour l'instant, elle est réalisée « *au détriment d'autre chose* », car « *ce n'est pas un thème mobilisateur* », ils souhaitent la positionner « *en complément* » de la démarche de projets, et non comme une action qui arriverait à la fin du contrat. L'évaluation est ici vécue comme une « *contrainte utile* » car elle « *impose une remise en cause et une prise de recul* ». Elle permet de « *tirer un enseignement et faire le bilan de la réalisation du programme* ».

Cependant, chacun souligne qu'une évaluation doit être « *utile, utilisable et utilisée* »<sup>31</sup>, que les recommandations doivent être suivies, et qu'il ne sert à rien « *d'évaluer pour évaluer* ».

Avant de se lancer dans une évaluation, il faudrait donc, selon les chefs de projets, se poser la question de son intérêt, de son utilité et de la charge de travail pour le technicien. Côté Pays, le principe d'une évaluation « *simple, interprétable et accessible* » portée par « *autosaisine du Conseil de Développement* » est souligné, car ces territoires de projet ont « *une réelle responsabilité vis-à-vis des acteurs locaux, notamment dans la conduite du projet* ».

Tous les chefs de projets s'accordent enfin à dire qu'un des intérêts de l'évaluation réside dans « *la mobilisation, le débat, les discussions* » qui en découlent.

### *2.b Les difficultés rencontrées et les « freins » à l'évaluation*

Si l'évaluation est pour la grande majorité des chefs de projets jugée « *pertinente et nécessaire* », certains considèrent que leurs territoires ne sont pas, à l'heure actuelle, en situation de faire des évaluations : manque de recul, manque de moyens matériels, humains et financiers... De plus, certains soulignent que beaucoup d'actions mises en place sont des opérations d'infrastructures qui ne se prêtent pas à une évaluation (construction d'une médiathèque, zone d'activité...).

Tout d'abord, une première difficulté à la mise en place d'un système d'observation et d'évaluation est le problème de l'accessibilité aux données socio-économiques. En effet, beaucoup dénoncent les difficultés et les délais d'obtention des données qui, la plupart du temps « *sont déjà obsolètes lorsqu'on y a accès* ».

La création d'un ou plusieurs observatoire(s) du territoire qui rassembleraient ces données, ainsi qu'une plus étroite collaboration avec l'INSEE pourrait permettre de surmonter à plus ou moins long terme cet obstacle.

Ensuite, la question de la difficulté à trouver des critères objectifs, et du risque de subjectivité lors de l'évaluation de la démarche de Pays est souvent évoquée. Le développement de l'intercommunalité, l'évolution et l'harmonisation des statuts des EPCI à l'échelle d'un territoire, l'existence de projets et de groupes de travail interterritoriaux, pourraient-ils être des critères

---

<sup>31</sup> D'après Laurent CAILLAUD, responsable de la Mission aux affaires européennes – Pôle évaluation du SGAR

d'évaluation ? Ces critères sont souvent jugés subjectifs, d'autant plus qu'il est parfois « *difficile d'être au courant de toutes les démarches de travail sur le territoire* » (réunions de travail, mise en place de projets communs sans l'intervention du chef de projets).

Subsiste également le frein de la différence de vision entre les élus et les animateurs. Les premiers, percevraient souvent l'évaluation comme une contrainte et une dépense d'argent inappropriée, avec le souci de « *regarder le montant des financements attribués et du nombre de projets* ». A l'inverse, les seconds voudraient travailler sur une « *approche territoriale, connaître la synergie dégagée par le Pays, l'efficacité des réseaux* ».

De cette divergence d'attentes résulte donc des difficultés à mobiliser les élus « *plus ou moins réceptifs* » sur un travail d'évaluation ; mobilisation d'autant plus délicate que « *certaines partenaires du territoire ne sont pas toujours intéressés par la question* ».

Un problème majeur est souvent évoqué : celui du manque de temps et de moyens pour évaluer, et de la légitimité d'une évaluation coûteuse alors que les territoires sont « *face à un manque de financements* ».

En effet, certains chefs de projets soulignent que « *la démarche Pays s'essouffle* » car « *les porteurs de projets ne comprennent pas toujours l'utilité du contrat* », et qu'il est, par conséquent, difficile de les mobiliser sur une évaluation dans un « *climat négatif* ».

Enfin, certains déplorent que les « *engagements pris au moment de la création des Pays n'aient pas été tenus* » et s'insurgent contre le « *saupoudrage* » des financements.

Pour eux, l'idéal aurait été la « *négociation au niveau national d'une enveloppe d'un montant fixe proportionnel au territoire* » qui aurait permis, dès le début du contrat de Pays, de hiérarchiser les priorités.

Cette réalité du manque de financements apparaît pesante alors même que les projets sont montés.

### 1.2.3 Attentes des territoires en matière d'accompagnement à l'évaluation

Tous les chefs de projets interrogés s'accordent à dire qu'ils ont besoin d'information en matière d'évaluation. Sylvie REBIERE-POUILLADE du contrat de ville de l'agglomération bayonnaise, souligne en effet l'importance de la formation : « *Il est difficile d'accepter l'évaluation si on ne connaît pas l'outil. Il faut se former en continu et échanger les savoir-faire et les savoir être grâce aux réseaux et aux centres de ressources. Tout cela permet d'accepter le processus mental de remise en question régulière. Le professionnel doit être lui-même dans une démarche de projet.* ».

Certains demandent à être encadrés par une structure, considérant que « *ce n'est pas encore un réflexe pour les chefs de projets* » et que c'est « *un métier à part entière* ».

A l'inverse, d'autres considèrent qu'il ne faut pas de cadre ni de « *commande descendante* » pour évaluer car ce ne sera pas utilisé. Ces derniers soulignent l'absurdité de l'obligation d'une évaluation par procédure et réclament une « *évaluation globale et unique du territoire* » qui dépasserait le Pays, et où « *chaque commanditaire pourrait trouver son compte* ».

L'idéal serait à leurs yeux qu'une « *structure départementale ou régionale* » soit créée qui, forte de « *compétences et de technicité* », pourrait mettre en place un « *outil d'évaluation transversal, universel et utilisable par tous les territoires* ». Cette structure, relais d'échanges entre les Pays, pourrait ainsi aider à « *décloisonner les choses* » et pourrait pour certains, « *faire l'évaluation à la place des chargés de mission car ils n'en ont ni la compétence, ni le temps et les moyens, et manquent de recul sur le territoire* ».

Selon nous, le chef de projets ne doit pas se substituer à l'évaluateur, à celui qui porte un jugement sur l'action mise en place, même si les crédits manquent pour faire appel à un prestataire. Le chef de projet doit s'outiller, non pas pour évaluer, mais pour organiser l'évaluation : en faisant émerger une envie d'évaluer, en élaborant une commande partagée, en organisant la sélection du prestataire, en faisant respecter les échéances, puis en mettant en débat les préconisations de l'évaluateur.

Concernant le cycle de formation que PQA souhaite mettre en place, les chefs de projets sont demandeurs d'informations méthodologiques (rédaction d'un cahier des charges, création d'indicateurs...) mais également d'échanges d'expériences, de visions, de pratiques et de travail sur des cas concrets (travail en groupe sur un cas d'évaluation réel proposé par un territoire).

