



Rn PAT

Réseau national
des Projets Alimentaires Territoriaux

Janvier 2021



Enquête

Les pratiques évaluatives dans les PAT

Ce document rend compte de l'enquête menée auprès d'une dizaine de territoires autour des questions d'évaluation de leur PAT.

Ce travail s'inscrit dans la composante EvalPAT de l'Observatoire national des PAT (OnPAT) coanimée par Serge Bonnefoy (Terres en villes) et Ariel Martinez (RESOLIS) dans le cadre de la saison 2 (2018-2021) du RnPAT.



Cette action est cofinancée par le Fonds européen agricole pour le développement rural : l'Europe investit dans les zones rurales.



Préambule : 5ans après la Loi d'Avenir, l'évaluation dans l'agenda des PAT.

Dans un contexte de modernisation et de rationalisation de l'action publique, l'évaluation est souvent défendue comme un passage obligé dans la « réforme de l'état »¹ et un outil d'orientation de la « performance » des politiques publiques. Cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi d'avenir, entre la pandémie de COVID et les élections présidentielles de 2022, les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) semblent entrer dans une phase propice à la prise de recul et aux questionnements concernant les impacts des démarches et leur continuité à venir. Au niveau du ministère, ces considérations se retrouvent notamment dans les analyses du RnPAT dans le cadre de l'OnPAT et du PATnorama, ainsi que les acteurs académiques, institutionnels ou privés à l'image des cabinets d'étude ou sociétés de conseil.

Outre l'évaluation du dispositif national, le contexte est également favorable à mesurer les impacts des PAT dans les territoires. C'est notamment le cas des « pionniers » qui se sont lancés avant 2018 et dont la fin des financements du Programme National Alimentaire (PNA) coïncide avec la fin des mandats électifs locaux. Avec les élections municipales de l'été 2020, de nombreuses collectivités profitent de ce moment pour évaluer le chemin parcouru et définir la poursuite des actions pour les mandats qui débutent alors. Les nouvelles démarches issues du Plan de relance ne sont pas non plus en marge de ces réflexions et entendent parfois profiter de l'expérience de ces territoires plus avancés pour intégrer l'évaluation et le suivi dès le début de leur démarche.

Si l'évaluation semble être à l'agenda des PAT, le sujet est pourtant peu documenté et peu investi sur le plan de la méthode. Leur caractère transversal et systémique, la pluralité des thématiques abordées et des acteurs qui en sont parties prenantes, et la diversité des contextes et des échelles territoriales dans lesquelles ils s'inscrivent, semblent faire des PAT des politiques singulières dans le paysage de l'action publique. Comment serait-il alors possible pour les territoires d'évaluer de tels dispositifs ?

Ces réflexions nous ont alors conduit à nous intéresser aux pratiques évaluatives mises en œuvre dans une dizaine de territoires en PAT.

¹ <https://www.vie-publique.fr/eclairage/21987-evaluation-des-politiques-publiques-instrument-de-la-reforme-de-letat>

I- Les PAT et « l'évaluation des politiques publiques ».

Une discipline en émergence.

A l'heure où les questions autour de la rationalisation et de la modernisation de l'action publique sont de plus en plus d'actualité, l'évaluation fait l'objet d'un intérêt croissant auprès des acteurs institutionnels. Parfois associée à des questions simples mais essentielles à se poser au cours d'un projet tel que : « A quoi sert notre action ? » « A qui profite-t-elle ? » « Les résultats sont-ils ceux escomptés ? » « Comment améliorer nos pratiques ? », l'évaluation s'est progressivement structurée en discipline à part entière.

En effet, l'évaluation est aujourd'hui considérée comme une étape essentielle de la méthodologie de projets dans de nombreux domaines et tend à s'imposer de plus en plus dans le débat comme une pratique incontournable pour les politiques publiques. De nombreuses méthodes et outils ont ainsi été développés, répondant également à des enjeux de gouvernance plus démocratique, renforçant les approches participatives, la collecte d'information systématique auprès des usagers et les processus de codécision. Ces enjeux éloignent ainsi l'évaluation de la « quête de bon sens » pour la rapprocher davantage d'une discipline structurée répondant à des exigences de rigueur, d'objectivité scientifique et répondant à une forte dimension opérationnelle.

Malgré ce contexte favorable, l'évaluation demeure une discipline relativement récente et difficile à définir tant celle-ci diffère en fonction des contextes institutionnels dans lesquels elle s'exerce. Son statut, ses objectifs et sa méthode sont ainsi souvent questionnés au regard de sa place à la croisée de plusieurs disciplines, entre théorie et pratique, le monde universitaire et le monde politique. Sa nature composite et mouvementée déroute parfois les acteurs de l'évaluation qui n'ont, en outre, pas forcément la même conception de son rôle.

Selon la Charte de la Société Française de l'Évaluation, (SFE), plus que des méthodes juxtaposées, l'évaluation se définit comme « *une véritable discipline revêtant des formes diverses tant par ses méthodes que par la manière dont elle s'insère dans le système d'actions. Cette diversité reflète celle des enjeux et des contextes dans lesquels elle s'inscrit, à côté d'autres pratiques telles que l'étude, la recherche, l'expertise, l'inspection ou l'audit* »².

Malgré son développement tardif en France³, l'évaluation des politiques publiques fait de plus en plus l'objet de programmes de recherche et s'impose aujourd'hui comme une discipline qui a toute sa place dans le paysage académique. Néanmoins, les travaux concernant l'évaluation des projets et des systèmes alimentaires se font encore assez rares. A ce titre, les travaux d'Allen et Prosperi sur la construction d'une grille d'évaluation de la durabilité des régimes alimentaires⁴ et la méthode « Delphi » qui en résulte ont constitué une source d'inspiration pour de nombreuses méthodologies qui ont récemment émergé. Dès lors, depuis ces travaux publiés en 2014, on ne recense que peu de méthodes et d'outils outre ceux de l'IUFN-MEDDE⁵ et le guide Syalinov⁶ permettant de mesurer l'impact d'un projet alimentaire.

