

# CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU PAYS DE LORIENT

## EVALUATION DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU PAYS DE LORIENT

Rapport d'évaluation  
Septembre 2014



Évaluer les Politiques et Innover  
pour les Citoyens et les Espaces

## Sommaire

<b>1. Le cadre de l'évaluation</b>	<b>2</b>
1.1. Les questions évaluatives et les critères d'évaluation mobilisés	2
<hr/>	
1.2. La méthode utilisée	3
<b>2. Les réponses aux questions évaluatives</b>	<b>4</b>
Q1. Existe-t-il une vision claire et partagée de ce que devrait être les missions du Conseil de développement du Pays de Lorient ?	4
<hr/>	
Q2. Le Conseil de développement est-il représentatif de la société civile au sein du Pays de Lorient ?	5
<hr/>	
Q3. Quels sont les atouts et les limites de la gouvernance et du fonctionnement du CDPL ?	7
<hr/>	
Q4. Que produit le CDPL et comment ses productions sont-elles diffusées, connues et perçues ?	11
<hr/>	
Q5. Quelles sont les interfaces du CDPL avec les acteurs de l'action publique et l'influence sur l'action publique locale ?	13
<b>Annexes</b>	<b>16</b>

# 1. Le cadre de l'évaluation

## 1.1. Les questions évaluatives et les critères d'évaluation mobilisés

Les questions et les critères d'évaluation présentés dans le tableau ci-dessous sont très structurants<sup>1</sup> de toute démarche évaluative dans la mesure où celle-ci vise à : (1) questionner une politique publique (ici le conseil de développement) sur la base d'une liste précise et limitée de questions émanant des acteurs pilotant la démarche, et (2) produire une réponse solidement argumentée à ces questions sur la base d'éléments obtenus à partir de différents outils d'investigation (ici entretiens qualitatifs et enquêtes par questionnaire).

Ils sont le produit 1) d'une réflexion de synthèse et d'une reformulation des questions formulées initialement dans le cahier des charges puis de celles émises par les membres du comité de pilotage le 13 mai 2014, puis 2) de la déclinaison de ces questions en critères d'évaluation.

Question	Critères
Q1. Existe-t-il une vision claire et partagée de ce que devrait être les missions du Conseil de développement du Pays de Lorient ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Expression des attendus</li> <li>▪ Spécificités du Pays de Lorient pouvant ou devant influencer le CDPL</li> </ul>
Q2. Le Conseil de développement est-il représentatif de la société civile au sein du Pays de Lorient ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mode de constitution historique, pratique et évolution</li> <li>▪ Perception des équilibres et déséquilibres de représentativité</li> <li>▪ Modalités d'interaction avec la société civile</li> </ul>
Q3. Quels sont les atouts et les limites de la gouvernance et du fonctionnement du CDPL ?	Perception interne des membres et externe : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gouvernance (statuts, mandats, modes électifs, etc.) et fonctionnement (des commissions, fréquentation, etc.)</li> <li>▪ Animation technique (moyens humains, portage, etc.)</li> </ul>
Q4. Que produit le CDPL et comment ses productions sont-elles diffusées, connues et perçues ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nature des productions</li> <li>▪ Modalités de diffusion et de communication</li> <li>▪ Degré de connaissance et perception par les membres et les élus</li> </ul>
Q5. Quelles sont les interfaces du CDPL avec les acteurs de l'action publique et l'influence sur l'action publique locale ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Types d'interface et perception</li> <li>▪ Perception de l'influence des avis et des travaux du CDPL</li> </ul>

<sup>1</sup> Ils structurent d'ailleurs la rédaction de la partie suivante de ce rapport, consacrée à la réponse aux questions évaluatives.

## 1.2. La méthode utilisée

La méthode de travail utilisée est celle de la **coproduction** entre le groupe de travail interne du Conseil de développement du Pays de Lorient (5 personnes) et de l'équipe d'EPICES (2 personnes), chacun ayant en charge, sur la base d'une trame commune de registres à interroger, un module de travail spécifique :

- **un module d'enquêtes en ligne pour le groupe de travail interne du CDPL.** Le groupe a ainsi réalisé trois enquêtes auprès de publics cibles différenciés :
  - 39 personnes ont répondu à l'enquête « membres ou anciens membres du CDPL », soit 54% du public cible,
  - 32 personnes ont répondu à l'enquête « élus », soit 59% du public cible,
  - 18 personnes ont répondu à l'enquête « autres acteurs », soit 26% du public cible.

Les résultats détaillés de ces enquêtes sont joints en annexe 1 du rapport.

- **un module d'entretiens semi-directifs pour l'équipe d'EPICES.** EPICES a ainsi réalisé 17 entretiens réunissant 24 personnes : 14 membres du CDPL, 6 élus du Pays de Lorient et 4 techniciens. La liste des personnes interrogées en entretien semi-directif est fournie en annexe 2.

Les enquêtes constituent le module plus quantitatif de la méthode de travail, puisqu'elles interrogeaient un grand nombre d'acteurs principalement à partir de questions fermées. Il permet de recueillir les perceptions du plus grand nombre, sur des items prédéterminés. Pour leur part, les entretiens semi-directifs constituent le module plus qualitatif, l'opportunité étant offerte dans ce cadre aux interlocuteurs de développer davantage leur discours, le raisonnement et les facteurs explicatifs de leurs propos, ce qui permet d'identifier des nuances par rapport aux approches quantitatives. A noter dans l'échantillonnage des personnes interrogées en entretien deux éléments notables : une surreprésentation de membres du bureau du CDPL et une légère surreprésentation d'élus récents et donc ayant eu peu de relation avec le CDPL.