Les techniciens sollicitent par ailleurs des temps de réflexion sur des interrogations qui subsistent :

- Comment échapper à la subjectivité de l'évaluation ?
- Comment mobiliser les gens et en particulier les élus sur la question de l'évaluation ?
- Comment faire comprendre aux techniciens que l'évaluation n'est pas un processus ponctuel ?
- Comment faire pour qu'une évaluation ne devienne pas un audit politique ?
- Comment accompagner les professionnels pour qu'ils soient capables de se remettre en cause ?
- Comment peut-on savoir ce qu'il se serait passé sans le contrat ?
- L'évaluation est-elle pertinente ?
- Comment mettre en place des outils d'observation et d'évaluation sur le territoire qui permettraient de mesurer la plus-value du contrat ?
- Quels sont les freins à l'évaluation ? comment les lever ?
- Qu'est-ce qu'on évalue : le programme ou le territoire ?
- Y a-t-il des précautions à prendre pour que les conclusions soient utilisables ?

Nous venons de voir que la mise en place d'évaluations, en grande partie liée à une obligation inscrite au contrat, est souvent synonyme d'appropriation des concepts et de changement de regard sur le sujet. Cependant, beaucoup de chefs de projets soulignent que la mise en œuvre de dispositifs évaluatifs se heurte à des freins qu'ils ne savent parfois surmonter. Ainsi signalent-ils leur besoin de formation et d'accompagnement en la matière, et attendent-ils du « cycle évaluation » de PQA, des apports méthodologiques mais également des temps de réflexion commune.

L'ensemble de ces représentations et interrogations a été rassemblé dans la note de synthèse rédigée pour les Assises Régionale des Pays et Agglomérations (cf. Annexe n°9).

L'étude des pratiques d'évaluation en Aquitaine, ainsi que les conceptions des chefs de projets nous ont montré la nécessité d'accompagner les acteurs des territoires dans l'utilisation de cet outil.

Nous allons maintenant nous attacher à analyser des évaluations et des dispositifs d'accompagnement mis en place dans d'autres régions, afin d'effectuer des propositions pour un accompagnement en Aquitaine.

## **2 PRATIQUES D'ÉVALUATION ET DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT DANS D'AUTRES RÉGIONS**

Dans le cadre de l'aménagement de nos missions de stage au mois de juillet 2005, et à mi-parcours de notre stage, il nous a été demandé de préparer le contenu du cycle de formation. Ainsi, au regard de l'état des lieux effectué en Aquitaine, et pour élaborer une formation répondant au mieux aux attentes des territoires avons-nous orienté nos recherches vers d'autres régions françaises ayant déjà mis en place des dispositifs d'évaluation.

Ce travail nous ayant été confié fin juillet et en raison des congés estivaux, nous n'avons pu contacter toutes les régions. Notre choix a donc été aiguillé par Xavier STEFFAN, chargé de mission Pays à PQA, déjà informé des différents dispositifs régionaux, et qui nous a conseillé de contacter les régions « les plus en avance ».

### **2.1 Dispositif d'accompagnement des Pays à l'évaluation en Bourgogne**

Ce dispositif a été mis en place par la Région Bourgogne et le SGAR pour outiller les Pays bourguignons en matière d'évaluation et mettre à leur disposition gratuitement un cabinet conseil<sup>32</sup>.

Il a trois finalités :

- Evaluer l'outil « contrat de Pays » (évolution des territoires, impact, mobilisation des acteurs, développement de la culture de la démarche de projet...).
- Avoir une vision de tous les dossiers qui sont passés par le contrat de Pays et par les autres volets du CPER,
- Préparer la nouvelle génération de contrats territoriaux.

Le dispositif d'accompagnement a débuté en juin 2001 avec une journée de présentation de la notion d'évaluation des politiques territoriales animée par le cabinet conseil EDATER.

Le même cabinet a ensuite proposé aux Pays en février 2004, une journée de travail pour élaborer des indicateurs et identifier un thème d'évaluation commun entre le niveau national et le niveau local. Suite à cette journée, le CR de Bourgogne a proposé la mise à disposition gratuite d'un cabinet pour effectuer l'évaluation des territoires.

En juin 2004 s'est tenue une journée de travail commune pour les Pays animée par l'Etat et la Région au cours de laquelle ont été présentés les objectifs communs Etat/Région. Un travail en ateliers a également permis de réfléchir à la rédaction d'un cahier des charges et d'indicateurs des objectifs communs. Le cahier des charges a été rédigé en octobre 2004 par le CR Bourgogne.

Le cabinet ETHEIS Conseil, prestataire retenu pour l'évaluation par l'Etat et la Région a été présenté aux Pays en février 2005. Son travail s'est déroulé en deux temps :

#### **1. Temps d'échanges particuliers avec les territoires (mars à septembre 2005)**

- expertise pour les territoires les plus avancés (état des lieux des outils d'évaluation mis en place, accompagnement, réajustement dans la rédaction des cahiers des charges),
- sensibilisation à l'évaluation (élus, conseils de développement) pour les autres territoires (qui venaient juste de contractualiser ou qui avaient un contexte politique difficile).

#### **2. Mise en œuvre de journées collectives de travail animées par le cabinet:**

- 1<sup>ère</sup> journée (mars 2005) : co-construction d'un tableau de suivi physico-financier à partir d'un certain nombre d'items communs que l'Etat et la Région voulaient connaître pour chaque territoire. Les territoires doivent renseigner le tableau de bord commun avant fin août 2005.

---

<sup>32</sup> D'après un entretien téléphonique avec Mathilde PINTO, chargée de mission Pays, 19 juillet 2005

- 2<sup>ème</sup> journée (avril 2005) : présentation des cinq questions évaluatives de niveau régional et détermination des indicateurs et investigations permettant de porter une appréciation locale et régionale sur ces questions.
- 3<sup>ème</sup> journée (juin 2005) : présentation de la méthode pour rédiger un cahier des charges : description de l'objet de l'évaluation, constitution d'un guide clair pour le chargé d'évaluation et l'instance d'évaluation.
- Une nouvelle réunion collective est prévue le 20/09/05 au cours de laquelle le bureau d'études proposera des indicateurs sur les questions évaluatives de niveau régional.

Le rendu final des travaux (tableau de suivi consolidé au niveau régional de l'ensemble des territoires, indicateurs, et préconisations) est prévu pour la mi-octobre 2005.

### Commentaire

Au regard des objectifs fixés, nous pouvons affirmer que le dispositif d'accompagnement mis en place en Bourgogne est **cohérent**. Si l'on considère la finalité première d'outiller les territoires en matière d'évaluation, le dispositif a été **efficace** (l'objectif a été atteint) et **efficace** mais il est difficile de se rendre compte de son **impact** puisque que les travaux ne sont pas rendus.

Concernant les objectifs finaux de l'évaluation (évaluer l'outil « contrat de Pays » et préparer les prochains contrats), il est impossible de se prononcer actuellement sur l'**efficacité**, l'**efficace** et l'**impact**, les résultats n'étant pas encore connus. En revanche, nous pouvons affirmer que l'évaluation mise en place est **pertinente** au regard des enjeux du programme à évaluer.

## 2.2 Dispositifs d'accompagnement des territoires en Poitou-Charentes

En région Poitou-Charentes, le dispositif d'accompagnement a pris la forme d'un atelier destiné aux chargés de missions Pays et communautés d'agglomération et organisé par l'Institut Atlantique d'Aménagement des Territoires (IAAT), centre de ressources au service des acteurs des territoires<sup>33</sup>. L'atelier a été mis en place dans le cadre des missions de l'IAAT (accompagnement et appui aux territoires) pour répondre aux nombreuses demandes des territoires en matière d'accompagnement personnalisé à l'évaluation, et avait pour objectif de partager des repères, des expériences et une méthodologie pour l'élaboration de démarches internes d'évaluation.