² Charte évaluation SFE

³ <https://www.strategie.gouv.fr/publications/vingt-ans-devaluations-dimpact-france-letranger-analyse-quantitative-de-production>

⁴ https://www.biodiversityinternational.org/fileadmin/migrated/uploads/tx_news/Metrics_of_sustainable_diets_and_food_systems_1882.pdf

⁵ <http://www.cerdd.org/Parcours-thematiques/Alimentation-durable/Ressources-Alimentation-Durable/Rapport-final-de-l-etude-IUFN-MEDDE-Mesurer-l-impact-des-approches-territoriales-de-l-alimentation>

⁶ https://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/20190425/guide_syalinnov.pdf

Une définition multidimensionnelle.

En tant que discipline mouvante et évolutive, on comprend alors que l'évaluation se heurte souvent à l'empirisme et aux particularités des contextes locaux. En dépit de son caractère composite, nous pouvons considérer l'évaluation comme :

« Un mode de questionnement, une démarche d'analyse de l'action publique. Elle s'attache à expliciter la mise en œuvre de l'action publique sous ses différentes formes et les relations entre les objectifs, les moyens, et les résultats de cette action. C'est un outil de connaissance au service de l'action »⁷.

Cette définition rejoint notamment celle exprimée dans le décret du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques » selon laquelle :

« L'évaluation d'une politique publique consiste à comparer ses résultats aux moyens qu'elle met en œuvre, qu'ils soient juridiques, administratifs ou financiers, et aux objectifs initialement fixés. Elle se distingue du contrôle et du travail d'inspection en ce qu'elle doit aboutir à un jugement partagé sur l'efficacité de cette politique et non à la simple vérification du respect des normes administratives ou techniques »⁸.

Dès lors, selon le triptyque « objectifs, moyens et résultats », l'évaluation permet d'apprécier si une politique publique est :

- **Efficiente** : elle évalue le rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats.
- **Efficace** : elle mesure les résultats obtenus au regard des objectifs et met en évidence les rapports de causalité entre les objectifs, implicites et explicites, et les effets réels des actions publiques.
- **Cohérente** : dans la conception et son déploiement. La cohérence « interne » pour l'adéquation entre les objectifs assignés à une politique et les moyens alloués, et « externe » pour l'adéquation entre l'action évaluée et d'autres politiques en cours.
- **Pertinente** : dans l'adéquation entre les objectifs explicites d'une politique et les besoins ou les problèmes qu'elle suppose résoudre.

Celle-ci peut ainsi être un outil d'aide à la décision, de transparence ou d'apprentissage qui peut se décliner sous différentes méthodes.

Des méthodes plurielles.

Ce cadre théorique nous invite à nous questionner sur les différents outils existants et les méthodes à adopter pour correspondre aux critères et aux exigences de l'évaluation des politiques publiques.

Selon le site gouvernemental dédié à la modernisation de l'action publique, si la méthode varie en fonction du type de politique, des objectifs,...les évaluations comportent souvent 3 phases⁹ :

- **Une phase de questionnement préliminaire** (cadrage opérationnel) au cours de laquelle sont fixées les questions évaluatives auxquelles l'évaluation devra répondre.
- **Une phase de collecte et de traitement des données** (diagnostic).
- **Une phase de réflexion opérationnelle** (scénarios) visant à faire des recommandations pour améliorer l'action publique.

L'évaluation des politiques publiques suit souvent la méthodologie suivante :

⁷ https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/10_evaluer_les_politiques_publicques.pdf

⁸ Lien du décret à mettre

⁹ <https://www.modernisation.gouv.fr/>

Si cette méthode permet de donner des indications sur le déroulement méthodologique des évaluations, il n'existe pas de techniques qui lui soient propre. En effet, l'évaluation mobilise un ensemble de techniques issues de sciences sociales (sociologie, économie, etc.), de la statistique et des sciences de gestion (finance, théorie des organisations, science de la décision, etc.). De ce fait, les approches qualitatives et quantitatives sont souvent utilisées de manière complémentaire pour tendre vers une évaluation la plus complète possible.

Si les méthodes doivent viser l'objectivité, les résultats ne sont jamais neutres. Chaque étape du processus implique des choix qui pourront orienter (volontairement ou non) le résultat final :

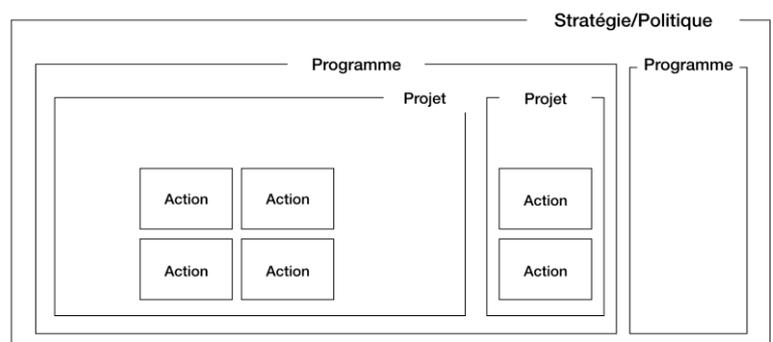
- **Le choix des politiques à évaluer** et de la méthode à adopter dans la phase de questionnement préliminaire.
- **Les choix des données à utiliser** dans la phase de collecte et de traitement des données.
- **Les choix des résultats à mettre en valeur** dans la phase d'interprétation des résultats et de recommandations.

L'évaluation est ainsi intimement liée au contexte politique dans lequel elle intervient ainsi qu'aux choix des décideurs bien que son influence réelle soit difficile à mesurer.

