

Opération CIME-POIA
« Sites pilotes de gestion intégrée des risques
naturels dans les Alpes »
- Année 2 - Axe 3-

Mission d'appui méthodologique - Document interne et de travail

Eléments de méthodologie pour
l'Evaluation-capitalisation-transférabilité
de l'expérimentation « Sites Pilotes »

—

Laurence Créton-Cazanave, consultant pour le PARN

4 mars 2011

Dans le cadre de l'opération CIMA/POIA « Sites pilotes de gestion intégrée des risques naturels dans les Alpes », la proposition PGRN relative à la mission de coordination de l'opération pour l' « année 2 » (sept 2010 - dec 2011) contient un axe (axe 3) intitulé « Capitalisation et transférabilité des résultats et des bonnes pratiques de gestion intégrée des risques naturels en montagne ».

Le présent rapport correspond au livrable de la phase 2 de la mission¹ qui nous a été confiée par le PARN dans le cadre de cet axe 3. Cette mission d'appui méthodologique consiste globalement à accompagner le PARN dans l'élaboration de la grille d'évaluation-capitalisation, sa mise en œuvre et l'analyse des résultats, afin d'initier la démarche de capitalisation et de réfléchir à la problématique de la transférabilité de l'opération Sites Pilotes. La mission est donc réalisée en étroite collaboration avec le PARN.

Après un rappel du contenu programmatique de l'axe 3, et la présentation de l'esprit de sa mise en oeuvre (1ère partie), nous nous attacherons à décrire la démarche méthodologique globale proposée (2ème partie), ainsi que les supports et outils de mise en œuvre de l'axe (3ème partie).

1 Contexte, objectifs, et esprit de mise en oeuvre de l'axe 3

1.1 Contexte de l'axe 3

Dans le cadre de l'opération « sites pilotes de gestion intégrée des risques naturels dans les Alpes », pour la mission de coordination en « année 2 » la note technique du PARN propose notamment :

« L'amorce d'un travail de capitalisation de l'opération auprès des Régions et de la DATAR. Il s'agit ici d'initier la valorisation de l'opération sur la base des premiers résultats obtenus et en cours ».

S'inscrivant dans la continuité de l'année 1 (débutée en septembre 2009), cette proposition est formalisée dans **l'axe 3 de l'année 2**.

Tout comme pour l'année 1, les axes (1, 2 et 3) ne sont pas isolés les uns des autres, et il faut tenir compte de ce que le travail sur chacun des sites (axe 1) est consolidé et alimenté par une animation et des échanges intersites (axe 2). Ces missions vers et pour les sites permettront, sur la base des résultats obtenus, d'entamer un travail de capitalisation en direction des financeurs de l'opération (axe 3).

1. Cf. Cahier des charges de la mission. ANNEXE

1.2 Contenu programmatique de l'axe 3

Intitulé de l'axe 3 : **Capitalisation et transférabilité des résultats et des bonnes pratiques de gestion intégrée des risques naturels en montagne**

Selon la proposition, cet axe ouvre trois chantiers de front :

1. *L'évaluation* : de l'opération sur un plan général (retour sur la démarche globale) et sur un plan particulier (retour sur le travail des sites pilotes). Il s'agit en année 2 de mettre sur pied la méthodologie de l'évaluation et de l'initier à partir des premiers résultats obtenus
2. *La capitalisation* : des résultats sur la base de l'évaluation doit permettre d'identifier les axes de valorisation de l'opération (fond) qui seront susceptibles d'être intégrés dans les politiques et cadre d'action publics des financeurs.
3. *La transférabilité* : consiste à s'interroger sur les modalités (forme) d'essaimage et de déploiement des bonnes pratiques et résultats de l'opération sur d'autres territoires ou au sein de politiques publiques dédiées.

Ces trois orientations de travail constituent une démarche, un continuum qu'il s'agit d'initier dès l'année 2 et d'intensifier en année 3. L'année 2 doit donc permettre de jeter les bases et le cadre de ce travail qui s'oriente vers les financeurs.