Ainsi, l'atelier de travail réunissant chefs de projets Pays et agglomération, s'est tenu en mai 2005 en deux parties :

- apports méthodologiques et outils (définition et éléments de contexte à l'évaluation, dispositions en cours ou prévues par les pays de Poitou-Charentes en matière d'évaluation, questionnements pour la construction d'une démarche d'évaluation : élaboration de la méthode d'évaluation, contenu et réalisation de l'évaluation),
- échange d'expériences et de repères avec les chargés de mission pour prendre en compte leurs besoins et leurs attentes (exemple d'outils et de cahiers des charges).

Suite à cet atelier, deux perspectives sont envisagées : mise à disposition des chargés de mission de l'IAAT pour intervenir auprès des commissions d'élus ou de Conseil de Développement en matière d'évaluation afin de les sensibiliser (outils, méthodes, démarche...), et mise en place d'un nouvel atelier « Suivi et animation de projet » avec utilisation d'exemples d'évaluation pour illustrer les outils de collecte d'informations et d'animation de réunions.

### Commentaire

Au vu des objectifs de formation et d'échanges poursuivis par ce dispositif, nous pouvons affirmer que celui-ci est **cohérent**. De plus, il est **pertinent** au regard des missions de l'IAAT. La formation semble également avoir été **efficace** et **efficace**, puisque les chefs de projets ont reçu l'information dont ils avaient besoin. Cependant, nous ne savons pas si les apports méthodologiques apportés ont été suivi d'effet sur le terrain, et donc si le dispositif d'accompagnement a eu un **impact**.

<sup>33</sup> D'après un entretien téléphonique avec Régine FOUQUERAY, chargée de mission, 18 août 2005

### 2.3 Evaluation des contrats de Pays et d'agglomération en Champagne-Ardenne

Deux dispositifs d'évaluation ont été mis en place par la Région et le SGAR Champagne-Ardenne pour faire le point à mi-parcours du CPER, sur les contrats de Pays et d'agglomérations champardennais<sup>34</sup>. Ces deux évaluations avaient pour objectifs d'évaluer les démarches Pays et agglomération et de préparer la nouvelle génération de contrats territoriaux

#### Evaluation à mi-parcours des Pays et agglomérations

Cette évaluation avait pour but de faire un bilan à mi-parcours des démarches de Pays et d'agglomération afin d'apprécier leur plus-value, leur apport au territoire et pour préparer la nouvelle génération de contrats.

Dans un premier temps, le cabinet E.C.s. a mis en place un système d'indicateurs évaluatifs pour évaluer l'état d'avancement des contrats à deux échelles différentes : au niveau des territoires avec des Pays et agglomérations « tests », et à l'échelle régionale.

La Région et le SGAR ont ensuite missionné en mars 2003, le cabinet RCT pour réaliser l'évaluation à mi-parcours des démarches de Pays et d'agglomérations. Cette étude plus globale s'est basée sur la trame de la 1<sup>ère</sup> étude (pertinence du territoire et clivage urbain/rural) pour faire des recommandations sur les démarches.

#### Evaluation des contrats de Pays

Afin de vérifier que les résultats obtenus par le Pays au bout de six mois d'existence sont bien conformes aux axes stratégiques fixés dans le contrat, une évaluation des contrats de Pays a été également mise en place début 2005 par le SGAR et le CR de Champagne-Ardenne (l'évaluation du contrat de Pays est inscrite dans les contrats signés en région Champagne-Ardenne). Cette évaluation a été confiée à un cabinet et est financée par le Conseil Régional.

Ainsi, dès la signature du contrat de Pays, un document informatif sur l'évaluation est envoyé au territoire pour sensibiliser le chef de projet mais également les élus et les membres du conseil de développement. Cette information est complétée par une 1<sup>ère</sup> rencontre avec le cabinet conseil.

Chaque territoire doit ensuite réfléchir aux questions évaluatives qu'il souhaite travailler et mettre en place sa propre évaluation. Pour ce faire, il dispose de quatre heures de contact téléphonique avec le cabinet afin d'orienter son travail.

Une 2<sup>ème</sup> réunion se tient six mois après le début de l'évaluation afin de faire le point sur le travail des territoires et leur faire des recommandations.

En fonction des résultats et des recommandations de l'évaluation, le Conseil Régional pourra décider d'une réorientation pour les futurs contrats.

#### Commentaire

Concernant l'évaluation des démarches de Pays et d'agglomération à mi-parcours, les objectifs fixés ayant été atteints, l'évaluation a été **efficace** et **efficiente**. De plus, elle nous semble **pertinente** au regard des enjeux de la politique.

Nous n'avons pas d'information nous indiquant que les recommandations aient été suivies, nous ne pouvons donc nous prononcer sur l'**impact** de l'évaluation. En revanche, l'étude ayant été menée sur des Pays et agglomérations « tests », nous pouvons nous interroger sur sa **cohérence**.

Concernant l'évaluation des contrats de Pays, le dispositif mis en place est **cohérent** et **pertinent** avec les finalités du contrat. L'évaluation n'étant pas terminée, nous ne pouvons en revanche pas mesurer son **efficacité**, son **efficience** et son **impact**.

---

<sup>34</sup> D'après un entretien téléphonique avec Clémence MONARD, chargée de mission évaluation, 26 août 2005

## 2.4 Formation-conseil à l'évaluation des contrats de Pays en Région Centre

Ce dispositif a été mis en place à l'initiative unique du Conseil Régional du Centre<sup>35</sup>. En effet, une politique de Pays existant en région Centre avant la loi Voynet, les contrats régionaux de Pays ont été signés exclusivement entre le Conseil Régional et la structure porteuse, l'Etat n'est donc pas signataire du contrat.

Ce dispositif avait pour objectif d'outiller les Pays en matière d'évaluation en mettant à leur disposition un guide méthodologique sur l'évaluation et en leur donnant les moyens de s'auto évaluer pour préparer la signature des contrats de la prochaine génération.

Le dispositif d'accompagnement à l'évaluation des contrats s'est effectué en deux temps :

1. Formation théorique de trois jours pour les agents de développement : deux sessions en petits groupes avec apport de données générales sur l'évaluation.
2. Production d'un guide méthodologique pour favoriser l'autoévaluation des contrats de Pays (qui sera affiné plus tard par un stagiaire pour le rendre plus opérationnel).

Chaque Pays a ainsi eu l'obligation, à la fin du 1<sup>er</sup> contrat et avant la candidature pour la signature d'un 2<sup>nd</sup>, d'effectuer une autoévaluation et d'actualiser sa charte. L'avantage de ce travail est sa dimension participative: réfléchir collectivement aux questions évaluatives (partenariat, actions, axes...), renseigner des indicateurs (financiers, liés à des objectifs régionaux...), reconstruire à l'envers le « graphe d'objectifs » inscrit dans la charte, en partant des actions vers les objectifs stratégiques, afin de les analyser.

Aujourd'hui 20 chartes sont actualisées après évaluation du contrat précédent ; le conseil régional prévoit une évaluation globale.

Pour le Conseil Régional du Centre, la perspective principale de cette évaluation est l'élaboration d'un nouveau guide méthodologique pour aider les Pays à remplir les indicateurs élaborés pour chaque fiche action des nouveaux contrats régionaux de Pays. Ce travail pourrait ainsi permettre aux territoires d'évaluer les contrats *in-itinere* et de préparer une évaluation finale en fin de contrat.

### Commentaire

L'objectif premier de ce dispositif étant d'outiller les territoires en matière d'évaluation, l'action est **cohérente** et **pertinente**. De plus, l'appui méthodologique a été **efficace** et **efficient**, puisque les chefs de projets ont reçu une formation. Enfin, nous pouvons affirmer que le dispositif a eu un **impact** puisque 20 chartes ont été actualisées.