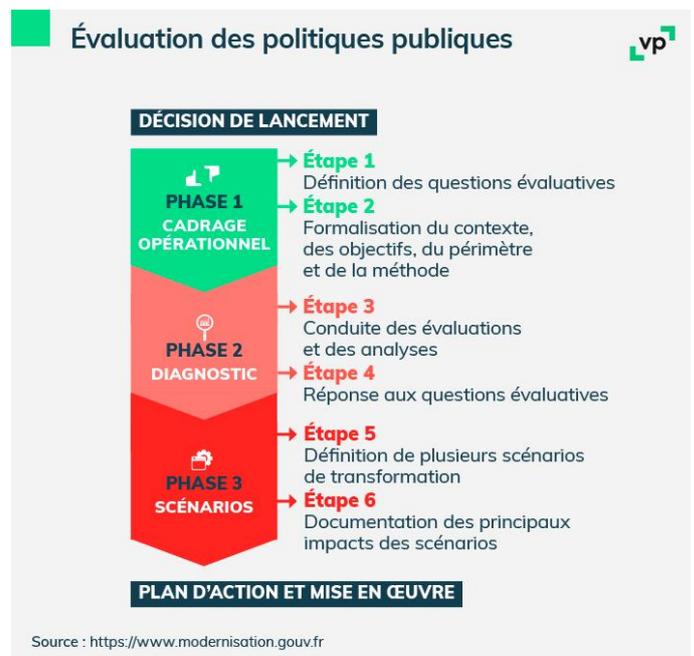
Des typologies existantes.

En combinant nos réflexions présentées lors de l'atelier 1 du projet EvalPAT en avril 2020 ainsi que des recherches existantes sur le sujet, nous pouvons dire que les évaluations peuvent être classées selon différentes typologies :

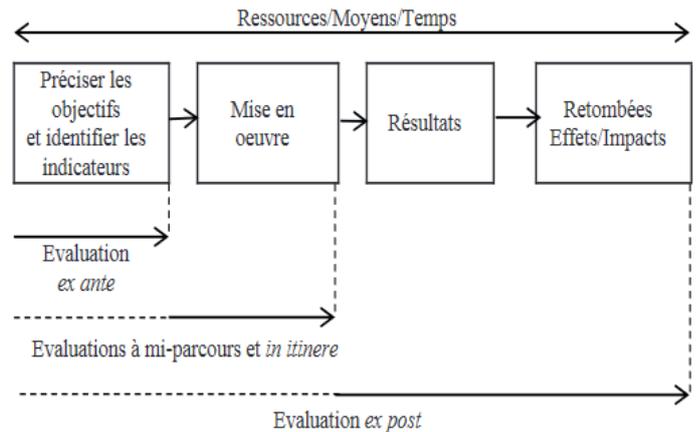
- **Le périmètre :**
 - L'évaluation porte-t-elle sur une ou plusieurs actions ciblées, un ou plusieurs projets ou programmes, ou de manière plus transversale, à la stratégie en tant que telle ?
 - L'évaluation porte-t-elle sur les outils, une zone géographique ou une période temporelle définie ? ¹⁰
- **La temporalité :**
 - *Evaluation ex-ante ou prospective* : intervient en aval de la mise en œuvre du projet au moment de la conception d'un programme. Elle doit pouvoir vérifier l'adéquation des objectifs par rapport aux besoins, enjeux ou problèmes à résoudre.



¹⁰ <https://www.eval.fr/quest-ce-que-levaluation/les-differents-types-devaluation/>



- Evaluation in itinere ou intermédiaire : elle permet de réorienter l'action. Peut être mise en œuvre pour vérifier, au milieu du cycle du projet, si les besoins sont toujours présents, si la gestion du programme se déroule comme prévu ou nécessite une amélioration et pour analyser éventuellement les premiers effets du programme. Elle est effectuée tout au long du déroulement d'une politique, d'un programme, d'une action.
- Evaluation finale ou ex-post : elle est réalisée de manière rétrospective en fin de programme et permet d'observer les conséquences et les résultats à court terme, ainsi que les impacts et effets à moyen et long terme.

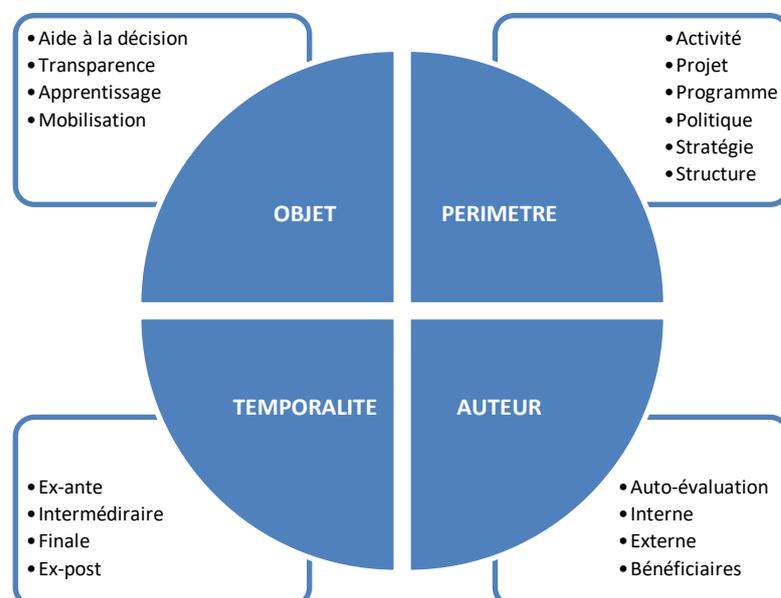


- L'auteur :

- L'auto-évaluation : réalisée par une ou plusieurs personnes directement impliquées dans l'action évaluée.
- L'évaluation interne : effectuée par un agent relevant de la structure responsable de l'action mais n'ayant pas été impliqué dans la conception ou la mise en œuvre de celle-ci.
- L'évaluation externe : Implique un recours à des intervenants extérieurs, favorise un regard neutre et neuf.
- L'évaluation par les bénéficiaires : il s'agit ici de dépasser le stade de la simple consultation des usagers pour aller vers une participation à la conception et mise en place du système de suivi et évaluation. Les bénéficiaires participent ainsi à la sélection des questions évaluatives, à la conception des indicateurs, etc.