1.3 Détails de la proposition de l'axe 3 : évaluation, capitalisation, transférabilité

L'évaluation

Afin d'initier la démarche de capitalisation et de transférabilité des résultats de l'opération dans les politiques publiques respectives des financeurs, nous proposons d'élaborer, en année 2, une grille d'évaluation de l'opération sur un plan particulier et général. Cette grille sera discutée avec l'ensemble des acteurs du COPIL afin de croiser leurs attentes et leurs remarques sur les critères d'évaluation qui vont orienter la démarche de capitalisation. L'enjeu n'est pas de porter un jugement sur le déroulement de l'opération sur les sites, mais de mesurer les forces et faiblesses de l'opération et d'apprécier les résultats qui seront palpables et mesurables dès l'année 2.

Pour ce qui est de l'évaluation de l'opération sur un plan du particulier, c'est-à-dire du déroulement de l'opération sur les sites, les critères d'évaluations devront être largement axés et inspirés des « outputs » des diagnostics.

En effet, les sorties des diagnostics sur chaque site, constituent l'état 0 (ante opération).

Pour ce qui est de l'évaluation de l'opération sur un plan général, nous orienterons la réflexion sur les conditions et les outils d'accompagnement qui ont été mobilisés pour initier cette démarche expérimentale sur les territoires. Dans cette optique, nous ferons par exemple un bilan sur les conditions favorables ou défavorables à l'émergence d'une telle démarche : type de structure porteuse, nombre critique de communes, ou de sites tests, profil des animateurs, compétences des structures nécessaires, niveau et état d'avancement des problématiques risques sur le territoire, nature de risques. Sur un plan méthodologique, nous réaliserons également un retour sur le diagnostic afin de constater les limites, les freins, mais aussi afin de l'optimiser et de l'automatiser en orientant plus précisément ses objectifs et les critères qui leurs sont associés.

La capitalisation

Si l'évaluation se prépare et débute en année 2 (grille et critères d'évaluation), elle se poursuit essentiellement en année 3. Néanmoins, nous pouvons dès l'année 2 entamer un travail sur le fond. En effet, 2 dimensions de capitalisation sont pré-identifiées dans le cadre de l'opération "sites pilotes de gestion intégrée des risques naturels dans les Alpes".

Il s'agit des deux axes d'intégration qui structurent et sous-tendent la gestion dite "intégrée" des risques naturels :

1. Intégration des acteurs : avec l'émergence et le développement d'une nouvelle gouvernance des risques à l'échelle des sites, prenant appui sur des partenariats locaux et une dynamique territoriale renouvelés.
2. Intégration des pratiques : avec l'émergence d'une approche plus globale du risque, considérant la gestion du risque comme un cycle continue, intégrée dans le développement du territoire et non plus comme une préoccupation sectorielle et temporaire. Cette intégration doit se traduire par l'émergence d'un projet de gestion pour le territoire décliné en actions visant tout autant le renforcement de l'action préventive, la coordination en crise, mais aussi le développement de pratiques de REX.

Au regard de ces deux dimensions (acteurs et pratiques) de la gestion intégrée, nous pouvons, dès l'année 2, capitaliser des premiers résultats sur les sites. Ce travail de capitalisation se traduit par l'identification de bonnes pratiques, mais aussi de démarches de gestion innovantes qui pourraient faire l'objet d'une valorisation dans le cadre des politiques publiques des financeurs

(nouvelles mesures, nouvelles orientations, nouveau processus d'éligibilité,...). Cet exercice de retour d'expérience et de monter en généralité peut également permettre de mettre en exergue certains messages, témoignages d'acteurs locaux sur leur réalité locale de gestion (approche bottom up). Le but est donc ici de capitaliser sur ce retour du terrain afin d'alimenter les cadres d'action publique (top down) qui structurent la gestion des risques (concertations, adaptations, acception du risque et doctrine commune?)