A noter également que ces deux modules principaux ont été complétés par une analyse documentaire sur certains points (bilans annuels d'activités, règlement du CDPL, etc.).

Les chapitres suivants proposent une réponse aux questions évaluatives en valorisant de manière combinée les résultats des enquêtes et des entretiens semi-directifs puisque les deux modules ont été construits de manière solidaire pour ce faire.

## 2. Les réponses aux questions évaluatives

### Q1. Existe-t-il une vision claire et partagée de ce que devrait être les missions du Conseil de développement du Pays de Lorient ?

#### L'expression des attendus

Les entretiens semi-directifs ont interrogé la question du « à quoi ça sert un conseil de développement » (rôle, utilité, attente). Il en ressort d'abord l'expression de la **nécessité d'un rôle et d'une utilité par rapport à l'action publique**, avec quelques nuances cependant entre l'expression des membres du CDPL et celle des élus :

- Les membres du CDPL ont d'abord une expression de **volonté de participation** à l'action publique : « peser sur, éclairer l'action publique », « être un véritable conseil adossé, très lié à l'agglomération », « participer à la définition des politiques publiques », « compléter le travail des élus », « être le poil à gratter des élus » ;
- Les élus ont également une expression de cette nature, **l'attente d'une contribution** à l'action publique (« lieu de débat sur les politiques publiques », « attirer l'attention des élus », « aider à anticiper »). Mais les expressions marquent aussi un peu plus de retrait que celles des membres : une contribution parmi d'autres ainsi que certaines réserves (ou conditions) eu égard à la représentativité de la société civile ou encore au positionnement par rapport au pouvoir politique. En fait, élément très peu exprimé par les membres, les élus attendent également d'un conseil de développement qu'il soit **utile en tant qu'interface avec les habitants** (« un des maillons pour créer un lien plus étroit avec les habitants »).

Des expressions moins fréquentes concernent le rôle attendu du conseil de développement en tant qu'instance de démocratie participative ou d'expression citoyenne, en soi, mais sans le connecter à une utilité particulière. Enfin, une dernière expression intéressante mérite d'être soulignée même si elle a été rare, c'est l'attente d'une capacité d'ouverture du conseil de développement (« sortir du sectoriel », « regarder plus large pour être pertinent localement »).

En parallèle, les enquêtes ont interrogé les missions devant être menées en priorité par le conseil de développement. Trois missions ressortent prioritaires pour les membres et les élus, avec des nuances dans l'ordre des priorités :

- La production d'avis en auto-saisine (priorité forte à 61% pour les membres et à 50% pour les élus) ;
- La réponse à des saisines des élus (39% pour les membres et 46% pour les élus) ;
- La participation à l'élaboration des politiques publiques (36% pour les membres et 46% pour les élus).

Elles ont aussi interrogées les motifs de participation des membres au conseil de développement, ces derniers exprimant d'abord venir pour réfléchir sur les sujets d'actualité du territoire avant d'avoir le souhait de peser sur l'action publique. Les échanges avec les autres membres et l'enrichissement des connaissances sont plus en retrait (en pourcentage et cités en second ordre).

## Les spécificités du Pays de Lorient pouvant ou devant influencer le CDPL

Lors des entretiens semi-directifs, nous avons essayé de comprendre si certaines caractéristiques du Pays de Lorient, de quelque ordre qu'elles soient, étaient susceptibles d'influencer le conseil de développement (son positionnement, sa gouvernance, son fonctionnement, etc.). **Le principal facteur** qui ressort est le **caractère « fragile » du Pays de Lorient** : non stabilisé statutairement, n'ayant pas d'existence propre, source de confusion avec l'agglomération qui s'est longtemps appelée agglomération du pays de Lorient, et en conséquence un échelon qui n'est pas ressenti par manque d'incarnation et de lisibilité. Ces éléments avaient déjà été soulignés au premier comité de pilotage, et impactent fortement la relation du CDPL avec les collectivités du territoire et ceci dans un cadre d'organisation territoriale qui continue d'évoluer (intégration de la Communauté de communes de Plouay à Cap Lorient). Par exemple, cela interroge la manière dont le CDPL s'organise pour couvrir et diffuser sur l'ensemble du territoire.

Un deuxième ensemble de caractéristiques a également été assez largement cité, celui des **spécificités géographiques et sociologiques** du Pays de Lorient, que le CDPL doit autant que faire se peut refléter dans sa composition et intégrer dans ses thématiques de travail. Le caractère à la fois maritime et rural du territoire, sa sociologie particulière (jeune, ouvrier), ses évolutions récentes (diversification des activités économiques) sont les éléments les plus cités comme devant être pris en compte.

### En synthèse

La réponse à la première question évaluative fait ressortir à la fois :

- Un consensus fort se dégage sur le principe d'un rôle et d'une utilité du CDPL par rapport à la vie et à l'action publique.
- Un consensus se dégage également sur trois missions prioritaires (production d'avis en auto-saisine, réponse à des saisines des élus et participation à l'élaboration des politiques publiques), puisque chez les membres, comme chez les élus, elles arrivent en tête des classements.
- Des débats sous-jacents existent cependant sur la manière d'opérationnaliser cette finalité et ces trois missions prioritaires : équilibre entre saisine et auto-saisine et rôle dans l'organisation de la démocratie participative (interface avec les habitants) notamment.