- L'objet :

- Aide à la décision : identifier des besoins et préparer des décisions quant à la poursuite, l'arrêt ou la réorientation d'une politique.
- Transparence : rendre des comptes aux responsables politiques et aux citoyens sur la manière dont une politique a été mise en œuvre et sur les résultats qu'elle a obtenu.
- Apprentissage : améliorer la gestion des services et répartir plus rationnellement les moyens humains et financiers entre les différentes actions.
- Mobilisation : contribuer à la formation et à la motivation des agents publics et de leurs partenaires en les aidant à comprendre les processus auxquels ils participent.



II- Les pratiques évaluatives d'une dizaine de territoires PAT - méthode

Contexte et objectifs de l'enquête

Dans le cadre de son Observatoire National des PAT mené entre la fin d'année 2019 et le début 2020, le RnPAT via Terres en villes observait en 2020 un échantillon de 72 PAT appelé « échantillon PATnorama » : l'échantillon comprend à l'exclusion de tout double compte, les PAT des porteurs de PAT membres du RnPAT, les PAT des autres agglomérations membres de Terres en villes, les autres PAT de l'échantillon de 13 territoires témoin et les autres PAT reconnus par le ministère de l'agriculture au 1er décembre 2019. Au moment d'en analyser les résultats, 56 entretiens approfondis auprès des référents techniques de PAT sur les 72 avaient d'ores et déjà été traités.

Parmi les questions posées, une d'entre elles concernait les pratiques évaluatives du territoire en question. 25 territoires se prononçaient sur le volet « évaluation » selon la répartition suivante :

- 1- Tous les territoires expriment unanimement un fort besoin d'évaluation tout en mentionnant leur manque de connaissances concernant des outils mobilisables.
- 2- Pour 20 des 25 territoires, l'évaluation est un chantier « en cours » qui suscite des réflexions qui n'ont pour l'instant pas encore abouti dans la plupart des cas.
- 3- Parmi les 25 territoires, une dizaine d'entre eux ont commencé à travailler sur des méthodes d'évaluation.

Ces résultats nous ont permis d'avoir une vision globale et indicative de la manière dont l'évaluation était perçue voire mise en pratique dans les territoires en PAT. Nous avons alors décidé d'affiner ces informations en réalisant une enquête permettant de préciser ces approches liées à des contextes divers et évolutifs. Ces objectifs se retrouvent à travers les points suivants :

- 1- Etudier la manière dont est abordée l'évaluation dans les territoires et les différentes pratiques évaluatives mises en œuvre dans le cadre des dynamiques PAT en cours.
- 2- Dresser un état des lieux de ces pratiques et les analyser comparativement pour en identifier les éventuelles similitudes et complémentarités.
- 3- Faire des préconisations permettant de renforcer les pratiques évaluatives mises en œuvre.

Un échantillon de 12 territoires

Pour réaliser cette enquête, nous avons décidé de nous concentrer sur la dizaine de territoires ayant déclaré avoir travaillé sur l'évaluation de leur démarche lors des enquêtes réalisées dans le cadre du PATnorama. Ces territoires ont ainsi constitué notre échantillon de référence pour obtenir des informations complémentaires et plus précises sur les éléments qu'ils mentionnaient brièvement dans les informations collectées pour le RnPAT.

Cet échantillon de 12 territoires de 7 Régions différentes se décompose de la manière suivante :

Régions	Territoires	Nombre
Bretagne	Redon Agglomération	3
	Pays de Dinan	
	Pays d'Auray	
Pays de la Loire	Mauges Communauté	2
	CC Loire Layon Aubance	
PACA	PNR Baronnies Provençales	2
	Métropole Aix-Marseille-Provence-Pays d'Arles	
Hauts de France	Métropole de Lille	2
	CA du Douaisis	
AURA	Ardèche méridionale	1
Occitanie	Pays de Figeac ¹¹	1
Nouvelle-Aquitaine	Grand Poitiers	1

La construction du guide d'entretien.

Les informations déjà collectées nous ont permis de préparer les entretiens et de nous renseigner préalablement sur les différents territoires de notre échantillon. Nous avons rapidement pris conscience de la diversité des situations aux niveaux du type de structures, de l'avancement du PAT et de la manière de concevoir la place de l'évaluation dans la démarche. Ces entretiens ont été réalisés auprès des « référent.e.s PAT » de chaque territoire entre le mois de juillet et le mois d'octobre 2020.

De ce fait, nous avons choisi de réaliser des entretiens avec ces territoires afin de compléter et d'approfondir les informations existantes. Nous avons structuré notre guide d'entretiens autour de 4 temps permettant :

- 1- Une mise en contexte de la démarche PAT et des principales actions menées.
- 2- Une mise en contexte de la place de l'évaluation dans la démarche PAT.
- 3- Une description des méthodes évaluatives mises en œuvre.
- 4- Une présentation des résultats et un retour d'expérience de l'évaluation choisie.

Bien entendu, les parties 2 et 3 consacrées à l'évaluation ont constitué le cœur de nos entretiens, faisant l'objet d'une attention toute particulière. Plusieurs éléments ont structuré les questions posées :

Place de l'évaluation dans la démarche	Quand ?	L'évaluation occupe-t-elle actuellement une place dans votre démarche PAT ? Depuis quand travaillez-vous sur cette thématique ?
	Pourquoi ?	L'évaluation a-t-elle fait l'objet d'un consensus ? Comment s'est-elle construite ? Quel a été l'élément déclencheur ? Qu'est-ce qui vous a convaincu de vous engager dans cette démarche ?
Description des méthodes évaluatives	Qui ?	Qui est chargé de réaliser ou de suivre cette évaluation ? Si oui, comment ? Avez-vous fait appel à un prestataire extérieur ? Si oui lequel ? Avec quelles exigences ?
	Quoi et comment ?	Pouvez-vous décrire les principales actions que vous mettez ou avez mis en œuvre dans le cadre de votre évaluation ? Ces actions ont-elles évolué dans le temps ? Si oui, comment ?