La transférabilité

Il s'agit là d'un travail de forme qui fait suite au travail de capitalisation. Ce travail doit permettre d'accompagner les institutions interrégionales dans le processus d'essaimage de l'expérimentation « sites pilotes » sur d'autres territoires ou sur l'intégration de critères et de bonnes pratiques dans leurs politiques publiques. Nous initierons une analyse méthodologique (quelles démarches et conditions optimales pour l'émergence de la gestion intégrée dans les territoire) et une analyse sur les supports (modalités d'intégration des axes de capitalisation dans les documents, supports, mesures des politiques publiques des financeurs). A l'instar du travail de capitalisation, la transférabilité sera initiée en année 2 et développée en année 3, lorsque les résultats de l'évaluation seront suffisants et substantiels.

1.4 Esprit de la mise en oeuvre de l'axe 3

Au-delà du contenu programmatique de la proposition de l'axe 3, sa mise en oeuvre opérationnelle nécessite la prise en compte d'un certain nombre de facteurs, qui vont orienter la démarche méthodologique de terrain.

Les attentes des commanditaires

Le Comité de Pilotage, lors de la réunion du 7 février 2011 a exprimé clairement son intérêt pour la proposition de l'axe 3, dans la mesure où celui-ci serait fortement orienté vers une **dynamique de capitalisation**. L'évaluation traditionnelle en tant que telle semble moins cruciale que la **mise au jour de « ce qui marche », des « bonnes pratiques »** et de leur formulation à des fins de **transférabilité**.

En effet, dans la mesure où l'opération est fondamentalement expérimentale et « pilote », il s'agit moins pour le Comité de Pilotage de réaliser une évaluation de type « politique publique » de l'opération que d'extraire de l'expérience réalisée :

- les facteurs clefs de la mise en oeuvre de la gestion intégrée des risques sur les territoires.
- Les « bonnes pratiques » et les « lessons learned » (en termes de gestion de projet et de gouvernance, notamment).

Ces éléments doivent permettre, à terme :

- de pérenniser les démarches déjà entreprises par les chargés de mission (capitalisation)
- de faciliter l'apprentissage collectif des chargés de mission entrants et des porteurs de l'opération (capitalisation)
- de constituer des fiches pratiques sur lesquelles se baser pour la mise en oeuvre de la gestion intégrée des risques sur d'autres sites pilotes (transférabilité)

Au final, il apparaît que les attentes des commanditaires portent donc plus sur la capitalisation-transférabilité de l'opération, que sur son évaluation *stricto sensu*.

Les modalités de « gestion de projet » déjà existantes

Depuis le début de l'opération, les outils mobilisés par les acteurs (chargés de mission + PARN) pour la mise en oeuvre de la gestion intégrée des risques sur les Sites Pilotes, constituent déjà une source non-négligeable d'information sur les actions menées.

Il semble donc inopportun, et probablement contreproductif, de construire un nouvel outil ex-nihilo, qui viendrait s'ajouter à la production déjà riche au sein de l'opération, et alourdir considérablement l'activité de ses acteurs. Au risque de stériliser la dynamique et l'adaptabilité qui fondent probablement une des sources d'efficacité et d'innovation des acteurs de l'opération.

De plus, il est évident que les connaissances que nous cherchons à objectiver et mettre en forme existent déjà au sein de l'équipe des Sites Pilotes. L'enjeu est donc moins de « produire » de la connaissance, que de la « recueillir » ou de l'« extraire » de son contexte spécifique de production (que nous ne négligerons pas pour autant...).

De fait, nous verrons que la méthodologie proposée s'appuie en grande part sur l'existant en termes de données brutes. La plus-value étant obtenue dans le processus d'organisation, de valorisation, et de mise en sens de ces éléments dans une perspective particulière : la capitalisation en vue de transférabilité.

Les apports de la littérature

L'optique choisie ici n'est pas celle d'un exposé théorique et exhaustif de la littérature sur « évaluation, capitalisation et transférabilité » pour deux raisons : 1) cette littérature est pléthorique, extrêmement redondante, et finalement souvent assez décevante, 2) ici, l'apport bibliographique visait en premier lieu à nourrir notre réflexion...