## 2.5 Indicateurs évaluatifs pour les contrats territoriaux uniques en Pays de la Loire

Ce dispositif d'évaluation a été mis en place en juillet 2005 par la région Pays de la Loire pour suivre l'impact de la politique régionale à travers les contrats territoriaux uniques et faciliter la préparation des programmes suivants<sup>36</sup>.

Un questionnaire évaluatif, élaboré par la Région et testé avant diffusion sur un groupe expérimental de Pays, a été intégré aux contrats territoriaux uniques de façon obligatoire (pour les contrats territoriaux déjà signés, il existe un avenant). Ce questionnaire, à compléter par le chef de file du contrat, est à renvoyer à la région à mi-parcours du contrat et au moment du solde final. Les premiers retours de questionnaires auront lieu mi-2006.

Ce questionnaire porte sur 8 thématiques (niveau d'exécution financière des crédits régionaux par thématique régionale, démocratie participative, développement économique, environnement et énergie, solidarité/cohésion sociale/équipements publics et services aux publics, transports,

---

<sup>35</sup> D'après un entretien téléphonique avec Philippe GOUTEYRON, chef du service développement des territoires, 31 août 2005

<sup>36</sup> D'après un entretien téléphonique avec Olivier TRAINÉAU, responsable du pôle territoires ruraux et littoraux, 1<sup>er</sup> septembre 2005

logement, ingénierie), et comprend des données quantitatives et qualitatives. Chaque territoire peut également compléter ces données avec des indicateurs spécifiques à chaque opération.

Aucune formation n'a été mise en place à l'heure actuelle pour les chefs de projets car les indicateurs sont simples à compléter. Cependant, la région organisera si besoin un séminaire de formation.

### Commentaire

Au regard des objectifs fixés et des enjeux de la politique régionale, ce dispositif semble **cohérent** et **pertinent**, même s'il aurait peut-être été nécessaire d'associer au questionnaire l'expertise d'un cabinet conseil. En revanche, l'évaluation ayant débuté en juillet 2005, nous n'avons pas suffisamment d'éléments pour nous prononcer sur l'**efficacité**, l'**efficience** et l'**impact**.

## 2.6 Evaluation ex-post des aides attribuées aux Pays en Bretagne

L'évaluation *ex-post* des aides données aux Pays dans le cadre de la politique contractuelle territoriale régionale, a été mis en place en juin 2005 par la région Bretagne dans le contexte de l'achèvement de l'actuelle génération des contrats du Programme Régional d'Aménagement du Territoire (PRAT), et du démarrage des nouvelles négociations avec les Pays autour des nouveaux contrats (signés à la mi-2006)<sup>37</sup>.

L'évaluation, a été confiée au groupe Reflex, associant le cabinet Cerur (Rennes) et Philippe ESTEBE du cabinet ACADIE. Elle concerne 4 volets :

- l'effectivité des aides (part de l'autofinancement, investissement et fonctionnement, effet levier, typologie des projets aidés),
- l'efficience, impact réel des mesures prises au regard des objectifs affichés pour quatre thématiques (développement local, structuration institutionnelle et démocratie locale, rééquilibrage territorial, consommation d'espace),
- l'organisation de la région et de ses dispositifs partenariaux,
- le référentiel a posteriori du PRAT 2001-2006 (intentions de départ et attentes régionales vis-à-vis du programme).

Pour chaque volet est effectué un cadrage global (avec éléments cartographiques), une analyse détaillée portant sur quatre Pays et une synthèse de préconisations pour la nouvelle contractualisation.

Des éléments pouvant servir de support à la réunion des assises régionales des territoires seront présentés au comité de pilotage fin-octobre 2005. Les réorientations de la politique régionale doivent en effet pouvoir être présentées lors des 2<sup>èmes</sup> assises régionales des territoires qui auront lieu à Saint-Brieuc le 5 novembre 2005. La présentation du rapport final au comité de pilotage se fera fin-décembre 2005.

### Commentaire

L'évaluation ayant pour objectif d'évaluer l'utilisation et l'impact des aides attribuées par la région aux Pays, ce dispositif est **cohérent**. De plus, il semble **pertinent** au vu de la politique régionale. En revanche, l'évaluation ayant débuté en juin 2005, nous ne pouvons nous prononcer sur l'**efficacité**, l'**efficience** et l'**impact**.

---

<sup>37</sup> D'après un entretien téléphonique avec Marie-Paule BANQUETEL, chargée de mission, 06 septembre 2005

## 2.7 Evaluations en Lorraine

En Région Lorraine, les dispositifs ont été mis en place de façon partenariale entre le Conseil Régional, les Conseils Généraux, l'Etat, IL2E et le Carrefour des Pays Lorrains (CPL)<sup>38</sup>. L'objectif principal poursuivi au travers de ces évaluations est la préparation de la future politique régionale en matière d'aménagement du territoire.

### Suivi évaluatif des intercommunalités et des Pays

Cette 1<sup>ère</sup> expérience a débuté début 2002 avec la construction collective de deux grilles de suivi-évaluation à destination des intercommunalités et des Pays (éléments de suivi quantitatifs – suivi technico-financier - et qualitatifs, relatifs au développement local et à la cohésion territoriale).

Les grilles ont été testées durant l'été 2002 auprès d'une quinzaine de territoires intercommunaux lorrains. Une sensibilisation des chefs de projets et un appui personnalisé aux territoires ont également été effectués par le CPL.

La diffusion des grilles par le Conseil régional a eu lieu en septembre 2002. Le CPL regrette que les quelques remarques formulées à propos de la grille par les territoires testés n'aient pas été prises en compte avant sa diffusion globale. L'analyse des grilles a été confiée en 2005 au CPL.

### Evaluation de la démarche Pays dans le cadre de l'évaluation du CPER

L'Etat et la Région, avec l'appui d'un cabinet d'études et du CPL ont mis en œuvre en 2005 une évaluation de la démarche de Pays centrée sur trois thèmes : l'ingénierie, la contractualisation, la gouvernance locale.

Le cahier des charges de cette évaluation est en cours de validation par un comité de pilotage ; le lancement de l'évaluation se fera donc avant décembre 2005.

### Projet d'évaluation des conventions de développement local (intercommunalités)

Pour faire suite au suivi évaluatif mené en 2002, la Région et les départements avec l'appui du CPL ont souhaité évaluer leur politique de développement local à travers deux thèmes : la structuration des territoires, l'attractivité des territoires.

Cette évaluation qui débute à peine se fera sans doute sur la base d'une grille avec un système d'indicateurs simples et quelques questions évaluatives.

### Commentaire

Concernant le 1<sup>er</sup> dispositif évaluatif, il nous semble **cohérent** au regard des objectifs (suivi évaluatif) et pertinent. Cependant, nous pouvons nous demander s'il a été **efficace** et **efficient**, la grille ayant été diffusée sans prendre en compte les remarques des territoires tests, et les résultats n'étant pas encore analysés. Nous ne pouvons nous prononcer sur l'**impact** du dispositif même si nous savons que certains territoires tests se sont beaucoup investis dans ce travail.

Concernant les deux autres actions, nous ne pouvons nous prononcer sur tous les critères, le dispositif n'ayant pas été mis en œuvre. L'évaluation de la démarche Pays nous paraît **cohérente** et **pertinente**. En revanche, celle des conventions des intercommunalité nous semble peu **pertinente** puisque les résultats de la première évaluation sur les mêmes territoires n'ont pas encore été analysés.