## Q2. Le Conseil de développement est-il représentatif de la société civile au sein du Pays de Lorient ?

### Mode de constitution historique, pratique et évolution

La constitution du CDPL est une **initiative politique**, une mission confiée à l'époque par Jean-Yves LE DRIAN, notamment au premier président du CDPL, dans le cadre de l'élaboration de la première contractualisation de pays avec la Région. Elle a été accompagnée notamment par deux **choix marquants** :

- **Le choix de faire appel à des membres « organisés »**, dans le sens représentants de leur structure<sup>2</sup> et pas des individus, avec l'idée que le conseil de développement

<sup>2</sup> par exemple, des organismes professionnels, des universités, des syndicats, des associations, etc.

soit ainsi un lieu de prises de position (d'avis) de personnes qui, à travers leurs structures, exercent des responsabilités sur le territoire. Ce point a fait l'objet d'un débat à l'origine et **continue de poser question**, mais plus sous l'angle de la vérification/optimisation de la capacité collective des membres à être représentatifs de la société civile, que sous l'angle d'une réelle remise en cause du principe (quid d'une représentativité idéale?). La logique d'action initiale est atténuée par plusieurs éléments : 1) la présence de 9% de personnes qualifiées (venant *intuitu personnae*) parmi les membres du CDPL, 2) ces personnes qualifiées représentant 25% du bureau, 3) des mandats institutionnels et des reportings plus ou moins forts selon les structures représentées, 4) des prises de parole des acteurs plus contributives qu'institutionnelles strictes.

- **Le choix de l'absence d'élus dans le CDPL.** Ce choix ne fait pas l'unanimité dans le cadre des entretiens semi-directifs. C'est ce qui ressort également des enquêtes : l'absence d'élus est regrettée par 54% des élus et par 43% des membres du CDPL et donc plébiscitée par à peu près l'autre moitié des répondants.

Certains membres « historiques » témoignent de fortes négociations pour siéger au CDPL lors de sa création, motivations à occuper les « places » qui a faibli dans le temps, notamment en relation avec la faible utilité ressentie du CDPL (Cf. Question 5).

## Perception des équilibres et déséquilibres de représentativité

D'après les enquêtes, 58% des élus et 69% des « autres acteurs » estiment que le CDPL est représentatif de la société civile (réponses oui et plutôt oui).

Les enquêtes soulignent plutôt des **équilibres** en terme de diversité des compétences (autour de 80% de satisfaction, aussi bien pour les membres que les élus) et de diversité socio-professionnelle (autour de 60% de satisfaction assez partagée également). Elles soulignent des **déséquilibres** en matière de diversité des âges (30% membres/40% élus) et de couverture territoriale (42% membres/55% élus). La parité hommes-femmes révèle un clivage entre perception des membres qui en sont très satisfaits (80%) contrairement aux élus (30%). Rappelons qu'en réalité les femmes représentent 31% du CDPL et 25% du bureau.

Les acteurs interrogés en entretiens semi-directifs ont globalement souligné les mêmes **faiblesses principales** que les enquêtes : **la présence de jeunes et la représentativité géographique**. Certains ont néanmoins attiré l'attention sur une autre faiblesse concernant la représentativité du monde économique, en terme d'échelon représenté (consulaires et syndicats mais pas d'entreprises unitaires) et de présence réelle (notamment affaiblissement dans le temps).

## Modalités d'interaction avec la société civile

La **principale modalité** d'interaction avec la société civile citée dans les entretiens semi-directifs concerne **les conférences**. Les enquêtes révèlent un fort degré de satisfaction de ces dernières (proche de 90%) chez les membres comme chez les élus, sachant cependant qu'à peine un tiers des élus les fréquente. Quant au public cible prioritaire, la société civile, visé dans l'enquête « externes », ils sont plus de la moitié à ne pas connaître l'existence des conférences !

Ensemble, enquêtes et entretiens soulignent **des modalités insuffisamment exploitées** ou optimisées, notamment les **relations avec la presse** (90% d'insatisfaction chez membres comme les élus) ou encore les **nouvelles technologies de l'information** (réseaux sociaux). Le **site internet** apparaît dans une situation intermédiaire : assez connu et apprécié.

Quoi qu'il en soit, l'appréciation qualitative du résultat de la mise en œuvre de ces modalités est **unanime** dans le cadre des entretiens : **la lisibilité et la notoriété du CDPL sont ressenties comme faible à très faible**, dès qu'on se rapproche des acteurs individuels, que ce soit les citoyens, les entreprises ou encore la grande majorité des élus locaux.

## En synthèse

Le CDPL est tout d'abord le résultat d'une représentativité assez fortement « choisie » par la nature des membres qu'il intègre (qu'on pourrait appeler la représentativité « constitutionnelle »). Il a donc les avantages et les inconvénients liés à ce choix et reste un sujet à débat, qu'il convient cependant peut-être de positionner au bon niveau :

- convient-il de remettre en cause le principe sachant que la question de la représentativité ne sera pas spécialement résolue (sinon complexifiée) par un passage à un principe plus « individuel » ?
- ne convient-il pas plutôt d'y travailler dans deux optiques complémentaires : d'une part, l'optimisation de l'échelle « individuelle » au sein du CDPL et d'autre part, l'approfondissement des modalités d'interaction avec la société civile ?