L'enjeu étant de proposer une méthodologie innovante, nous avons cherché à capitaliser ce qui avait pu être fait par ailleurs, en reprenant les dispositifs opératoires et en tentant d'éviter les erreurs réalisées par d'autres avant nous. La littérature mobilisée (Cf. liste biblio) nous a donc permis de cibler l'essentiel en fonction de nos objectifs et des moyens dont nous disposons.

Rappelons enfin que l'enjeu de l'Axe 3 dans cette année 2 est prospectif : il s'agit de proposer et tester une méthodologie, et d'en tirer les premiers enseignements en termes de démarche et de résultats.

Présentation synthétique de ce que nous avons extrait de la littérature : A DISCUTER POUR LA FORME

Grandes lignes du contenu

L'évaluation

- Les sources d'information sur l'évaluation sont très nombreuses, même si l'on se limite aux sites institutionnels.
- L'évaluation apparaît le plus souvent comme une des modalités de la gestion des risques en entreprise. Dans notre cas, cette approche n'est pas adaptée.
- Le deuxième domaine de prédilection de l'évaluation concerne les politiques publiques. Il s'agit souvent de procédures extrêmement lourdes et orientées vers la recherche des défaillances, voire la sanction des erreurs.
- De nombreux types d'évaluation existent : ex-ante, ex-post, interne, externe, contingente...
- Avant toute démarche d'évaluation, nécessité de clarifier le rôle des acteurs impliqués (mandataire, évaluateur, utilisateurs, parties prenantes...)
- Dans notre cas, l'évaluation ne peut être une fin en soi, elle doit être considérée comme un moyen, une étape permettant d'extraire de la matière pour une démarche de capitalisation.
- Un enjeu majeur de ce travail consistera notamment à permettre la saisie des conditions spécifiques de réalisation de l'opération : dimension territoriale, individuelle, collective...

- Pour rappel, critères classiques de l'évaluation : efficacité (résultats par rapports aux objectifs) / efficience (quantité de résultats pour une action) / pertinence (de l'action par rapport aux enjeux identifiés en amont).
- A ces critères, il semble que l'on puisse adjoindre aussi : cohérence (des moyens par rapports aux objectifs) / économie/durabilité...Selon les attendus du mandataire. On notera que ces critères conviennent pour l'évaluation d'une politique publique en elle-même, mais présentent de nombreuses limites quand il s'agit d'une opération expérimentale, intégrée et sur plusieurs sites.
- Au vu des objectifs de cette démarche, le critère d'« impact » nous semble capital : il s'agira bien ici d'identifier et de valoriser les impacts de l'opération Sites Pilotes sur les territoires au sein desquels elle est menée. Par **impact**, nous entendons **l'ensemble des effets perceptibles des actions et des projets menés sur la dynamique territoriale**, tant d'un point de vue des dispositifs de gestion, que du point de vue de la dynamique d'acteur générale : réseau, gouvernance, partenariats...

La capitalisation

- La capitalisation appartient à un tout autre champ que l'évaluation (gestion des risques) : celui de la gestion des connaissances.
- On distingue en général deux grands types de connaissances à capitaliser : explicites et implicites (...).
- La capitalisation peut être définie comme *le passage de l'expérience à la connaissance partageable* (De Zutter, 1994). Cette définition nous paraît tout à fait adaptée à la problématique qui nous occupe, et constitue la base de notre réflexion. Plus largement, la capitalisation est ce qui permet de dégager et de structurer l'essentiel des savoirs propres à une organisation ou un individu.
- La capitalisation n'est pas le résultat d'un processus, mais le processus lui-même.
- Cette démarche s'appuie sur l'idée que les membres d'une organisation détiennent certaines connaissances, et qu'il est possible d'enrichir collectivement les connaissances des uns et des autres, et d'élever ainsi la capacité globale de l'organisation à agir.
- Deux grands types de capitalisation sont possibles : 1) à partir d'un projet, 2) transversale à plusieurs projets. Typiquement pour ce qui nous concerne, on se trouve à la frontière entre les deux : une opération Site Pilote, mais plusieurs projets spécifiques aux Sites Test.

