

ÉVALUATION AU REGARD DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DE QUOI PARLE-T-ON ?

Prendre en compte les interdépendances entre secteurs et entre échelles (transversalité), anticiper les éventuels effets pervers induits... l'évaluation constitue un élément de méthode incontournable pour intégrer ces préoccupations. Son usage se systématisait, notamment avec le développement des politiques contractuelles (programmes européens, contrats de projets, etc.), mais également dans un souci d'une meilleure maîtrise de la dépense publique. L'évaluation est aussi une condition essentielle pour la conduite d'un projet de développement durable. C'est, en quelque sorte, un réflexe que nous devons acquérir, car l'enjeu est de mieux conjuguer le sens et les finalités de nos actes, de nos actions et politiques, et de mesurer leurs impacts.

POURQUOI évaluer...

Quantifier l'impact des actions ou des politiques publiques, c'est l'un des objectifs de l'évaluation. Mais plus fondamentalement, l'évaluation a pour finalité de produire, sur la base d'informations diverses (statistiques, enquêtes), un jugement de valeur partagé sur l'efficacité des politiques à la fois pour guider les décideurs et informer les citoyens. Tout en réduisant l'incertitude, il s'agit d'aider à la prise de décision et d'améliorer la lisibilité de la chose publique. L'évaluation est un outil de pilotage des politiques publiques, qui permet d'apprécier leur pertinence et leurs effets en termes d'efficacité et d'efficacités.

AU-DELÀ DU JARGON... EFFICACITÉ, EFFICIENCE, PERTINENCE

Les spécialistes diront que l'efficacité, l'efficience, la pertinence sont des critères clefs d'une évaluation. Traduction : cela signifie que l'évaluation consiste à s'interroger sur "le pourquoi et le comment" et à mieux comprendre les choix opérés.

- **pertinence** : "qualité de ce qui convient à l'objet dont il s'agit" (Petit Robert, 2003). "Une politique sera dite pertinente si ses objectifs explicites sont adaptés à la nature du problème qu'elle est censée résoudre. Apprécier la pertinence d'une action publique revient donc à s'interroger sur sa raison d'être." (Petit guide d'évaluation des politiques publiques, 1996)
- **efficacité** : évaluer l'efficacité, c'est comparer les résultats de la politique aux objectifs fixés initialement. Sont-ils atteints ou non ?
- **efficience** : évaluer l'efficience d'une politique, c'est rapporter les résultats de la politique aux moyens mis en œuvre pour les atteindre, c'est répondre à la question : y-a-t-il disproportion ou au contraire insuffisance dans les moyens attribués à une politique ? Ces moyens conviennent-ils aux résultats escomptés ?

POURQUOI... au regard du développement durable

Principes de précaution, de participation, d'intégration de l'environnement, de réversibilité des décisions... Évaluer au regard du développement durable implique de considérer les impacts de nos décisions au regard des enjeux globaux (changement climatique, érosion de la biodiversité, accroissement des inégalités économiques et sociales). C'est également se donner les moyens d'agir et de "corriger le tir" chemin faisant, grâce aux informations fournies par les évaluations produites. En somme, comme le rappellent très justement certains participants du Forum, c'est "prendre en compte les impacts de l'action, prévus, et imprévus !".

COMMENT et à quelles fins procéder

Trois grandes finalités complémentaires qui visent à :

- Permettre aux acteurs concernés de **maîtriser les informations nécessaires à l'amélioration continue des pratiques** et à leur capitalisation (voire, si besoin, à la transformation des objectifs, du contenu, de l'organisation de l'intervention) : c'est la finalité "**managériale**".
- Veiller à la **clarification des enjeux et à leur meilleure compréhension par tous**, en proposant une **approche pluraliste** de l'évaluation, qui repose sur le croisement des points de vue, sur la prise en compte des avis nécessairement divergents des acteurs et publics impliqués et concernés. C'est la finalité "**d'apprentissage et de mobilisation**".
- Favoriser une **information claire, complète et lisible**, en somme, la transparence. Le résultat de l'évaluation pouvant être support de rendu-compte et de négociation entre les décideurs et opérateurs des politiques publiques et les autres citoyens (les publics) : c'est la finalité "**démocratique**".