## 2.8 Evaluation du volet territorial du CPER en Nord Pas de Calais

Ce dispositif évaluatif a été mis en place de façon partenariale par le Conseil Régional (maître d'ouvrage) et le SGAR de Nord Pas de Calais<sup>39</sup>. L'objectif de cette évaluation est de connaître le rôle du CPER dans l'accompagnement des territoires entre 2000 et 2006 pour pouvoir modifier si besoin les prochains contrats.

<sup>38</sup> D'après un entretien téléphonique avec Kristell JUVEN, directrice adjointe du CPL, 14 septembre 2005

<sup>39</sup> D'après un entretien téléphonique avec Christine DELAVAL, service territoires au CR, 14 septembre 2005

La commission évaluation du comité de suivi du CPER a donné son accord pour l'évaluation fin décembre 2004. Après rédaction du cahier des charges, les consultations ont été lancées en septembre 2005 pour choisir un cabinet conseil. L'évaluation débutera en octobre 2005 et les résultats sont attendus pour le premier semestre 2006.

Même si le dispositif n'est pas encore mis en œuvre, son but est de se baser sur les objectifs fixés a priori pour le CPER et de regarder son apport sur 3 thématiques : ingénierie territoriale, avenir de la mission Bassin minier, effet levier des crédits spécifiques. Le cabinet pourra également se baser sur une série d'indicateurs élaborés a priori par la Région et l'Etat pour chaque objectif opérationnel du CPER, et non renseignés jusqu'à ce jour.

Une instance technique d'évaluation composée des services évaluation du SGAR et de la région, des services territoires de l'Etat, la Région et des deux départements, et d'une personne ressources (rôle honorifique) a déjà été mise en place.

### **Commentaire**

Le dispositif mis en place en région Nord Pas de Calais nous paraît tout à fait **cohérent** (emploi d'un cabinet par rapport à l'objectif fixé) et **pertinent**. L'évaluation n'ayant pas encore débutée nous ne pouvons commenter son **efficacité**, son **efficience** ni son **impact**.

L'étude réalisée à partir de pratiques d'évaluation d'autres régions françaises, a montré que les dispositifs différaient selon les objets d'évaluation.

Lorsque les évaluations concernent les politiques territoriales, elles sont en général réalisées par un cabinet conseil. En revanche, lorsqu'il s'agit d'évaluer un contrat, l'évaluation repose sur l'utilisation de questionnaires, impliquant ainsi le territoire. Elle est souvent complétée par l'emploi d'un cabinet conseil pour sensibiliser ou appuyer les territoires.

Ce repérage d'initiatives régionales nous a permis d'alimenter le site Internet de PQA en rédigeant des « fiches de capitalisation d'expériences » (cf. Annexe 10).

## **3 PERSPECTIVES**

### **3.1 Les pratiques d'évaluation sont-elles transférables ?**

Dans le cadre des missions du centre de ressources PQA, nous avons recensé un certain nombre de pratiques d'évaluation en Aquitaine et dans d'autres régions, et rédigé des fiches d'expériences. Ces informations pourront maintenant être diffusées entre les territoires dans le cadre d'échange d'expériences.

Tous les territoires que nous avons interrogés en Aquitaine et les correspondants Evaluation des huit régions ont manifesté leur intérêt quant à notre travail de capitalisation : « pouvoir avoir un aperçu de ce qui se fait ailleurs ».

Au-delà de cet intérêt d'échange d'expériences, nous pouvons nous demander si les pratiques d'évaluation repérées sont transférables entre les territoires ? Un territoire ayant des objectifs, des actions différentes peut-il s'inspirer des pratiques mises en place ailleurs ?

Si les missions, les finalités et les modalités de mise en œuvre diffèrent d'un territoire à l'autre, tous ont pour objectif le développement local et l'aménagement du territoire. Que cela soit un territoire urbain ou rural, un contrat du CPER ou un programme européen, l'objectif de l'évaluation sera avant tout de porter un regard sur l'existant pour l'améliorer au bénéfice du territoire.

Ainsi, repérer un dispositif d'accompagnement innovant (commission *had-oc*, groupe de travail, emploi d'étudiants...), un objet d'évaluation similaire ou un cabinet conseil particulièrement performant, et en tirer partie pour son territoire nous paraît tout à fait réalisable.

Cependant, les modalités évaluatives étant propres à chaque dispositif, il convient de ne pas faire du « copié - collé » d'une expérience à l'autre. En effet, chaque territoire a une histoire particulière, une situation politique unique rendant certains éléments non transférables.

### 3.2 Préconisations

Dans le cadre de notre mission à PQA, nous avons choisi de faire des préconisations pour les suites de notre travail. En effet, si à court terme va avoir lieu le cycle de formation à l'évaluation, à plus long terme, il sera nécessaire d'évaluer les programmes et en particulier les contrats de Pays et d'agglomérations pour préparer une éventuelle contractualisation.

#### 3.2.1 Préconisations pour le « cycle évaluation » de PQA

Nous avons vu plus haut les représentations des chefs de projet en matière d'évaluation et les confusions qui subsistent, confirmant ainsi la nécessité d'un cycle de formation à l'évaluation.

Les préconisations que nous allons détailler ci-dessous ont déjà été transmises à l'équipe de PQA au fur et à mesure de l'avancement du montage opérationnel.

##### *1.a S'adresser à une diversité de publics*

En premier lieu, il nous paraît indispensable que ce cycle s'adresse à un large public.

Tout d'abord, un public composé de territoires ruraux et urbains, l'échange d'expériences et l'apport mutuel de connaissances de la part de chefs de projets d'horizons différents nous semblant extrêmement riche.

Ensuite, un public composé d'agents techniques, qui seront sans doute les chargés de mission opérationnels de l'évaluation, mais également d'élus. En effet, il nous paraît indispensable de sensibiliser les élus qui prennent les décisions à l'utilité d'un tel outil. Ceux-ci doivent s'approprier l'évaluation, comprendre que ce n'est pas un « *outil de jugement* » mais un « *outil de mouvement* »<sup>40</sup>.

Enfin, le cycle devra s'adresser aussi bien aux acteurs locaux qu'aux agents des collectivités territoriales et des services de l'Etat. En effet, nous avons pu voir durant nos entretiens que l'évaluation n'était pas perçue de la même manière par les acteurs des territoires et par les agents administratifs, ceux-ci n'ayant jamais été formés en la matière et entendant bien souvent par ce terme « contrôle financier ». Ainsi, comme pour les élus, il serait nécessaire de les informer de la diversité de forme et d'objets que peut prendre l'évaluation.

Pour répondre à cette première préconisation, Xavier STEFFAN et moi-même avons proposé de débiter le cycle de formation par une journée de sensibilisation et d'information ouverte à un large public. Cette même journée, préparée et animée par un cabinet spécialiste de l'évaluation, aura lieu dans trois sites aquitains pour toucher un public le plus important possible : Bayonne, Bergerac et Bordeaux.

Cette journée de sensibilisation a pour but de contribuer à la réflexion de chacun sur le sens donné à l'action des politiques publiques : pourquoi et comment évaluer les démarches de territoires ? A quelles conditions cette évaluation peut-elle servir le projet de territoire ? Comment organiser et piloter l'évaluation comme démarche de progrès ? Comment passer du général au particulier en articulant évaluations locales et évaluation régionale ?

##### *1.b Répondre aux attentes des territoires et écouter leurs recommandations*

Concernant le contenu de la formation, deux types de besoins émanent des territoires. Une majorité de chefs de projets affirme tout d'abord avoir besoin d'une méthodologie de travail, « *recette de cuisine* » pour élaborer des indicateurs qualitatifs, effectuer un suivi en interne, faire le lien entre résultats et impacts. Ces mêmes personnes, qui n'ont la plupart du temps pas encore mis en place

---

<sup>40</sup> D'après Michèle CAZANOVE, Sous-préfète de Marmande, entretien du 08 juin 2005

d'évaluation sur leur territoire, sont demandeuses d'échanges d'expériences, d'études de cas, de travail commun sur un thème précis, de réponses « *concrètes, opérationnelles et pas conceptuelles* ».