Evaluation et Capitalisation

- D'un point de vue comparatif, l'évaluation peut être définie comme *un jugement de valeur*, et la capitalisation comme *le processus qui permet d'extraire et partager ce qui dans une expérience peut être utile à d'autres* (De Zutter, 1993)
- Dans les rapports évaluation/capitalisation, plusieurs formes sont possibles (...). Dans notre cas, l'évaluation sera donc considérée comme *une composante du processus de capitalisation*.

La transférabilité Cette dimension n'a pas encore été explorée en tant que telle. Toutefois, la littérature sur la capitalisation recèle des éléments en la matière, notamment en termes de formalisation et de diffusion des résultats. Une exploration plus rigoureuse sera peut-être nécessaire, mais dans un deuxième temps, et au regard des résultats produits.

2 Stratégie méthodologique

Au regard des éléments qui précèdent, et notamment de l'objectif final de transférabilité, la stratégie méthodologique proposée repose sur le croisement d'une double focale (expérience de l'opération/ impacts sur les territoires) et d'une approche scalaire.

Une double focale

Au vu des articulations évaluation-capitalisation évoquées plus haut, il semble ici pertinent de développer un double regard sur, d'une part l'*expérience de l'opération*, et d'autre part les *impacts de l'opération sur les territoires*. Le premier sera mené dans une logique de capitalisation (puisque'il ne s'agit pas « noter » les chargés de mission), le second avec une volonté d'évaluation. Et c'est la mise en regard de ces deux « vues » qui nous permettra de faire émerger les points capitaux pour la transférabilité (Cf. fig.1).

1) Capitalisation de l'expérience acquise au cours de l'opération

Il s'agit de permettre la mise en ordre, en partage et en forme de ce que les acteurs de l'opération ont pu apprendre dans le cadre de leur activité « Sites Pilotes » Ces « apprentissages » peuvent être explicites ou implicites, et peuvent concerner des savoirs, des savoir-faires ou savoir-être, vis-à-vis de leur propre activité (ingénierie de projet), des activités de leurs interlocuteurs, des territoires etc?. L'enjeu ici est donc de valoriser les connaissances et compétences acquises et développées au sein même de l'opération.