Dans un scénario comme dans l'autre, il convient de travailler :

- sur les éléments de représentativité « sociologique », où il apparaît un consensus : les faiblesses identifiées sur les jeunes et la représentativité géographique ;
- sur un autre élément de débat qui est la manière d'associer les élus aux travaux du CDPL.

## Q3. Quels sont les atouts et les limites de la gouvernance et du fonctionnement du CDPL ?

### Perception interne et externe de la gouvernance et du fonctionnement

Rappelons ici la distinction que nous faisons entre gouvernance et fonctionnement. Quand on parle de gouvernance, on pense ici aux statuts, aux mandats de la présidence et des membres, aux modes électifs, etc. quand on parle de fonctionnement, on pense plutôt à l'organisation des commissions, à leur fréquentation, etc.

#### PERCEPTION INTERNE DE LA GOUVERNANCE<sup>3</sup>

Le **point majeur** que les membres du CDPL interrogés en entretien soulignent de manière forte et unanime est **le caractère non structuré et flou de la gouvernance**, concernant aussi bien le manque de projet et d'orientations (dimension stratégique) que l'absence de statut associatif ou encore de règles de gouvernance (dimension fonctionnelle). Cette perception peut provenir du « savoir que ça manque » aussi bien que de « l'absence de savoir si ça existe », mais le résultat en terme de perception est le même. « *il n'y a pas de statut, il n'y a pas d'ordre du jour dans les bureaux* » ; « *la désignation des membres et des mandats, c'est flou* » ; « *je ne saurai pas expliciter les règles de fonctionnement du bureau, je ne sais pas s'il y a un règlement* » ; « *il n'y a pas de feuille de route, on est plutôt dans de l'informel* » ; « *on ne sait pas quel est notre projet et notre gouvernance* » ; « *il y a besoin de redéfinir le rôle du président et du bureau* » ; « *comme on n'est pas une association, ça n'est pas clair, c'est plus une cooptation pour les membres du bureau* », etc.

<sup>3</sup> A noter qu'un certain nombre d'éléments relatés ici concernent globalement gouvernance et fonctionnement, sans que les acteurs interrogés aient franchement fait une distinction entre les deux dans leurs perceptions.



L'enquête auprès des membres du CDPL éclaire l'analyse tout à fait dans le même sens. Ainsi le règlement intérieur est rarement connu des membres (64% de connaissance faible à nulle), le budget encore moins (83% d'absence de connaissance). Par ailleurs, 50% des membres se positionnent clairement en faveur d'une personnalité juridique (72% en ajoutant les « plutôt oui ») et d'une limitation du mandat du président (80% sont favorable à 3 ans). Les entretiens retrouvent également un certain nombre de membres favorables à la mise en place d'un statut associatif pour le CDPL, également parfois avec l'argument de lui donner une plus grande autonomie par rapport à l'AudéLor.

En même temps, pour un certain nombre de membres interrogés dans les entretiens, les propos sur le manque de structuration se trouvent atténués par ailleurs, considérant que le manque de structuration comporte aussi des éléments positifs/avantages :

- une manière de fonctionner sur la bonne volonté, la motivation des membres et la dynamique. « ça fonctionne sur la bonne volonté des gens et c'est remarquable d'un certain côté » ; « rien qui choque non plus, une dynamique intéressante »
- le côté positif du caractère non conventionnel qui se traduit en souplesse ou convivialité. « je ne peux pas dire que ça gêne vraiment » ; « la souplesse c'est aussi appréciable. »

Enfin, les entretiens révèlent parfois un sentiment de gouvernance à deux vitesses, entre les membres du bureau et les autres membres (niveau d'information, capacité décisionnelle, etc.).

### PERCEPTION INTERNE DU FONCTIONNEMENT

Pour la majorité des membres du CDPL qui ne sont pas au bureau, leur perception est très dépendante de ce qui se passe dans les commissions, puisque c'est leur mode de participation principal au CDPL. Les entretiens auprès des membres identifient un certain nombre d'atouts et de faiblesses dans le fonctionnement des commissions, que l'enquête auprès des membres confirme sur bon nombre de points. Parmi **les atouts** :

- le fait qu'il y ait un **équilibre dans la portée des voix** et que les avis soient issus d'un **véritable échange**. « Ce qui est bien, c'est surtout que c'est bien équilibré dans la « portée des voix ». Une forme d'humilité, pas de vérité à apporter. » ; « les commissions sont un bon espace d'échange » ; « une qualité d'échange dans les commissions »
- le **copilotage des commissions**. Cette modalité de binôme de pilotage, qui n'a pas toujours existé (avant, un président de commission), est appréciée, comme le montre le fort degré de satisfaction de l'item « rôle des pilotes » dans l'enquête (100% de satisfaction, à peu près à parité entre oui et plutôt oui). Les entretiens permettent de comprendre certains mécanismes de cette satisfaction : d'une part, elle est un vecteur fort de l'investissement des pilotes et ceci est reconnu par leurs pairs, d'autre part cette modalité porte déjà intrinsèquement le croisement des regards dès l'échelon du pilotage.

Parmi **les faiblesses ressenties**, les deux principales concernent **la mobilisation des membres du CDPL dans les travaux et la transversalité de ces derniers** :

- Sur le premier point, l'enquête auprès des membres du CDPL souligne une mobilisation des membres jugée insatisfaisante à plus de 30% et avec peu de satisfaction forte (5%) ; d'ailleurs, à 90%, ils ne souhaitent pas maintenir de membres inactifs. Les entretiens soulignent aussi assez fortement cette problématique de l'assiduité<sup>4</sup> et précise des facteurs explicatifs : le faible rapport

<sup>4</sup> jugée partielle mais en même temps complexe à obtenir.

entre l'utilité des travaux et l'investissement, la disponibilité temps des membres, le ressenti d'un conseil de développement de l'agglomération mais pas du pays.