Une autre catégorie de chefs de projets, plus au fait de l'évaluation car l'ayant en général déjà pratiquée, est au contraire en attente de débats sur des questions de fonds. Ceux-ci conseillent à PQA de « *ne pas rester sur les vœux pieux de méthode* » mais de faire comprendre aux techniciens « *qu'il n'y a pas une recette unique* », et que l'évaluation est un « *mode de pensée, un savoir être, un processus mental* ». Ils mettent également en garde le centre de ressources contre « *l'échange de cahiers de charges* » qui n'apporte rien au territoire.

Ainsi, pour tenir compte des besoins et des recommandations formulés, et à partir des expériences mises en place dans d'autres régions, avons-nous proposé dans le cahier des charges (cf. Annexe 11), que le cycle de formation comprenne à la fois des temps de débats de fonds et des apports méthodologiques lors des modules techniques (cf. Annexes n°12).

Ces modules techniques, dont le but est d'outiller concrètement les équipes techniques et les porteurs de projet, seront élaborés à partir des besoins des techniciens : questions préalables à l'évaluation, préparation d'une commande d'évaluation, pilotage, objets d'évaluation, construction d'une grille évaluative, élaboration d'indicateurs...

Pour faire suite aux préconisations sur le cycle de formation de PQA et en échos aux nombreuses inquiétudes des territoires concernant leur avenir, il nous paraît important d'évoquer la clarification des politiques contractuelles territoriales.

### 3.2.2 Une nécessaire clarification des politiques contractuelles territoriales

Comme nous l'avons mentionné plus avant, de nombreux acteurs des territoires sont inquiets quant à leur avenir proche. Les chefs de projets et acteurs institutionnels rencontrés soulignent la nécessité d'accompagnement des territoires de projets par l'Etat et la Région, mais réclament une clarification rapide des politiques contractuelles territoriales.

#### *2.a Une définition des futurs CPER de la part du gouvernement*

Nous avons vu en partie 1 que le gouvernement, tout en affirmant son attachement à la démarche de Pays, ne prenait pas position quant au format des futurs CPER. Certains parlent de CPER « *recentrés sur de grandes priorités* », d'autres évoquent une « *sélectivité des contrats* » mais il ne faut pas non plus exclure le retrait de l'Etat du dispositif, laissant aux régions le choix de poursuivre ou non la contractualisation.

En effet, dans un contexte de réduction de ses moyens et de l'annonce des « *contrats métropolitains* » (destinés à promouvoir le rayonnement européen des principales agglomérations françaises), l'Etat pourrait recentrer ses interventions sur un nombre limité de territoires.

Le contrat actuel arrivant bientôt à son terme (2006), les territoires ont besoin de connaître leur devenir, le retrait partiel ou total de l'Etat, cumulé à la probable réduction des fonds européens, risquant de les priver de financements importants. De plus, si l'Etat se retire du dispositif, les territoires se retrouveraient en position de contrat exclusif avec la région.

Ainsi, les chefs de projets, qui reconnaissent que les démarches contractuelles sont encore « *fragiles* », et soulignent que « *des facteurs peuvent impacter positivement ou négativement* » s'inquiètent-ils de l'avenir des contrats après 2006. Ils demandent à juste titre une définition rapide des futurs CPER pour pouvoir préparer l'avenir des territoires.

#### *2.b Une clarification de la politique territoriale du Conseil Régional d'Aquitaine*

Dans le contexte de l'incertitude de l'après 2006 que nous venons de décrire et du possible désengagement de l'Etat des CPER, la région va être amenée rapidement à préciser sa politique en matière d'aménagement des territoires.

En effet, à l'heure où les territoires commencent à s'inscrire dans une démarche de travail partenarial avec d'autres régions françaises voire même à une échelle européenne, la Région Aquitaine doit réaffirmer son rôle de chef de file en matière de développement territorial si elle ne veut pas s'en tenir à un rôle de guichet pour les territoires.

De ce fait, elle doit promouvoir un projet de développement territorial innovant, basé sur des territoires pertinents (Pays et agglomérations) et une nouvelle organisation des acteurs et de leurs compétences. Cette clarification de sa politique devra se faire en concertation avec les acteurs des territoires qui rappellent que la région est un partenaire privilégié du contrat. Ainsi, si l'Etat se désengage du CPER, la Région sera en mesure de proposer aux territoires de nouveaux contrats, dans la continuité du travail partenarial qui aura été effectué.

Pour préparer cette éventuelle série de contrats, la Région Aquitaine pourrait faire le choix de se baser sur des évaluations de Pays, voire même sur une évaluation globale de la démarche Pays.

### 3.2.3 Pistes de réflexion pour une évaluation de la démarche Pays

Comme nous l'avons déjà vu, le CRA est un acteur essentiel de la démarche Pays et est convaincu de son utilité. S'il est difficile pour la région d'évaluer toutes les chartes et tous les contrats de Pays aquitains, il est en revanche possible de mener une réflexion sur la plus-value de la démarche. C'est également l'avis des acteurs des territoires qui soulignent que « *le CRA, ne doit pas se satisfaire des autoévaluations territoriales, mais mener une réelle évaluation des démarches de Pays qui permettrait peut-être de rassurer les territoires sur leur avenir* ».

Ainsi, il serait intéressant que le CRA réfléchisse à une évaluation où se complèteraient évaluations locales et regard régional comme cela a été fait en régions Bourgogne, Champagne-Ardenne et Centre.

Le dispositif pourrait ainsi être mis en place en deux temps.

Tout d'abord, la mise à disposition d'un cabinet conseil pour une formation des territoires en matière d'évaluation, un accompagnement méthodologique et une aide à la rédaction d'un cahier des charges et à l'élaboration d'indicateurs. Les territoires pourraient également avoir à leur disposition (pour quelques heures) un appui personnalisé pour la mise en place de manière participative de leur propre autoévaluation.

L'intérêt de cette démarche serait évidemment d'inciter le conseil de développement à se saisir de l'évaluation en réfléchissant collectivement aux critères qu'il souhaite mettre en place pour évaluer le territoire.

Ensuite, le travail d'un consultant sur un certain nombre de questions évaluatives proposées par le CRA. Ce regard extérieur permettrait d'avoir une vision neutre de la politique territoriale.

Rozenn TANGUY, stagiaire au CRA avait fait une proposition d'axes de réflexion pour une évaluation de la démarche Pays<sup>41</sup> qui semblent tout à fait intéressants : pertinence et cohérence du territoire, concertation et démocratie participative, ingénierie et effet levier sur le territoire. Le travail avait été complété par une recherche de critères et d'indicateurs pour chaque axe et question évaluative, il pourrait donc être utilisé par le CRA comme base de travail.

Le cycle de formation mis en place par PQA nous paraît être une première étape à la mise en place d'un dispositif d'évaluation des Pays. En effet, le CRA qui a montré à de nombreuses reprises son intérêt pour ce cycle, pourrait le considérer comme une base de départ, une première phase de sensibilisation des acteurs des territoires à une action plus importante dans laquelle ils seraient impliqués.

---

<sup>41</sup> TANGUY R., *Evaluer les démarches de pays en Aquitaine, proposition de méthodologie*, Mémoire DESS, Université Montesquieu Bordeaux IV, 2003

## CONCLUSION

« *Obligation* », « *contrainte* », « *charge de travail supplémentaire* », ces propos recueillis auprès de chefs de projet illustrent bien leur appréhension et leurs réticences vis à vis de l'évaluation. Véritable outil d'aide à la décision, l'évaluation fait encore peur. Thème peu mobilisateur et toujours sensible, beaucoup la redoutent, peu l'ont pratiquée.