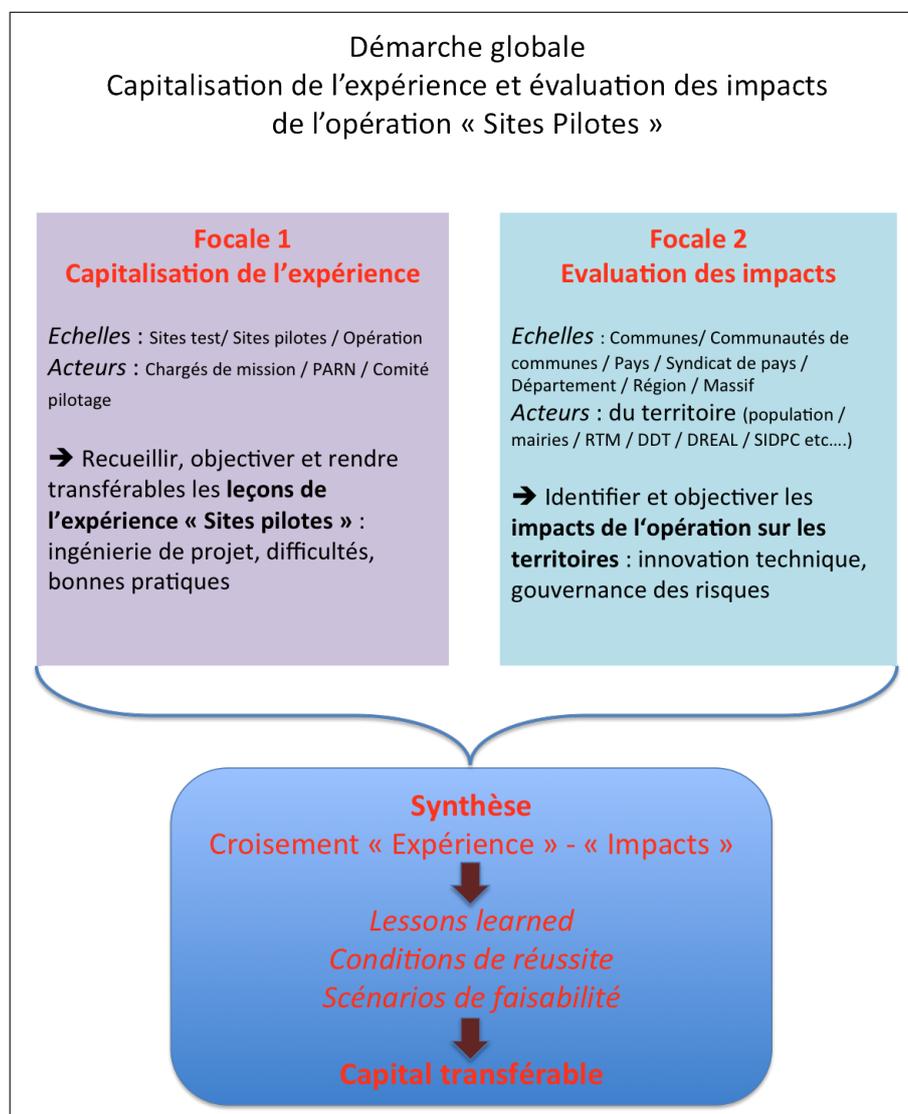


FIGURE 1 – Une stratégie basée sur une double focale

2) Evaluation des impacts de l'opération sur les territoires. Il s'agit de se pencher, à un instant t, sur les effets de l'opération sur les territoires des sites test/pilotes. Etant donné l'avancement inégal des sites, et la dimension fondamentalement qualitative de l'opération, il ne s'agit évidemment pas d'une évaluation ex-ante, ni d'indicateurs externes. L'idée est de combiner des éléments factuels (tels que les réalisations et productions par les chargés de mission, les rapports, le nombre de réunion, la diversité des acteurs réunis...) avec des éléments discursifs qui permettront d'éclairer et de mettre

en perspective les pratiques.

Une approche scalaire

Une des difficultés de l'évaluation-capitalisation d'une telle opération est liée aux multiples échelles impliquées. Cette dimension multi-scalaire doit toutefois être prise en compte et respectée dans sa complexité, puisqu'il s'agit d'un des points particulièrement innovants de l'opération.

Le point central pour notre mission consiste notamment à rendre compte de deux types d'échelles en jeu, qui interagissent sans pour autant se superposer : les échelles de l'opération (Sites test / Sites Pilotes / opération) et celles des territoires concernés (de la commune au massif, en passant par toutes les échelles territoriales et administratives).

De ce point de vue, la double focale précédemment exposée apparaît particulièrement opérationnelle, dans le sens où elle permet une approche *différentiée* des deux types d'échelles sans les *dissocier*. Ce qui nous permettra, au cours de l'analyse, de les mettre en correspondance et en résonance. . .

Le tableau ci-dessous (Cf. Fig.2) synthétise la stratégie méthodologique proposée, de ce que l'on va chercher à observer (colonnes) sous notre double focale et en fonction des échelles, aux phases de l'analyse (lignes du bas) de l'évaluation à la capitalisation, dans une perspective de transférabilité.

3 Outils

Au vu du tableau (Fig.2), il apparaît que du point de vue des outils, il sera nécessaire d'élaborer les outils suivants :

- Un répertoire des documents recueillis. A cet égard, une base de donnée simple (Excel ?) permettra de répertorier, classer et produire certains indicateurs simples.
- Une « fiche d'action », permettant aux chargés de missions et au PARN de mettre en forme leur expérience, concrète et ressentie, liée à chacune des actions qu'ils ont mises en oeuvre.
- Une grille d'entretien qualitatif qui permettra de guider la mise en oeuvre des focus group, et des entretiens avec les acteurs du territoire. . .