QUOI évaluer

On peut, a priori, tout évaluer : l'essentiel est de démarrer progressivement son apprentissage de l'évaluation, en commençant par exemple à l'échelle d'un micro-projet (comme l'évaluation d'une politique d'accès à la culture aux plus démunis)... plutôt que de s'imposer une initiation trop ambitieuse en cherchant, d'emblée, à évaluer des projets structurants de type Plan Local de l'Habitat. À moins, bien sûr, d'être solidement accompagné !

Chaque objet à évaluer appelle des outils et des dispositifs d'évaluation différents. Il peut s'agir d'une action spécifique (un événementiel par exemple), d'un programme, de l'ensemble d'une politique sectorielle (l'action sociale de la collectivité par exemple), ou encore le fonctionnement interne d'une organisation, son projet de management, ou par ailleurs la situation d'un territoire.

- **Lille Métropole Communauté Urbaine a entrepris d'évaluer l'appropriation du développement durable à l'interne de la Communauté Urbaine dans la perspective de renforcer l'apprentissage collectif du développement durable. En plus de l'enquête à laquelle 300 agents ont répondu, un baromètre a été co-construit avec les agents pour mesurer les efforts à l'interne en faveur du développement durable.**
- **Le Parc Naturel de l'Avesnois a quant à lui évalué son territoire à l'aune du développement durable dans le cadre d'une démarche participative. Ainsi, la collecte et l'analyse des données sur l'état des lieux du territoire et ses évolutions, et l'identification de ses enjeux, ont été réalisés selon des modes d'animation et d'échanges diversifiés (groupes de travail, séminaires, réunions publiques, enquête...) associant un maximum d'acteurs du territoire.**
- **La ville de Rilleux-la-Pape s'est engagée en faveur d'une évaluation qualitative et partagée de l'Agenda 21 local. Pour ce faire, plusieurs outils et dispositifs interviennent de façon complémentaire : les Observateurs de quartier (à l'interface élu-technicien-habitant), une enquête annuelle sur la santé de la ville et de ses habitants, ou encore un Comité d'évaluation partenarial. Ce dernier, réunissant**

Chronique d'une naissance

Sont heureux de vous faire part de la naissance du premier manifeste en faveur de l'évaluation au regard du développement durable :

- **Le comité d'organisation** : Avec le soutien d'un comité d'organisation partenarial large, le Cerdd a organisé le 21 octobre 2008 un Forum Participatif autour de "l'évaluation du développement durable" dans le but de favoriser une appropriation collective du sujet. Le comité d'organisation a réuni des représentants du Conseil Régional Nord-Pas de Calais, du Conseil Général du Nord, des services de l'État (DRIREN, SGAR, DRE), de Lille Métropole Communauté Urbaine, de la Coopérative Extra-Muros, du Réseau de chercheurs "Développement Durable et Territoires Fragiles", de la ville de Valenciennes, de la Communauté de communes du Sud-Arrageois, de la Communauté d'Agglomération d'Hénin-Carvin, du Parc Naturel Régional de l'Avesnois.
- **Les intervenants et rédacteurs** : Alice Broaweyes, Yvon Brunelle, Emmanuel Cau, Marie Chéron, Hélène Combe, Pascal Delafosse, Alain Dubois, Antoine Goxe, Charlotte Huchard-Flory, Catherine Laserre, Dominique Leguy, Rozenn Le Vaillant, Elisabeth Lopez, Pauline Perquis, Éric Plottu, Pierre Stussi, Alain Trédez, Nathalie Vicq-Thépot, Bertrand Zuideau, ainsi que les quelques 200 participants au Forum du 21 octobre 2008 et au chat du 8 octobre (à voir sur www.cerdd.org, rubrique évaluation), autant de contributeurs attentifs que nous tenons à remercier chaleureusement !