Dans un contexte de fin de Contrat de Plan Etat Région, l'évaluation pourrait cependant bien constituer un enjeu décisif.

L'étude que nous avons menée a montré qu'il existait un certain nombre de dispositifs d'évaluation mis en place par les territoires de projets en région Aquitaine (systèmes de suivi, évaluations partenariales, confiées à un cabinet ou à des étudiants, évaluations en continu, évaluations à mi-parcours). Ces évaluations, même si elles ne sont pas exemplaires ou probantes ont le mérite d'exister et permettent aux chefs de projets de s'en approprier les concepts.

L'état des lieux aquitain des pratiques d'évaluation a également permis de mettre en lumière les représentations parfois erronées des acteurs (sanction, obligation...), les confusions (évaluation et observation), les difficultés rencontrées (appropriation du concept, vocabulaire spécifique, définition de critères objectifs, mobilisation des élus...), les freins à l'évaluation (accessibilité aux données socio-économiques, manque de temps et de moyens).

L'enquête ne se basant certes pas sur la totalité des territoires de projets en Aquitaine.

L'étude portant sur les pratiques d'évaluation repérées dans d'autres régions nous a montré que les dispositifs mis en places différaient avec les objets d'évaluation : emploi d'un cabinet conseil lorsqu'il s'agit d'évaluer une politique ; utilisation de questionnaires évaluatifs impliquant les territoires pour évaluer les contrats.

Au vu des représentations recueillies et des besoins d'accompagnement formulés par les techniciens, nous avons pu nous rendre compte de la nécessité d'une formation sur le sujet. Le « cycle évaluation » que va mettre en place Pays et Quartiers d'Aquitaine devra donc s'efforcer d'être fidèle aux attentes des acteurs des territoires et de tenir compte de leurs niveaux de connaissance différents en la matière. Ainsi devra t-il s'adresser à un public divers (élus, chefs de projets, agents de collectivités locales ou de services de l'état...) et proposer des temps d'accompagnement méthodologiques mais également de débats.

A travers les entretiens réalisés et dans le contexte de l'incertitude concernant l'après 2006, nous avons également vu l'impérative nécessité de procéder à une évaluation des contrats de pays et d'agglomération pour en démontrer la plus-value et convaincre les décideurs de l'utilité de poursuivre les démarches contractuelles. La région Aquitaine devrait donc se positionner rapidement sur ce sujet si elle reste le partenaire principal des contrats territoriaux dans l'hypothèse d'un désengagement partiel ou total de l'Etat.

Le CRA pourrait aussi se saisir de la question de l'avenir de sa politique territoriale et proposer une évaluation partenariale de la démarche Pays. Le cycle de formation de PQA, en sensibilisant, informant et accompagnant les territoires est sans nul doute la première étape de ce dispositif. Mais il appartient désormais à la région, à partir des exemples observés, de mettre en place sa propre procédure d'évaluation. Ce pourrait être une occasion de réaffirmer son attachement aux dynamiques de territoires, et de sa volonté d'améliorer l'efficacité du soutien qu'elle leur apporte.

## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages et articles

- Ouvrages sur les Contrats de Plan Etat-Région
  - Inspection Générale de l'Administration, Inspection Générale des Finances, *Rapport à Monsieur le Premier Ministre sur l'Avenir des Contrats de Plan État - Région*, DATAR, mars 2005
  - ISAÏA H., *L'évaluation des nouveaux contrats de plan Etat-Région (2000-2006)*, L.G.D.J., 1999, 144 p.
  - JOSPIN L., *Circulaire relative aux prochains contrats de plan Etat-Région, principes relatifs à leur architecture* (NOR : PRMX9803136C), Direction des Journaux Officiels, 31 juillet 1998
  - MOULIN O., *Les Contrats de Plan Etat-Région*, La documentation Française, DATAR, 2002, 101 p.
- Ouvrages sur les Pays
  - DATAR, *Guide des Pays – guide méthodologique pour la mise en œuvre des pays*, juin 2004
- Ouvrages sur l'évaluation des politiques publiques :
  - CERTU, *L'évaluation des politiques publiques : la question des objectifs*, Compte-rendu de la journée du 12 mars 2002 du réseau évaluation CETE/CERTU (rédacteur : MERCIER J-P.), cahier n°4, septembre 2002
  - CERTU, *Les usages de l'évaluation*, Compte-rendu de la journée du 22 mai 2003 du réseau évaluation CETE/CERTU (rédacteur : MERCIER J-P.), cahier n°7, décembre 2003
  - Conseil National de l'Evaluation, *Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale*, Rapport d'activité 2000-2002 (rapporteur général : CHANUT V.), La documentation française, février 2003
  - Conseil Scientifique de l'Evaluation, *Le petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, La documentation française, 1996
  - Sénat, *Rapport sur l'évaluation des politiques publiques en France*, Annexe au procès-verbal de la séance au 30 juin 2004 (rédacteurs : BOURDIN J., ANDRÉ P. et PLANCADE J-P.), n° 392, Session ordinaire 2003-2004
- Ouvrages sur l'évaluation des politiques régionales :
  - Commissariat Général au Plan, *Guide pour la préparation et la conduite d'évaluations régionales*, Version 3, juin 2003
  - Conseil Régional du Centre, *L'évaluation : un outil au service du développement des Pays – Guide méthodologique régional*, juin 2004
  - Préfecture de la Région Pays de la Loire, *Guide pour l'évaluation des politiques publiques : Contrat de Plan Etat-Région des Pays de la Loire 2000-2006*, novembre 2002
- Ouvrages sur l'évaluation des politiques de développement local :
  - ARPA, (auteur : CHASSAGNE M-E.), *Evaluer pour évoluer, dix fiches pratiques à l'usage des acteurs locaux*, manuel méthodologique n°3, novembre 2003
  - ARADEL, *L'évaluation du développement économique local : 12 bonnes questions à se poser*, Les Cahiers du développement économique local, n°1 – avril 1999
  - MEZZIOUANE A., *Conduite et évaluation d'un projet de territoire*, Dossier d'experts, La lettre du cadre, novembre 2003, p. 111-176
  - MINOT D., *Le projet de territoire, élaboration et conduite partagées d'un projet de territoire*, La Bergerie Nationale de Rambouillet, juin 2001, p. 156-168

- Ouvrages sur l'évaluation des contrats de ville :
  - Délégation Interministérielle à la Ville, *Synthèse nationale des évaluations à mi-parcours des Contrats de ville 2000-2006*, rapport final (rapporteurs : EPSTEIN R. et KIRSZBAUM T.), avril 2005
- Rapports :
  - DIVAY A., FERRERO F., PACE C., VIVIER S., *Evaluation à mi-parcours du Programme Leader+ Périgord Vert*, option Aménagement et Développement Rural, ENITA de Clermont-Ferrand, 2004
  - TANGUY R., *Evaluer les démarches de pays en Aquitaine, proposition de méthodologie*, Mémoire DESS, Université Montesquieu Bordeaux IV, 2003
- Revue :
  - Pouvoirs Locaux, dossier : *N'avez plus peur de l'évaluation !*, Trimestriel n°57 II/2003 (juin)
  - Territoires, *Aux chartes, etc. !*, n°455-cahier 2, février 2005
  - Ressources & Territoire, *Quel(s) avenir(s) pour la politique de la Ville ?*, Le point sur n°2, février 2004
- Articles
  - SAUVEZ M., *La place des régions dans les politiques d'aménagement*, p. 36-39, in. Revue Etudes Foncières, n°103, mai-juin 2003