- Le deuxième point ressort surtout des entretiens, c'est celui de la faible connaissance transversale des commissions du fait d'un cloisonnement entre elles. « *je ne connais pas le fonctionnement complet du CDPL, car il est divisé en différentes commissions* » ; « *c'est assez cloisonné aujourd'hui entre commissions, et les plénières ne sont pas vraiment un espace d'échange, c'est à améliorer* » ; « *on ne connaît pas assez ce que font les autres (...) malgré tout c'est extrêmement cloisonné (...) en fait on ne se croise pas* ». Il semble qu'il y ait eu une période où cela fonctionnait un peu différemment avec le souci de passer chaque thème de commission au crible des différentes dimensions du développement durable.

D'autres faiblesses de fonctionnement ont pu être soulignées au cours des entretiens auprès des membres concernant : a) la complexité des débats en commission, du fait d'un niveau d'expertise qui n'est pas forcément partagé par tous les membres, b) une certaine ambiguïté entre les moyens alloués et les exigences de production des commissions<sup>5</sup>, inhérente à la limite du bénévolat des membres, et qui a pour contrepartie de reporter une part de l'animation des travaux sur les techniciens dédiés, c) un manque de fluidité dans l'articulation des générations de travaux, qui fait ressentir à certains membres un « passage à vide » entre la fin d'un cycle et le début d'un autre, d) le ressenti d'avis émis par le CDPL insuffisamment « militants ». Enfin, la question de la **professionnalisation de l'animation des commissions** et donc de certains membres est apparue comme préoccupante notamment dans l'évolution ressentie de la demande, notamment régionale, avec la nécessité d'être débattue.

### PERCEPTION EXTERNE DE LA GOUVERNANCE ET DU FONCTIONNEMENT

On n'a pas ici de distinction fine dans la perception des élus entre gouvernance et fonctionnement, tout simplement parce que les entretiens nous apprennent que les modalités internes ne sont pas connues et donc ne prêtent guère lieu à avis. Pour ceux, très peu nombreux parmi les élus interrogés, qui connaissent un peu plus finement le CDPL, il ressort toujours cette perception de flou et de non structuration, et également, de manière plus marginale, une perception d'insuffisante rotation de la présidence.

## Perception interne et externe de l'animation technique

L'**animation technique** est considérée comme **structurante de la vie du CDPL et de qualité**, ce qui est partagé par la grande majorité des membres interrogés dans les entretiens, et par les élus quand ils connaissent le fonctionnement du CDPL (peu nombreux comme on vient de le dire ci-dessus). « *c'est ce qui fait qu'on est capable de fonctionner comme un club, ça structure le travail (...) ça rend le service qui est utile.* » ; « *animation très réactive et organisée, capacité à alerter* » ; « *grande qualité ce que font les animateurs (organisation et logistique, apports de contenu)* ». **Deux principales valeurs ajoutées** liées au fait que les animateurs techniques appartiennent à l'AudéLor, sont soulignées dans les entretiens :

- **valeur ajoutée dans les moyens financiers et humains** d'accompagnement : les moyens financiers quand ils sont connus (ce qui n'est pas fréquent non plus dans les entretiens) et surtout les moyens humains, à la fois dédiés et l'effet d'entraînement venant de l'AudéLor ;
- **valeur ajoutée intellectuelle** : un enrichissement des travaux lié au fait de s'appuyer aussi indirectement sur l'AudéLor.

<sup>5</sup> Qui est ressenti comme devant monter en puissance à l'avenir (rôle assigné au conseil de développement par le Conseil Régional)

L'enquête auprès des membres du CDPL témoigne également d'un **haut degré de satisfaction** (« très satisfait » à au moins 50%) sur l'ensemble des rubriques interrogées : organisations d'évènements, assistance méthodologique des commissions, aide logistique, information régulière, animation du bureau et des plénières.

Les entretiens relèvent cependant également **un certain nombre de limites**, parmi lesquelles, par ordre d'importance de fréquence dans les propos :

- une répartition et articulation des rôles jugées insuffisantes par certains dans l'animation des commissions, entre les animateurs et les pilotes membres ; « *on ne sent pas forcément la co-animation entre les pilotes et les animateurs techniques* » ; « *dans l'organisation, ce n'est pas calé le qui fait quoi ?* »
- un profil des animateurs qui peut impacter la production ; « *les animateurs ont une connotation urbanisme et aménagement, ce qui connote et impacte ce qu'on y fait et étudie.* »
- quelques crispations dans les relations entre la présidence et les animateurs techniques, qui peuvent impacter le fonctionnement et la fluidité de la circulation de l'information.