Des entretiens auprès de 10 territoires

Une fois le guide d'entretien construit, nous avons commencé à solliciter notre échantillon de territoires afin de trouver une date convenant à chacun d'entre eux afin de réaliser ces échanges.

¹¹ Le territoire de Figeac, un des 13 territoires témoin du RnPAT, est le seul de ces treize territoires à avoir mis en place une stratégie alimentaire territoriale sans mobiliser à ce jour le dispositif PAT. C'est cependant le PTCE Figeacteurs qui est davantage à la manœuvre sur le Pays de Figeac en tant que telle.

Sur les 12 territoires interrogés, les entretiens ont pu être réalisés avec 10 d'entre eux. Seule la **Métropole Aix-Marseille** n'a pas répondu à nos sollicitations et le **Grand Poitiers** a décliné notre proposition en arguant que la démarche alimentaire n'était pas encore au stade de l'évaluation en raison du retard pris à cause de la COVID19 et du report des élections.

Parmi les territoires interrogés, seul le PTCE Figeacteurs, a l'initiative d'une dynamique alimentaire à l'échelle du **Pays de Figeac** nous a mentionné qu'il n'avait pas encore réalisé d'évaluation de sa démarche mais avait l'ambition de le faire pour l'année 2021 à travers le programme TERRALIM¹² de l'INRA autour d'indicateurs sur les systèmes alimentaires territoriaux.

¹² Financé par le CGET Massif Central avec l'appui du FEDER, le projet TERRALIM réunit 8 acteurs de territoires soucieux de maintenir et de renforcer l'économie locale du Massif Central à travers le développement de circuits alimentaires de proximité : PTCE FigeActeurs, l'EPCI Marche et Combraille en Aquitaine, l'EPLEFPA de Limoges, le Grand Clermont & le PNR Livradois Forez, la COR (Communauté de l'Ouest Rhodanien), SAINT-FLOUR Communauté, Saint-Etienne-Métropole et l'EPLEFPA de Montravel-Villars et la CMA de l'Aveyron. Le projet s'articule autour de deux démarches : l'une consiste à évaluer les impacts d'actions menées dans leur territoire autour des circuits alimentaires de proximité, l'autre à réaliser une étude visant à outiller les partenaires pour contribuer à la gouvernance alimentaire. L'INRA UMR Innovation de Montpellier a piloté cette seconde démarche. <http://www.figeacteurs.fr/wp-content/uploads/2019/05/LIVRABLE-Gouvernance-INRA.pdf>

III- Les pratiques évaluatives d'une dizaine de territoires PAT – analyses

Temporalité : des évaluations comme moment de bilan.

Des évaluations principalement rétrospectives.

A l'exception du **Pays de Figeac**, tous les 9 autres territoires ont intégré un volet évaluatif dans leur démarche. Dans la plupart des cas, l'évaluation est réalisée en fin de programme afin de clôturer un cycle et réfléchir à sa continuité. C'est souvent après 2ans de travail que l'évaluation intervient. On distingue ainsi deux périodes principales :

- 2017-2018 : Ardèche, Baronnies provençales et Mauges Communauté.
- 2018-2019 : Redon, Loire Layon Aubance, Dinan.

De leur côté, la **MEL** et le **Douaisis** s'inscrivent sur un temps plus long car, pour la première, l'évaluation intervient après 4ans de travail sur la SAAM 2016-2020, et pour la seconde, celle-ci est implémentée après 5ans de travail autour de la politique agricole lancée dans le cadre du CAAP Agglo.

Ces évaluations rétrospectives servent ainsi de « bilan » sur les étapes de mise en œuvre et les résultats obtenus depuis le lancement du PAT. Cet aspect est à mettre en lien avec le deuxième sujet auquel s'intéresse EvalPAT : le dispositif national PAT et l'influence des AAP dans la structuration des démarches alimentaires.

Des évaluations fortement liées au calendrier des subventions.

En regardant de plus près, on s'aperçoit que cette temporalité est très liée au calendrier des subventions obtenues par ces territoires dans le cadre d'AAP :

- CAAP Agglo 2013 : Douaisis
- Lauréats PNA 2016 : Ardèche et Baronnies provençales.
- Lauréats AAP régionaux 2018 : Redon et Loire Layon Aubance.

Pour l'obtention de ces AAP, des indicateurs de suivi et d'évaluation sont souvent demandés lors du dépôt du dossier et peuvent être affinés progressivement lors de la mise en œuvre de la démarche. Dès lors, l'évaluation cesse d'être un moment de prise de recul correspondant à une rigueur méthodologique pour être une simple étape formelle inscrite dans la méthodologie de projet et pouvant se traduire par quelques indicateurs quantitatifs faisant l'objet d'un livrable en fin de projet pour débloquer la dernière échéance.

A l'image des territoires de **Mauges Communauté** ou du **Pays de Dinan**, d'autres territoires abordent les questions évaluatives en dehors du périmètre des subventions. Ces derniers sont en cours d'écriture de leur prochaine stratégie alimentaire qui débute en 2020 et voit un intérêt essentiel à y inscrire des méthodes évaluatives plus rigoureuses que celles qui prévalaient jusqu'alors.

Des évaluations marquées par des contextes politiques.

Comme nous le disions dans partie introductive, l'évaluation est une discipline mouvante et composite qui est étroitement lié aux contextes dans lesquels elle évolue. Dès lors, les contextes politiques et les calendriers électoraux jouent forcément un rôle dans la conduite des projets et ont un impact sur les pratiques évaluatives.