Cerdd, Collection Évaluation et développement durable, "Évaluation au regard du développement durable : un investissement garanti !" - 2^{ème} édition - septembre 2011
Rue de Bourgogne, Site 11/19, 62750 Loos-en-Gohelle
03 21 08 52 40 - www.cerdd.org
Directeur de la publication : Emmanuel Bertin
Coordination de la rédaction et du Forum participatif d'octobre 2008 : Jean-Christophe Lipovac
Comité de rédaction : Emmanuel Bertin, Hélène Combe, Antoine Goxe, Dominique Leguy, Rozenn Le Vaillant, Elisabeth Lopez, Julie Nicolas
Maquette : www.studiopoulain.fr - Imprimé sur du papier issu de forêts gérées durablement.



Les autres partenaires des projets et activités du Cerdd :
Communauté d'Agglomération Lens-Liévin,
Gaz de France - Suez, Maison Régionale de l'Environnement
et des Solidarités, Environnement et Développement Alternatif,
Union Régionale des CPIE, Ville de Valenciennes

CE QUE L'ÉVALUATION N'EST PAS...

(définitions du Petit Robert 2003)

- **L'audit** : "Procédure de contrôle de la comptabilité et de la gestion"
- **Le contrôle** : "Vérification (d'actes, de droits, de documents). Inspection, pointage"
- **La notation** : "Action de donner une note. > Brève appréciation donnée par un supérieur sur le travail, la conduite de quelqu'un. COUR. Appréciation chiffrée donnée selon un barème préalablement choisi."

habitants, élus, services de la municipalité et de l'intercommunalité, acteurs économiques et associatifs locaux, définit les outils et la méthodologie pour l'évaluation de l'Agenda 21 local. La ville collabore par ailleurs avec la Communauté Urbaine de Lyon et toutes deux disposent désormais d'indicateurs communs.

OÙ... nourrir sa réflexion

- Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable, et de l'Aménagement du Territoire, **Référentiel national pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux**, 2009
- Observatoire National des Agendas 21 locaux et pratiques territoriales de développement durable, 2008, **Repères sur l'évaluation au regard du développement durable**, Cahier méthodologique n°2, <http://observatoire-territoires-durables.org/spip.php?article606>
- Direction du Plan, de la Prospective et de l'Évaluation - Conseil Régional Nord - Pas de Calais, 2004, **Le Développement Durable en question**, Études prospectives régionales n°8, http://www.nordpasdecals.fr/dd/telechargement/le_developpement_durable_en_question.pdf
- Etudes Prospectives Régionales n°13, **Synthèse d'un ensemble d'évaluations réalisées entre 2003 et 2005**, juillet 2009
- Et rendez-vous sur la rubrique **Evaluation** du site Internet du Cerdd : www.cerdd.org !

Collection Évaluation et développement durable

MANIFESTE POUR UNE ÉVALUATION AU REGARD DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Une co-réalisation de près de 200 acteurs des territoires et du développement durable en Nord-Pas de Calais

UN INVESTISSEMENT GARANTI !

En tant qu'acteur du développement local, les interactions entre économie, social, et environnement, si elles ont encore quelques secrets à révéler, sont désormais une réalité de votre action, de même qu'une vision qui se déploie sur le long terme. Autant de facteurs qui influencent la prise de décision, appellent une définition des besoins toujours plus fine, et introduisent finalement toujours plus de complexité... Pour venir à bout de cette complexité et lever les diverses résistances au changement, pédagogie, volonté politique, et méthode sont indispensables. Dans la mesure où l'évaluation est pleinement intégrée au projet, de même que légitimée par le politique, et, autant que faire se peut, partagée par le plus grand nombre, celle-ci constitue indéniablement une réponse à ces enjeux.

Les politiques publiques et les projets de développement sont-ils portés par des navigateurs sans carte ni boussole ?

Vous avez entre les mains un manifeste pour l'évaluation, pour l'évaluation au regard du développement durable !

Ces quelques pages contiennent la synthèse des idées, convictions et expériences de plus de 200 acteurs du développement durable, issus des territoires qui composent la région Nord-Pas de Calais. Par l'échange et le dialogue lors du Forum Régional du 21 octobre 2008, mais aussi via des sondages et des chats sur www.cerdd.org, ces acteurs territoriaux, représentants de la société civile, spécialistes, universitaires, ont contribué à forger ce manifeste. Ainsi, chacun d'eux a confirmé le fait que l'évaluation au regard du développement durable est devenue une préoccupation collective ; surtout, ils ont tous contribué à la production de ce manifeste pour favoriser son intégration dans les processus d'action publique à tous les niveaux territoriaux.