Enfin, les entretiens révèlent surtout **un débat sur le portage par l'AudéLor, avec :**

- en éléments jugés favorables, ceux qu'on a cités plus haut concernant la valeur ajoutée liée au fait que les animateurs sont salariés de l'AudéLor et donc la dimension de synergie de fait avec la structure, son équipe et ses analyses ;
- en éléments plus sensibles, le **caractère de dépendance (ou de risque de dépendance)** à l'AudéLor que peut engendrer le parti pris initial de positionnement des moyens humains du CDPL dans cette structure. Des propos en ce sens reviennent dans les discours des membres, mais aussi des élus ; « *C'est un risque et ça a été une réalité* » ; « *je n'ai pas vu de conflit d'intérêt mais ça peut être un risque de main mise* » ; « *L'AudéLor est le bras armé de l'agglomération donc que le lien soit établi c'est plutôt bien mais attention à la liberté de parole* » ; « *AudéLor, c'est Lorient aggro, c'est la ville de Lorient or il faudrait que le CDPL donne une image d'indépendance* ». De manière plus marginale, une problématique de « concurrence » est révélée entre le CDPL et le collège Entreprises de l'AudéLor, certains acteurs pouvant se retrouver en situation d'arbitrage dans la participation à l'un ou à l'autre et notamment en défaveur du CDPL.

## En synthèse

Ce qu'on peut retenir comme conclusion forte sur la question n°3 concernant la gouvernance et le fonctionnement du CDPL, c'est le **besoin quasi unanime de clarification**. Cette question **renvoyant à de nombreux registres, cette clarification nécessite d'ajuster un certain nombre de facteurs** parmi lesquels :

- certains relèvent de **choix structurants** :
  - 1) préciser les fondements, la stratégie et le projet du CDPL (Cf. aussi les autres questions) – consensus et débat
  - 2) avoir un statut propre (associatif par exemple) – consensus
  - 3) portage par l'AudéLor (en lien avec le point d'avant) – débat
- certains relèvent des **modalités plus précises à mettre en œuvre** :
  - 1) redéfinir les modalités de gouvernance (durée des mandats de présidence et des membres, modes électifs, etc.) - consensus
  - 2) poursuivre le copilotage des commissions mais préciser les articulations avec l'animation technique et favoriser la transversalité des travaux – consensus

3) mieux communiquer à l'interne et à l'externe sur la gouvernance et le fonctionnement – consensus

## Q4. Que produit le CDPL et comment ses productions sont-elles diffusées, connues et perçues ?

### Nature des productions

De manière centrale, le CDPL fonctionne sur la base d'un cycle triennal de travaux en commission, travaux qui se concluent généralement par la formulation d'un avis. Il est également sollicité ou participant à des travaux dont l'initiative émane d'autres acteurs locaux (SCOT, Agenda 21, etc.) ou à une autre échelle régionale ou nationale.

Le tableau suivant donne une illustration de l'organisation des travaux et des productions du CDPL à partir de l'exploitation des rapports d'activités annuels sur les trois dernières années :

	2011	2012	2013
<b>Commission</b>	Avenir économique (3) Agenda 21 (6) Territoires pertinents (5)	Pays de Lorient en BzH (6) <u>Culture au Pays de Lorient</u> (10) Economie Verte (6)	Place Pays de Lorient en BzH (3) <u>Culture au Pays de Lorient</u> (14) Economie Verte (9) <u>Innovation sociale</u> (2)
<b>Production d'avis (en nb)</b>	1 <i>(territoires pertinents)</i>	1 <i>(contrat de pays)</i>	4 <i>(Place Pays de Lorient, Innovation sociale, Economie verte, Projet culturel)</i>
<b>Réalisation d'étude par le CDPL (en nb)</b>		1 (culture)	1 (culture)
<b>Conférence grand public (en nb)</b>	4	3	
<b>Visite de site (en nb)</b>	3		1 <i>(voyage d'études à Anvers)</i>
<b>Participation locale* (en nb)</b>	6	6	4
<b>Participation régionale (en nb)</b>	4	9	5
<b>Participation nationale (en nb)</b>	3	4	1

\* Assises du territoire, SCOT, Agenda 21, Boucle énergétique

Les travaux sont **davantage de nature prospective qu'évaluative**, et dans un **cadre d'auto-saisine plus que de saisine** (en témoignent les thèmes soulignés dans le tableau).

### Modalités de diffusion et de communication

Les modalités de diffusion et de communication sont différenciées selon les publics cibles (source : entretien auprès de la cellule d'animation du CDPL) :

- **Les membres du CDPL.** A noter qu'à la fin d'un cycle de travail sur un thème, un avis (= un rapport) est émis par la commission et validé par le bureau du CDPL. Ce dernier fait l'objet d'une présentation/communication **en séance plénière** du CDPL, où sont invités, outre les membres, les maires du Pays de Lorient ainsi que les vice-présidents de l'agglomération. La séance plénière est donc le vecteur majeur de diffusion des travaux auprès des membres. L'autre vecteur majeur, mais qui concerne plutôt l'organisation et la logistique, est le **courrier électronique**. A

noter qu'il n'y a pas de forme de rencontre individualisée avec les membres, pas de permanence par exemple. D'ailleurs, la réponse à l'item « intégration des nouveaux membres du CDPL » de l'enquête est mitigée (12% seulement de satisfaction franche contre plus de 30% d'insatisfaction, le solde étant en plutôt oui). Enfin, le site internet, comme tout outil de cette nature, reste lourd à actualiser (avec des moyens internes à l'AudéLor pas toujours stables), et il n'est pas suivi (pas de connaissance de sa fréquentation, ni de son utilité). L'enquête auprès des membres du CDPL a mis en évidence une fréquentation moyenne (1 à 3 fois par an par 60% des membres) et son appréciation mitigée (à parité entre une appréciation « bonne » et « moyenne »).