Comme convenu avec le PARN, le répertoire sera construit au fur et à mesure du recueil des données, i.e. sur le deuxième semestre 2011.

Les grilles d'entretien relèveront d'un travail de second temps, puisqu'il s'agira d'éclairer les données centralisée dans le répertoire.

Les fiches d'action, en revanche, sont un support indispensable au lancement du travail de terrain. C'est pourquoi nous en proposons dès à présent

une première version, qui devra être testée par leurs utilisateurs (procédure déjà prévue avec le PARN, dans le cadre des Ateliers du moi de mai 2011).

3.1 La fiche d'action

Cette formalisation s'inspire librement de la méthode proposée par (REF).

Pour rappel, le processus de capitalisation démarre effectivement par l'identification de l'expérience. L'idée ici est de sélectionner l'expérience et de dégager ses spécificités. Il s'agit en fait de déterminer les éléments de base qui font l'identité de l'expérience à capitaliser. Dans un processus de capitalisation, il convient de décrire et d'analyser une seule expérience à la fois. C'est pourquoi il faudra décrire cette expérience indépendamment des autres activités de l'organisation. Pour ce travail d'identification, une grille est proposée. Elle est simple et porte sur l'ensemble des renseignements initiaux qu'on attend d'une expérience.

Nom Action	Zone / lieu	Dates et durée	Con- texte	Problème(s) à résoudre	Initiatives précédentes	Objectifs	Acteurs principaux et leur rôle	Stratégie / approche
Composantes	Activités	Procédés/ innovations techniques		Procédés organisationnels	Résultats / réalisations	Difficultés rencontrées	Eléments facilitants	Effets imprévus (positifs ou négatifs)

FIGURE 3 – Fiche action - version 1

NB : un guide d'utilisation de la grille peut être formalisé rapidement, si

Mois (2011)	Contenu	nbr ETP consultant indicatif
avril mai	<ul style="list-style-type: none"> - Test par les chargés de mission de la « fiche action ». - Retour critique et affinage fiche d'action 	<ul style="list-style-type: none"> - 0 - 2
Juillet Août	<ul style="list-style-type: none"> - Recueil de tous les documents préexistants, - Constitution répertoire - Première analyse transversale - Préparation guides d'entretiens pour focus group et interviews acteurs du territoire - Remplissage fiches actions par chargés de mission 	<ul style="list-style-type: none"> - 8 - 5 - 8 - 7 - 0
Septembre Octobre	<ul style="list-style-type: none"> - Centralisation des « fiches action ». - Analyse transversale et affinage guide d'entretien - réalisation focus group et interviews 	<ul style="list-style-type: none"> - 2 - 3 - 15
Novembre Décembre	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse qualitative et extraction des points nodaux pour la capitalisation - Rédaction rapport sur la démarche, la méthodologie, les premiers enseignements à capitaliser + fiches pratiques et scénarios 	<ul style="list-style-type: none"> - 5 - 5

FIGURE 4 – Planning 2011 prévisionnel

le besoin s'en fait sentir du côté du PARN ou des chargés de mission.

4 Planning

Par rapport au planning initial stipulé dans le cahier des charges (2010), des aménagements ont été nécessaires (Cf. Tab.4, ci-dessus).

En effet, le recentrage sur la problématique de la capitalisation nous a poussé à intégrer dès cette phase des aspects qui devaient être traités plus tard. Cela implique que le test de la grille n'a pas encore pu avoir lieu, mais cela constitue sans conteste une plus-value à termes sur l'ensemble de la mission. En effet, l'ensemble de la stratégie étant défini, la mise en oeuvre du terrain et de l'analyse s'en trouveront grandement facilités. De plus, il est satisfaisant d'avoir réussi à penser un dispositif intégré d'évaluation-capitalisation-transférabilité, tant d'un point de vue théorique (dans une opération de gestion intégrée), que pratique puisque cela assure la cohérence et la reproductibilité de la démarche.