BÉNÉFICES DE L'ÉVALUATION AU REGARD DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

INDISPENSABLE ET VERTUEUSE : POUR DES PROJETS RÉPONDANT RÉELLEMENT AUX BESOINS

Plus nombreux sont les sceptiques de l'évaluation que ne sont ses défenseurs... tout comme il en était il y a quelques années du développement durable, jusqu'à ce que la majorité des collectivités locales insèrent une composante développement durable à leurs plans et programmes ! Pour ceux qui restent encore à convaincre, voici cinq bénéfices démontrés sur le terrain, cinq bénéfices qui ouvrent de nouvelles perspectives pour vos projets. L'évaluation, si elle constitue un passage obligé pour s'assurer d'agir en faveur de l'intérêt collectif, d'un développement plus harmonieux, sur le long terme, n'est en aucun cas une fin, mais bien un moyen, au service des élus et des porteurs de projets...

Pour s'assurer de faire les bons choix et nourrir la décision

"Offrir des garde-fous", "prendre en compte toutes les facettes d'un projet"... les participants du Forum du 21 octobre sont unanimes ! L'évaluation constitue un outil d'aide à la décision : s'assurer que le chemin emprunté soit le bon, ou au contraire, entériner le fait qu'il faille changer de cap... L'évaluation est un questionnement à la fois global et transversal, mais aussi prospectif, c'est en cela que l'évaluation nous permet de nous inscrire dans une démarche de développement durable. Évaluer, c'est prendre du recul sur l'action en vue de corriger, de s'améliorer et de progresser.

C'est en faisant que l'on apprend ! Pas à pas, on renforce notre capacité à évaluer au regard du développement durable.

1

Appliquée au développement durable, en fonction d'enjeux à la fois locaux et globaux, l'évaluation permet de redimensionner l'action et de s'assurer de la cohérence des choix.

À chaque détracteur de l'évaluation, qui vilipende son coût, les participants répondent : "les gains sont certains et multiples : sur un plan social, environnemental, économique, et également financier, grâce aux économies d'échelle ou de fonctionnement".

Les initiatives en matière de construction d'outils de questionnements et d'analyse du développement durable, et autres baromètres du développement durable, se multiplient un peu partout : Réseau Cohérence en Bretagne, Communautés Urbaines de Lyon et de Dunkerque, Conseil Régional Nord-Pas de Calais... A titre d'exemple, dans le cadre de sa programmation 2008-2013, Nantes Métropole a élaboré un outil d'aide à la décision en vue de hiérarchiser les projets à travers trois types d'indicateurs : degré d'engagement (financier, juridique et politique), performance et contribution au développement durable.

2

Pour s'adapter et progresser "pas à pas"

Difficile, dans un contexte évolutif, de s'adapter, voire d'anticiper certains phénomènes et d'intégrer des enjeux nouveaux ! "L'évaluation est l'instrument maître pour des politiques publiques qui s'adaptent aux enjeux à la fois locaux et globaux", "un instrument qui permet d'intégrer les nouvelles perspectives offertes par le développement durable", rappellent d'une seule voix les acteurs interrogés. Le développement durable est synonyme de dynamique de projet et de progrès. Pas à pas, il prend forme à l'échelle d'une organisation ou d'un territoire. Des expérimentations sont initiées, des innovations développées, les comportements évoluent, la culture de travail se transforme... L'évaluation permet d'apprécier la qualité de ce qui est entrepris et d'élever progressivement ses exigences.

Pour évaluer et refonder sa politique relative aux Fonds de Participation des Habitants (FPH) en 2004, le Conseil Régional Nord-Pas de Calais a articulé deux démarches : l'évaluation du dispositif "FPH" et la mise en place d'une conférence citoyenne. Cette conférence citoyenne a permis, d'une part, l'organisation d'un débat public en présence d'un panel de citoyens formés et entourés d'experts, et d'autre part, la formulation de leur avis à l'attention des décideurs.