Nous observons ainsi que nombreux territoires ont réalisé leurs évaluations fin 2019, moment charnière à l'heure où les élections municipales s'organisaient initialement pour le mois de mars 2020. Ces périodes de transition représentent ainsi des moments propices pour des évaluations de « fin de mandat » afin de faire le bilan sur les projets passés et orienter ceux à venir. Le cas de la **Métropole lilloise** offre une belle illustration de cas de figure car l'évaluation de la SAAM 2016-2020 provient directement d'une commande politique adressée par l'ancien vice-président à l'agriculture avant les élections municipales. L'exemple de **Mauges Communauté** est également intéressant à ce sujet car le bilan réalisé en 2018 permettait à la Communauté de communes de se réappropriier la démarche initialement menée par la Chambre

d'Agriculture et légitimer la collectivité comme chef de file de la démarche pour coconstruire le projet avec les communes volontaires.

Dès lors, le contexte politique peut ainsi représenter un levier et un frein pour les pratiques évaluatives. Un levier car il positionne l'évaluation comme une étape essentielle de bilan dans des périodes de transition ; et un frein car l'évaluation peut être dévoyée et instrumentalisée pour servir d'autres intérêts que ceux liés à l'amélioration du projet visé.

Auteur : entre évaluations externes formalisées et évaluations internes plus empiriques.

Des évaluations surtout internes mais souvent partenariales.

La quasi-totalité des territoires interrogés réalisent leur évaluation en interne avec des moyens propres dédiés, confiée à la personne « référente » du PAT également chargé de le mettre en œuvre et de suivre ses évolutions. Seul le **Douaisis** a fait appel à un prestataire externe afin de faire reposer son évaluation sur la concertation des acteurs et des partenaires ayant participé au déroulement et à la construction du PAT, et maintenir la dynamique pour continuer à travailler ensemble dans la continuité des actions réalisées. De son côté, **Redon agglomération** a envisagé, au début de sa démarche PAT, faire appel aux conseils du sociologue Bruno Maresca, membre d'un groupe investi sur des recherches autour des transitions l'école des Mines de Nantes avant finalement de se raviser jugeant que le projet n'était pas encore assez mature pour ces considérations.

Si ces évaluations sont principalement diligentées par les porteurs des démarches lorsqu'elles se font sur des éléments quantitatifs, tous les territoires les complètent par des pratiques qualitatives fondées sur des moments d'échanges et de bilan avec les partenaires des projets. Ces sollicitations peuvent prendre la forme de discussions dans le cadre de groupes de travail ou parfois de manière plus élargie avec les participants aux différentes actions comme lors de soirée « débat et bilan » organisée par la **CC Loire Layon Aubance**. Ces temps de concertations partenariales peuvent arriver à différents moments de la démarche mais prennent le plus souvent la forme de COTECH ou COPIL pour cadrer la démarche en amont, la suivre ponctuellement et faire un bilan en fin de projet avec une ouverture plus ou moins large à d'autres acteurs. Nous reviendrons sur ces éléments plus amplement dans la suite du document car ces pratiques nous questionnent sur leur nature qui semble plus proche d'instance de pilotage « empirique » que d'évaluation.

Des évaluations internes contraintes par manque d'expertise et de moyens humains.

Parmi notre échantillon de territoires, seule la **Métropole lilloise** dispose d'un service interne consacré à l'évaluation des politiques publiques et pouvant être sollicité par d'autres services comme celui de l'Agriculture et des dynamiques territoriales qui commande l'évaluation de la stratégie alimentaire métropolitaine.

Mise à part ce cas exceptionnel, tous les territoires font valoir leur manque de compétences et de connaissances pour mener une évaluation construite et structurée allant plus loin que les indicateurs quantitatifs des AAP ou les réunions d'échanges sur des aspects plus quantitatifs. Ces derniers déplorent le manque d'appui pour porter de méthodes et des outils d'évaluation à la connaissance des territoires. Dès lors, le recours des prestataires externes est parfois évoqué mais se heurte souvent à des financements PAT limités et orientés vers des phases plus opérationnelles. En effet, certains territoires sont parfois réticents à engager des évaluations perçues comme des usines à gaz et assimilées à une « énième étude » comme ce fut le cas pour le **Pays d'Auray**. Dans un contexte contraint par des financements restreints, la mise en place d'une évaluation dotée d'outils et de méthodes spécifiques, en faisant parfois appel à des prestataires extérieures, n'est pas considérée comme légitime et viendrait usurper des moyens pouvant être alloués à la concrétisation d'actions plus pragmatiques.

Périmètre et objet : des indicateurs quantitatifs pour évaluer l'efficacité des actions déployées.

Des « pratiques évaluatives » quantitatives et partielles comme évaluation des résultats.

Plus que des évaluations répondant à une méthodologie rigoureuse et structurée telle que présentée la première partie de ce document, les territoires interrogés mettent en œuvre des « pratiques évaluatives ». Ces dernières sont souvent très semblables d'un territoire à l'autre et répondent surtout à des données quantitatives sur les différentes actions qu'ils mènent. Ces indicateurs peuvent ainsi être considérés comme « standards » ou « classiques » correspondants aux exigences de l'ingénierie de projet demandées par les appels à projet. Des informations chiffrées concernant le type de bénéficiaires ou leur nombre sont ainsi demandées et souvent déclinées pour chacune des actions menées. On peut par exemple citer les indicateurs en « nombre de responsables de restauration sensibilisés aux enjeux de l'approvisionnement local » dans la restauration collective lors d'ateliers organisés par le **Pays de Dinan**. Ces évaluations peuvent faire l'objet de livrables comme des rapports, des bilans de suivi ou même des fiches communicationnelles comme c'est le cas pour les **Baronnies provençales** ou **l'Ardèche méridionale**. A l'exception de ces territoires et malgré quelques relances, nous n'avons pas pu avoir accès aux indicateurs utilisés dans les différentes évaluations réalisées.