### **Documents de travail (non publiés)**

- Les Pays
  - Pays et Quartiers d'Aquitaine, *Qu'est-ce qu'un Pays – notions essentielles à partir d'exemples aquitains*, novembre 2003
  - Pays et Quartiers d'Aquitaine, *10 questions/10 repères, Guide Aquitain pour la mise en œuvre des contrats de Pays*, septembre 2003
  - Pays et Quartiers d'Aquitaine, *Les Pays : de la charte au contrat, Actes des journées sur les Pays*, avril 2003
  - Pays et Quartiers d'Aquitaine, *Panorama des Pays Aquitains*, 27 juillet 2005
- LEADER+
  - Pays et Quartiers d'Aquitaine, *Panorama des GAL Aquitains*, 9 décembre 2004
- Évaluation des contrats de villes :
  - Pays et Quartiers d'Aquitaine, *Pourquoi et comment évaluer les contrats de ville ?*, compte-rendu du cycle de perfectionnement sur l'évaluation des contrats de ville élaboré par Guy CAUQUIL (cabinet CIRESE), décembre 2001
- Évaluation des politiques contractuelles
  - DATAR-CGP, *Evaluation du volet territorial des CPER – Synthèse des réponses au questionnaire*, note rédigée par REY-GIRAUD G., 17 mars 2003
  - Institut Lorrain d'Etudes et d'Evaluation, SESGAR, Carrefour des Pays Lorrains, *Dispositif de suivi des politiques de développement local en Lorraine 2000-2006*, septembre 2002
- Évaluation des Pays
  - Conseil Régional de Bourgogne et Préfecture de la Région Bourgogne, *Compte-rendu de la Rencontre des animateurs du développement local du 14 juin 2004 : « L'évaluation des contrats de Pays »*, juin 2004
  - CORRAND S., *L'évaluation des politiques contractuelles territoriales*, Synthèse Bibliographique, ENITA de Clermont-Ferrand, juillet 2005
  - Polynôme, *Proposition d'évaluation du dispositif expérimental : « Pacte ADER »*, Pays du Grand Pau, juin 2005

### ➤ Évaluation des territoires LEADER

- Cabinet EDATER, mission pour le SGAR Aquitaine, *Evaluation ex-post du programme d'initiative communautaire LEADER II 1994-1999*, rapport final d'évaluation, mars 2001
- CNASEA, *Réalisation du référentiel évaluatif du programme LEADER+ : synthèse*, novembre 2004
- C+SOLEADER, *Compte-rendu du séminaire UNA Évaluation du 17 mai 2004 : « LEADER(s) en évaluation ! »*, 29 juin 2004
- Institut Atlantique d'Aménagement du Territoire, *Evaluation LEADER+ Poitou-Charentes (atelier 1)*, 23 février 2005

### Cours magistral

- MAUMELAT A., *L'évaluation*, option Aménagement et Développement Rural, ENITA de Clermont-Ferrand, janvier 2005

### CD-ROM

- Société Française de l'Évaluation, *6<sup>èmes</sup> Journées Françaises de l'Évaluation Bordeaux : évaluation des politiques sociales* [CD-ROM], Paris : SFE, septembre 2004, Compatible PC et Mac

### Sites Internet

- Association pour la Fondation des Pays, site de l'APFP [en ligne] : <http://www.pays.asso.fr/> (consulté le 31 mai 2005)
- Carrefour Local, le point de rencontre des acteurs locaux [en ligne] : <http://www.carrefourlocal.org/> (consulté le 01 juin 2005)
- Carrefour des Pays Lorrains, les dynamiques locales en réseau [en ligne] : <http://www.cpl.asso.fr/> (consulté le 25 août 2005)
- CNRS – Universités de Franche Comté et Bourgogne, Théma - Théoriser et modéliser les politiques de développement local : Suivi-évaluation des politiques de développement territorial [en ligne] : <http://thema.univ-fcomte.fr/rubrique58.html> (consulté le 29 avril 2005)
- Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, Site de la DATAR [en ligne] : <http://www.datar.gouv.fr> (consulté le 18 avril 2005)
- Entreprises Territoires Développement, Projet de territoire.com [en ligne] : <http://www.etd.asso.fr/> (consulté le 02 mai 2005)
- Institut Atlantique d'Aménagement des Territoires, Site de l'IAAT [en ligne] : <http://www.iaat.org/> (consulté le 01 août 2005)
- Intercommunalité.com, le site de référence de l'intercommunalité [en ligne] : <http://www.intercommunalites.com/> (consulté le 30 mai 2005)
- Le portail de l'évaluation des politiques publiques [en ligne] : <http://www.evaluation.gouv.fr/> (consulté le 21 avril 2005)
- MINEFI Collectivités Locales, un Ministère au service du développement local [en ligne] : <http://www.colloc.minefi.gouv.fr/> (consulté le 18 août 2005)
- Pays et Quartiers d'Aquitaine, Site de Pays et Quartiers d'Aquitaine - centre de ressources régional sur le développement territorial [en ligne] : <http://www.aquitaine-pqa.fr/> (consulté le 25 juin 2005)
- Région Lorraine, Les axes de travail des Carrefours des Pays Lorrains : Evaluation des Politiques de Développement Local [en ligne] : <http://www.cpl.asso.fr/publique/rubchant/evalpoldl.html> (consulté le 11 avril 2005)
- Secrétariat Général pour les Affaires Régionales, La préfecture et les services de l'Etat de la Zone Sud-Ouest, de la région Aquitaine et de la Gironde : A là découverte du Secrétariat Général pour les Affaires Régionales [en ligne] : <http://www.aquitaine.pref.gouv.fr/sgar/frameset.asp?URLPage=pages/decouverte/sgar.html> (consulté le 04 mai 2005)

- Société Française de l'Evaluation, Site de la SFE [en ligne] : <http://www.sfe.asso.fr> (consulté le 12 avril 2005)
- Territorial.fr, le site portail des professionnels territoriaux [en ligne] : <http://www.territorial.fr> (consulté le 01 juin 2005)
- Union Nationale des Acteurs et des structures du Développement Local, Site de l'UNADEL [en ligne] : <http://www.unadel.asso.fr> (consulté le 28 avril 2005)
- Unité Nationale d'Animation du réseau LEADER+, Site de réseau LEADER+ en France [en ligne] : <http://www.una-leader.org> (consulté le 04 mai 2005)
- Vie publique.fr : un portail pour le citoyen [en ligne] : <http://www.vie-publique.fr> (consulté le 16 août 2005)

## TABLE DES ANNEXES

<b>Annexe n°:</b>	<b>Titre :</b>	<b>Citée en page :</b>
1	Les guides d'entretien	15
2	Liste des personnes rencontrées en Aquitaine	15
3	Liste des personnes contactées dans d'autres régions françaises	16
4	Modèle de fiche de capitalisation d'expérience - PQA	16
5	Carte des Pays Aquitains - 11 avril 2005	23
6	Carte des Agglomérations en Aquitaine - 1er janvier 2005	26
7	Carte des contrats de ville aquitains 2000-2006	26
8	Carte des GAL Aquitains - juillet 2002	28
9	Synthèse rédigée pour les Assises Régionales des Pays et Agglomérations (07 et 08 juillet 2005)	33
10	Fiches de capitalisation d'expériences d'évaluation dans d'autres régions	40
11	Cahier des charges du « cycle évaluation » de PQA	42
12	Proposition de contenu pour les modules du « cycle évaluation »	42