Évaluer, c'est agir ! Les deux termes ne s'opposent pas, mais se renforcent : évaluer fait partie intégrante de l'action. Des objectifs précis et réalistes sont indispensables pour conduire une démarche évaluative.

3

Mobiliser pour gagner en qualité : de l'idée d'évaluation à la notion d'évaluation partagée

Dans une logique de développement durable, et donc de transparence démocratique et de définition citoyenne des besoins, l'évaluation se doit d'être partagée. À condition, bien sûr, que "l'évaluation et le jargon qui l'entoure ne soient pas le repère de quelques techniciens !"... rappellent les groupes de travail mis en place dans le cadre du Forum du 21 octobre 2008.

L'évaluation participative apporte trois bénéfices principaux :

- Elle dynamise un projet en évitant l'essoufflement, grâce à l'implication des acteurs dans le suivi du projet, en rythmant les rencontres et les allers-retours entre le maître d'ouvrage et les personnes concernées (grâce à un calendrier précis et partagé), mais également par une meilleure compréhension de tous des impacts immédiats du projet et de ses effets induits ;
- Elle génère de la qualité, grâce à la participation et à l'apport de l'expertise d'usage des citoyens ;
- Les bénéfices peuvent être aussi indirects : exemple en est au Pays Cœur de Flandre, où une évaluation partenariale des pratiques touristiques a ouvert de nouvelles perspectives en matière d'agro-tourisme. Elle a par ailleurs permis de développer des collaborations avec un nouvel acteur local, en l'occurrence, la Maison de l'emploi... Autant de bénéfices et d'effets démultiplicateurs qui n'étaient pas soupçonnés au départ !

Évaluer, c'est mobiliser, associer, mettre en commun. L'idée du pluralisme est au cœur d'une démarche d'évaluation au regard du développement durable. Elle repose sur des modes de faire ensemble et permet de renforcer nos différents processus démocratiques.

S'appuyer sur le débat démocratique pour partager la connaissance et légitimer l'action

L'évaluation, synonyme de crise de la démocratie représentative ? Non, l'évaluation n'est pas source de "mise en danger du projet, ni du rôle de l' élu". Elle signifie au contraire sa "mise en valeur" souligne un groupe de travail du Forum, voire, sert "une prise de conscience globale" - dans la mesure, bien sûr, où l'évaluation démontre que "la démarche n'est pas nominaliste, qu'elle s'appuie sur des regards extérieurs". Une évaluation au regard du développement durable permet de relier plus étroitement action politique et citoyens. Le débat démocratique et la légitimité de l'action publique en sont renforcés. Pour une décision éclairée, rien de tel que de rassembler des connaissances et de croiser les expertises du savoir et du vécu des personnes impliquées.

Rilleux-la-Pape, Mérygnac, Nantes Métropole, le Conseil Général de l'Essonne... les observatoires participatifs et autres dispositifs de suivi des engagements sont de plus en plus nombreux dans les villes et territoires.

A titre d'exemple, le Conseil Général de l'Essonne, pour suivre et évaluer l'Agenda 21 départemental, a mis en place l'Observatoire des Engagements. Chaque année, les citoyens produisent un rapport qui est présenté aux Conseillers Généraux en Assemblée Départementale. Plus d'un quart des citoyens participant à l'Observatoire a signé la "Charte d'intentions partagées pour un développement durable et solidaire en Essonne".

4

LES INDISPENSABLES CLEFS DE RÉUSSITE PAS D'ÉVALUATION RÉUSSIE SANS...

Maintenant que chacun est convaincu des bénéfices de l'évaluation au regard du développement durable, de la nécessité de promouvoir ce type d'évaluation, il semble nécessaire de proposer quelques balises pour sa mise en œuvre, qui doit répondre à certaines règles. Ces règles sont directement issues de la capitalisation de nombreuses démarches pionnières – et des expertises réunies lors du Forum du 21 octobre 2008 – qui nous permettent aujourd'hui d'éviter quelques écueils.