Si ces indicateurs sont nécessaires pour étudier la portée d'une action mise en œuvre, ces derniers ne suffisent pas à structurer une évaluation et à répondre à ses critères d'efficience, d'efficacité, de cohérence et de pertinence. D'autre part, le champ d'application de ces « pratiques évaluatives » est souvent découpé et segmenté en fonction des actions menées et ne permet pas d'avoir une analyse transversale de la totalité de la démarche alimentaire menée. Même les évaluations les plus structurées et considérées comme les plus complètes à l'image de celle de la **MEL** ou du **Douaisis** n'abordent que l'évaluation d'un axe de la stratégie alimentaire, en l'occurrence le volet sur la politique agricole.

Des « pratiques évaluatives » empiriques plus proches d'outils de suivi et de pilotage.

Comme introduit précédemment, l'ensemble des territoires complètent leurs données quantitatives par des pratiques qualitatives plutôt similaires :

- De nombreux territoires comme le **Pays de Dinan**, le **Pays d'Auray** ou **l'Ardèche Méridionale** mentionnent les COPIL et les COTECH comme des moments d'échanges plus ou moins formelles permettant de partager des avis autour des actions menées.
- D'autres territoires comme la **CC Layon Aubance** organisent des moments de concertation prenant la forme de réunions ponctuelles ou d'évènements (exemple de forums ou soirée-débats) ouverts aux partenaires et parfois à un public élargi aux citoyens/participants en fonction des différentes actions mises en œuvre. Un groupe de travail peut également être réuni dans le cadre d'une phase de bilan comme c'est le cas pour les **Baronnies Provençales** qui a sollicité les acteurs partenaires un après le début du projet afin de pouvoir rapidement identifier des difficultés, des « impensées » du projet et de pouvoir en réorienter certains axes.
- Enfin, certains territoires comme **Mauges Communauté** entendent organiser des retours d'expériences des acteurs et de bénéficiaires aux actions.

Si cette complémentarité entre pratiques quantitatives et qualitatives paraît essentielle pour les territoires, la finalité de ces démarches peut poser question. En effet, ces dernières sont-elles suffisamment structurées pour remplir leur rôle d'évaluation ou sont-elles davantage liées à des enjeux de communication, de mobilisation des partenaires, ou de légitimation du rôle la collectivité ? Si la sollicitation de retours et d'avis des partenaires peut relever de plusieurs domaines dépassant le seul cadre de l'évaluation, ces discussions plus ou moins formalisées ne permettent pas d'être assimilées à des méthodes évaluatives suffisamment rigoureuses pour être considérées comme telles.

Dès lors, l'évaluation cesse d'être un état des lieux et un bilan de la démarche en cours pour être un levier de suivi et de veille voire de mobilisation et de maintien d'une dynamique d'acteurs pour penser la continuité de la mise en œuvre de la démarche. Celle-ci peut être réalisée de manière informelle comme le déclarait un territoire qui mentionnait que « l'évaluation c'est partout et tout le temps, lorsqu'on se déplace dans des réunions, qu'on rencontre des gens et qu'ils

Des évaluations en construction.

La plupart des territoires interrogés font valoir leur ambition d'intégrer l'évaluation au début de la prochaine programmation PAT à partir de 2021. Ces derniers entendent structurer des indicateurs plus précis et transversaux dans le cadre de différents AAP ou appuis extérieurs :

- Le **Douaisis** souhaite être un territoire pilote pour tester les questions auto-évaluatives environnementales élaborées par le MTES et le CEREMA :
- La CA de l'Ardèche a déposé une demande d'accompagnement pour 6 territoires du département dont fait partie l'**Ardèche méridionale**.
- Les **Baronnies provençales** comptent sur l'AAP « innovations » de la FDNC.
- Le **Pays Dinan** veut utiliser ses fonds LEADER pour travailler un bureau d'études sur ces questions.
- **Redon Agglomération** prévoit un stagiaire pour 2021 afin de travailler sur le PAT en incluant notamment un volet sur l'évaluation.

Le projet EvalPAT portera un intérêt tout particulier à ces dynamiques pour essayer de les appuyer dans leurs perspectives et pouvoir continuer à capitaliser l'évolution de ces pratiques.

IV- Les pratiques évaluatives d'une dizaine de territoires PAT – préconisations

Si les territoires interrogés mentionnent l'évaluation de la démarche PAT comme une thématique primordiale et hautement d'actualité pour l'évolution et la pertinence de leurs actions, ces derniers ne sont que peu nombreux à l'avoir concrètement intégré à leur dynamique et encore moins nombreux à l'avoir fait de manière structurée. En effet, les « évaluations » se rapportant davantage à des « pratiques évaluatives » mises en œuvre par les territoires et répondant principalement à des indicateurs quantitatifs « standards » empruntés d'un fort empirisme et liés aux exigences des appels à projet pour le suivi d'actions ciblées. Ces évaluations sont par ailleurs complétées par des moments de concertation et de participation de partenaires dans le cadre de COPIL, de COTECH, ou d'organisation d'événements ouverts à des acteurs élargis, nous rapprochant davantage de méthodes de communication et de mobilisation d'acteurs dont les liens avec l'évaluation ne sont pas toujours évidents. L'évaluation semble être partout et nulle part, présente dans les différentes étapes de la méthodologie de projet sans pourtant consacrer de méthodes ou d'outils spécifiques comme gages de rigueur scientifique et garants d'une plus grande objectivité.

Dès lors, à l'image de la pluralité des démarches PAT et des contextes territoriaux dans lesquels elles évoluent, l'évaluation des stratégies alimentaires revêt des formes très diverses et parfois ambivalentes. Il n'en demeure pas moins que le constat qui s'impose est avant tout celui d'une forme peu aboutie dans les territoires interrogés mais dont les attentes sont nombreuses pour pouvoir lever des freins à sa prise en compte plus rigoureuse et structurée.