- **Les élus du Pays de Lorient.** Tous les maires du Pays de Lorient sont destinataires d'un courrier avec un exemplaire de l'avis du CDPL, lorsqu'il sort. Les autres modalités impliquent des interfaces avec les élus. La première concerne la **présentation régulière des travaux aux élus**, mais elle a lieu dans une **configuration restreinte** (un ou deux élus, dont le Président du Pays et de l'Agglomération, quelques membres du bureau du CDPL, dont le Président du CDPL, le directeur de Cap Lorient, les animateurs du CDPL). La seconde concerne la présentation en **séance plénière**, dont on a déjà parlé plus haut, mais où globalement les **élus sont très peu présents**. En outre, la diffusion d'articles dans les journaux des EPCI est très marginale.

## Degré de connaissance et perception par les membres et les élus

Les enquêtes auprès des membres du CDPL et des élus montrent un **clivage** entre les deux catégories concernant la **communication en général** : les premiers étant satisfaits à plutôt satisfaits à 83% et les élus seulement à 53%. La « **bonne connaissance** » des productions du CDPL marque également **une différence d'environ 15 points en moyenne** entre les membres et les élus. A noter que les productions les plus connues par les deux catégories ont fait l'objet de saisine : innovation sociale et territoires pertinents pour la culture et les sports, qui a débouché sur le projet culture.

Les entretiens semi-directifs ayant donné la parole à des nouveaux élus de manière surreprésentée, les perceptions sont logiquement encore moins disantes que l'enquête dans la mesure où peu d'entre eux avait la connaissance ou lu des productions du CDPL. Le retour des entretiens souligne la **grande qualité des productions**, avec force chez les membres, mais aussi chez les élus qui en ont connaissance. Ce qui est souligné, c'est la **pertinence des sujets et des éléments de méthode et de manière de les produire**. « *ce sont des avis collectifs de grande qualité* » ; « *on est dans le Pays de Lorient, donc on donne un avis circonstancié au Pays de Lorient* » ; « *une progression depuis quelques années sur la qualité (pertinent et fouillé)* » ; « *ils regardent le territoire sans le prisme institutionnel, c'est intéressant qu'on sorte des approches classiques* » ; « *on auditionne toujours les acteurs capables d'éclairer, c'est important car on a pas l'expertise sur tout* »

Les enquêtes confirment la **satisfaction globale** concernant la pertinence des sujets traités chez les membres comme chez les élus (environ 40% de oui et 60% de plutôt oui). Certains **items** liés à la pertinence des avis présentent cependant des **degrés de satisfaction moindre**, de manière partagée par les membres et les élus : la proximité avec les préoccupations des citoyens et la réponse aux enjeux de demain.

Enfin, les entretiens, auprès des membres essentiellement, révèlent aussi quelques **problématiques concernant le processus des productions**, par ordre d'importance dans les discours :

- **Le choix des sujets traités.** De manière importante, les membres ont du mal à avoir une traçabilité des sujets choisis, soit qu'ils ne savent pas comment est organisé ce choix, soit qu'ils le pensent « orienté » par le bureau, soit qu'ils le trouvent assez informel. « *ça correspondait aux préoccupations des membres du bureau* » ; « *comment déterminer les priorités ? j'aimerais savoir sur quels critères le conseil détermine sur quoi il émet des avis* »

- **L'implication concrète dans la production**, les débats n'arrivant parfois à mobiliser qu'un nombre limité de personnes, ce qui est encore plus vrai pour l'écriture de l'avis.
- **L'hétérogénéité des membres**, qui on l'a vu est vecteur de plus-value, mais peut aussi contribuer à créer des frustrations : « *insuffisamment concret* » ; « *trop général* » ; « *insuffisamment limitant* »

A noter enfin un dernier **clivage** entre membres du CDPL et élus, concernant **la clarté et la lisibilité des avis**, avec un sentiment général de manque chez les élus (proche de 60%) et un sentiment inverse chez les membres (environ 80% de satisfaction forte à très forte).

## En synthèse

On retiendra en conclusion à la réponse à la question n°4, un certain nombre de clivages dans la perception entre les membres du CDPL et les élus, au delà d'un **bruit de fond** quand même assez **partagé sur la forte qualité des productions et la pertinence des sujets traités**.

Tout d'abord, pour pouvoir avoir une perception sur la production du CDPL, il faut la connaître ; ceci est la source d'un premier clivage qui renvoie aux modalités concrètes mises en œuvre mais aussi à la manière dont elles sont perçues par les élus. Les principaux clivages renvoient donc à : 1) la perception de la communication générale, 2) la connaissance des productions et 3) la clarté et la lisibilité des avis. On a là **une chaîne d'impact** qui est **clairement à travailler** dans la réflexion à venir pour optimiser l'utilité des productions du CDPL vis-à-vis de l'action publique territoriale.

L'analyse soulève également quelques **problématiques dans le processus interne** de production, notamment le choix des sujets traités et la mobilisation des membres dans la production (à traiter en lien avec la gouvernance et le fonctionnement du CDPL).

## Q5. Quelles sont les interfaces du CDPL avec les acteurs de l'action publique et l'influence sur l'action publique locale ?