Sans pilote

- Avoir la volonté, être motivé, Définir les moyens, planifier, préciser les objectifs, Décider, valider, ... c'est tout ça à la fois le pilotage.

L'expérience montre qu'une "évaluation non portée ne sera tout simplement pas en mesure d'atteindre les résultats escomptés" ! Orchestrer une évaluation nécessite l'organisation d'un pilotage à la fois technique et politique, affirmé et reconnu de tous, pour donner corps et sens à la démarche. Il s'agit d'un engagement et d'une co-responsabilité dans une dynamique de progrès.

local, régional ou national, il existe des "expériences dont il est possible de se saisir, des indicateurs à réexploiter. Il faut donc solliciter les réseaux, les associations", généralement très productifs sur la question, et ainsi utiliser à bon escient leur capacité de proposition.

Sans garantir l'expression de tous pour mettre en exergue l'intérêt collectif

Ouvrir de nouveaux espaces d'expression peut signifier prendre le risque d'ensevelir le projet sous les contradictions des intérêts parti-

Faciliter l'appropriation collective du développement durable et de l'évaluation

Par effet ricochet, une démarche d'évaluation participative forge, au travers les échanges et les débats, des éléments de culture partagée et facilite une meilleure compréhension de la portée locale et concrète des notions de développement durable et d'évaluation. Les projets gagnent ainsi en signification pour les acteurs locaux. Évaluer au regard du développement durable, c'est se questionner en termes de solidarité entre les hommes, entre les générations, à interroger la relation Homme-Nature. Des thèmes comme le bien-être, la richesse, la qualité de vie... peuvent constituer des clefs d'entrées privilégiées pour un apprentissage progressif et partagé, du développement durable, et de l'évaluation. L'Indicateur Participatif de Bien-être (IPBE), promu par le Conseil de Développement de la Communauté d'Agglomération d'Hénin-Carvin, a pour originalité d'avoir été élaboré dans le cadre d'un processus participatif. Issu d'une vision partagée de la notion de bien-être, qui a émergé d'un groupe de travail du Conseil de Développement, l'IPBE a été affiné grâce à une enquête auprès de la population qui a permis d'associer la population à son processus d'élaboration.

Sans intégration réelle dans le projet

L'évaluation n'est pas un exercice "à part", "en plus", ou "à côté". L'enjeu consiste à ce que la démarche d'évaluation ne soit pas un volet supplémentaire et indépendant mais bien une démarche intégrée à l'action de la collectivité. Elle s'envisage quand se dessine le projet et se construit pas à pas, en articulant les différentes échelles de temps (politique, technique, vécu par les citoyens) et les moyens à rassembler (techniques, organisationnels et financiers). Elle se calibre donc, nécessairement, en fonction de ce que l'on évalue : "il ne s'agit pas de sortir à tout bout de champ l'artillerie lourde" rappellent les participants du Forum du 21 octobre, mais de "prendre en compte toutes les facettes d'un projet pour que l'objectif soit réalisable, sans être minimaliste".

Sans s'inspirer de ce qui existe déjà

Nombreux sont ceux qui ont déjà essayé les plâtres de l'expérimentation, et, bien souvent, l'information est disponible ! Sur le plan

culiers. Comme le souligne un groupe de travail du Forum, une attitude de "tolérance, d'écoute de tous les points de vue" permettra d'alimenter la démarche d'évaluation. Plus encore, l'idée de "controverse positive" ou de critique positive doit être recherchée. Une démarche d'évaluation participative, parce que plurielle et visant à dépasser la recherche d'un simple compromis, ouvre des perspectives novatrices.

Sans visibilité ni lisibilité de la démarche

L'évaluation et le développement durable resteront dans le domaine du complexe s'ils ne sont pas appropriés par le plus grand nombre, ce qui signifie que chacun doit comprendre les enjeux et les mécanismes et pour être en capacité d'agir. Il faut "de la pédagogie", "informer, expliquer le but de la démarche, préparer en amont" répètent à l'envie les participants... Le jargon est à bannir, un langage simple et commun est à construire. De même, il est important de diffuser et de valoriser les enseignements et les pistes de progrès identifiés grâce à l'évaluation.