En plus des éléments théoriques structurants présentés en première partie de ce document, quelques conditions de réussite des évaluations¹³ peuvent ici être mentionnés :

- La **capacité et la volonté des décideurs** à poser des questions complexes et à accepter d'éventuelles critiques.
- **L'indépendance et l'objectivité** des évaluateurs ou une subjectivité pondérée par la participation d'autres acteurs.
- La **crédibilité et la rigueur** des méthodes.
- La **patience et la prise de recul** qui éloigne de la mise en œuvre opérationnelle.

Quelques conseils peuvent également être ajoutés concernant les différents types d'évaluation :

- **Objet** : les objectifs doivent être exprimés clairement et concerner davantage des méthodes formatives ou sommatives que des outils de pilotage et de suivi. Il s'agit de dépasser l'évaluation de résultats pour tendre vers des mesures d'impacts en, combinant des pratiques quantitatives et qualitatives.
- **Périmètre** : les périmètres ne s'excluent pas mais peuvent intégrer des temporalités différentes en fonction des exigences, des impératifs ou des interlocuteurs. Il est néanmoins important de dépasser le cadre de l'action isolée en adoptant une lecture la plus transversale possible permettant de faire le lien avec d'autres actions mises en œuvre.
- **Temporalité** : différentes méthodes peuvent se compléter et s'alimenter tout au long de la mise en œuvre de l'objet évalué mais doivent pouvoir être décidées en amont de son exécution.
- **Auteur** : il est conseillé que l'évaluation provienne d'une commande de l'exécutif mais que celle-ci puisse être questionnée par un comité scientifique ou par des parties prenantes de la démarche. La pluralité des acteurs investis et la prise en compte de leurs points de vue est un gage d'objectivité pour penser et conduire l'évaluation.

Un territoire déclarait à ce sujet « *l'évaluation c'est accepter d'avoir fait des erreurs et de pouvoir y remédier, c'est accepter de sortir du sentier de dépendance* ».

¹³ https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/10_evaluer_les_politiques_publicques.pdf

V- Les pratiques évaluatives d'une dizaine de territoires PAT – typologie

En prenant appui sur les résultats de notre enquête, nous avons essayé de catégoriser les pratiques évaluatives existantes en fonction des objectifs et des outils employés. Nous avons ainsi élaboré une typologie permettant de distinguer les évaluations « stratégiques » et « managériales ».

	Evaluation « stratégique-collaborative »	Evaluation « managériale-concertative »
Objet	<p><u>Aide à la prise de décision</u> : Identifier des besoins et de se positionner quant à la poursuite, l'arrêt ou la réorientation d'une politique.</p> <p><u>Objectivité et mobilisation</u> : Construire un bilan « partagé » et le plus objectif possible avec les acteurs du projet dont il s'agit de maintenir l'adhésion collective et de préparer les évolutions futures.</p>	<p><u>Contrôle et gestion des ressources</u> : Evaluer l'efficacité des actions menées et d'améliorer la répartition des moyens humains et financiers.</p> <p><u>Transparence et suivi</u> : L'évaluation sert de reddition de compte aux responsables politiques, partenaires ou citoyens et favorise le suivi du projet.</p>
Méthodes	<p><u>Méthodes évaluatives structurées et plurielles</u> : Construction d'indicateurs quantitatifs complétées par des méthodes d'entretiens souvent inspirées d'outils de sciences sociales et appliquées aux partenaires de la démarche (parfois étendu aux citoyens) ou à des acteurs ciblés (services, partenaires, bénéficiaires,...).</p>	<p><u>Méthodes quantitatives peu structurées et peu diverses</u> : Elaboration de fiches-actions comprenant des indicateurs quantitatifs de résultats se rapprochant des méthodes de l'audit et de contrôle de gestion. Possibilité d'avoir recours à des questionnaires ou enquêtes menées auprès des participants, partenaires ou bénéficiaires du projet dans des enceintes plus ou moins spécifiques (COTECH, COPIL, soirée-débat, site de mise en œuvre de l'action,...).</p>
Périmètre	<p><u>Programme</u> : L'évaluation concerne une partie ou l'ensemble de la politique publique assurant une analyse transversale des actions menées.</p>	<p><u>Actions</u> : L'évaluation est sectorisée et segmentée entre les différentes actions mises en œuvre envers lesquelles elle adopte une vision principalement quantitative.</p>
Temporalité	<p><u>Ex-post</u> : L'évaluation intervient de manière rétrospective en fin d'exercice afin d'en faire ressortir les résultats et les impacts.</p>	<p><u>Ex-post</u> : L'évaluation intervient en fin d'activité pour comparer les objectifs prévus avec les résultats obtenus.</p>
Auteur	<p><u>Auto-évaluation, interne ou externe</u> : L'évaluation est menée par le même service en charge de la mise en œuvre, ou plus rarement par un autre service dédié à l'évaluation de la politique publique. Celle-ci peut être complétée ponctuellement par des intervenants extérieurs pour faire appel à leur expertise et en assurer l'objectivité (notamment sur des questions de dialogue territorial et d'intelligence collective).</p>	<p><u>Auto-évaluation</u> : L'évaluation est diligentée par le service en charge de la mise en œuvre du projet en reprenant éventuellement les « fiches-actions » ou cahiers des charges réalisés en début d'exercice en dressant un « bilan d'activité ».</p>
Territoires	<p>MEL CA Douaisis</p>	<p>Ardèche méridionale PNR Baronnies Provençales Pays de Dinan Redon Agglomération CC Loire Layon Aubance Mauges Communauté Pays d'Auray</p>



Rn PAT

Réseau national
des Projets Alimentaires Territoriaux

Pour plus d'informations et pour récupérer les supports de présentation, contacter :
Lisa Gerbal – lisa.gerbal@terresenvilles.org
Ariel Martinez – editorial@resolis.org

UN PROJET MULTIPARTENARIAL



AVEC LE SOUTIEN FINANCIER DE



Cette action est cofinancée par le Fonds européen agricole pour le développement rural : l'Europe investit dans les zones rurales.