### Types d'interface et perception

La réponse à la question précédente a été l'occasion de décrire les modalités d'interface avec les élus (Cf. Modalités de diffusion et de communication auprès des élus). Les entretiens témoignent que **les restitutions en plénière n'arrivent pas à mobiliser les élus**. Quant aux **présentations spécifiques aux élus**, elles sont souvent configurées en **groupe très restreint** (souvent uniquement le Président du Pays et de l'Agglomération, voire un autre élu), à quelques exceptions près qui ont vu plus d'élus mobilisés : l'innovation sociale (environ cinq élus) et la culture (une quinzaine d'élus). A noter qu'il existe **un lien entre la mobilisation des élus et le caractère de saisine du sujet traité**, puisque ces deux thèmes sont issus de saisines. Il existe en outre de grands sujets absents dans l'interpellation du CDPL : le plus flagrant est le contrat de pays, mais **l'appel à l'expertise du CDPL est également estimée comme insuffisante** par certains membres, sur le SCOT ou encore le PLH, réflexion à l'initiative de l'Agglomération.

Dans les entretiens semi-directifs, les membres et les élus qui participent à ces formes d'**interface** sont unanimes à les trouver **limitée à très faible**. Les **facteurs explicatifs** exprimés sont ensuite nombreux (y compris dans les enquêtes qui avaient une question ouverte sur ce point) et parfois clivés entre les membres et les élus (notamment en terme de « responsabilité » des uns et des autres dans cet état de fait) :

- Manque de disponibilité, problème de temps ;
- Manque de connaissance du CDPL et de ses travaux ;
- Interface insuffisamment organisée et structurée (« CDPL ne vient pas vers nous, manque de régularité des rencontres ») ;
- Manque de volonté et certaine méfiance des élus ;
- Faiblesse de l'image du CDPL (« manque de poids, de légitimité, pas pris au sérieux, manque de rapport avec la réalité, sous médiatisation »).

Dans les enquêtes, 97% des membres souhaitent davantage de présentation aux élus alors que 91% des élus préconisent davantage de formalisation dans les relations entre élus et CDPL.

## Perception de l'influence des avis et des travaux du CDPL

Pour un certain nombre de membres et d'élus, elle est à l'image et dans la droite lignée de ce qui vient d'être explicité en terme d'interface, c'est à dire **jugée faible à très faible**. « les avis ne trouvent pas assez de concrétisation dans la vie de la cité » ; « il y a peu d'impact sur les politiques locales ; je n'ai pas souvenir de décisions guidées par un travail du CDPL ». Cette perception crée chez certains membres un sentiment de frustration quant au manque de reconnaissance « tout ce qui est fait ne sert à rien » ; « on n'a pas eu de retour clair de la collectivité disant merci et on va utiliser cela »

L'enquête auprès des membres confirme ce jugement puisque les membres estiment à 70% que l'impact des activités du CDPL sur les politiques publiques est faible à nul. L'enquête auprès des élus nuance un peu l'avis des membres en faisant apparaître 20% d'impact ressenti comme fort, même si le modéré et le faible à nul reste dominant (80%, à peu près à parité).

Notons, là encore, que les **exemples d'influence des avis cités** les plus fréquemment dans les entretiens concernent **des saisines** : territoires pertinents pour la culture et innovation sociale.

Mais les entretiens révèlent également avec force **une autre dimension intéressante**, c'est qu'en fait les personnes interrogées (les membres en particulier) **manquent d'éléments pour se prononcer**. D'une part, ils évoquent **une possible influence « indirecte » ou « non connue »**. « un peu plus indirectement, c'est possible sans doute, sur certains domaines saisis en commun entre CDPL et Agglomération » ; « Peut-être ça arrive de manière décalée, on trouve des traces dans l'action publique. On ne peut pas en trouver de manière simple. »

D'autre part, ils estiment surtout **manquer de repères pour juger de cet impact/influence, directe ou indirecte**. « j'ai l'impression que les avis ne sont pas assez utilisés, mais en fait je ne sais pas » ; « une fois que l'avis est sorti, on n'a pas de suivi et d'outil pour savoir ce qui se passe » ; « c'est le problème de ce genre d'espace de débat, quel est l'impact réel ? On ne sait pas vraiment le mesurer » ; « on n'a pas eu de retour clair de la collectivité disant merci et on va utiliser cela »

En tout état de cause, l'influence des avis et des travaux 1) se trouve forcément limitée par les trop faibles interfaces et organisation de la communication/diffusion qu'on a souligné plus haut, et 2) reste très difficile à évaluer, par nature et par le fait qu'aucun suivi n'existe à l'heure actuelle.

## En synthèse

En conclusion de cette question, on retiendra que :

- les membres du CDPL et les élus partagent le fait que l'interface est aujourd'hui limitée à très faible (consensus). Si on se réfère, en outre, au consensus qui se dégage de la question n°1 sur l'attente d'une utilité du CDPL par rapport à la vie et à l'action publique, cette utilité étant, aujourd'hui, considérée comme faible à nulle, la **consolidation de cette interface** s'avère une base essentielle à travailler ;
- **l'évaluation de l'impact n'est pas un sujet aisé**, il convient d'une part, de **se donner des points de repères** pour le mesurer, bien évidemment dans le cadre d'une attente d'utilité et d'impact attendu qu'on aura précisé (Cf. Q1 également), et d'autre part, de suivre cette analyse de l'impact pour mesurer le chemin parcouru par rapport aux objectifs et réajuster dans le temps le cas échéant les objectifs et la méthode. Cela revient par ailleurs à éventuellement arbitrer une part de l'activité entre prospective et évaluation (débat).



## Annexes

### Annexe 1 : Les résultats détaillés des enquêtes auprès des trois publics cibles