

Sustainable Quality Management pour les Fonds structurels – Expériences en Midi-Pyrénées / France

Ruggero Schleicher-Tappeser, Institut EURES, Fribourg/ Allemagne, r.schleicher@eures.de

1 Introduction : gouvernance et gestion durable

Déjà avant que la Commission européenne a publié en 2001 le Livre blanc « Gouvernance européenne » avec ses « Principes de la bonne gouvernance », il était clair que de nouvelles formes de « gouvernance » devaient être trouvées, notamment dans une Europe élargie. Celles-ci doivent permettre d'aborder de façon conséquente et efficace les problèmes de coordination qui ne cessent de croître entre les diverses politiques sectorielles, les différents niveaux et calendriers. Il est devenu de plus en plus évident au regard des bouleversements de plus en plus rapides des vingt dernières années que la fixation des compétences ne suffit plus pour résoudre les conflits qui se font jour mais que l'élaboration et le suivi d'orientations et d'objectifs communs jouent un rôle de plus en plus important. Les fonds structurels européens ont permis dans de nombreux pays d'introduire dans l'administration des systèmes de gestion par objectifs. Or, dans de nombreuses régions, on est encore bien loin d'une orientation générale, d'un suivi et d'une évaluation transparents de l'argent public, et ce non pas seulement à cause de résistances politiques mais aussi du fait de l'absence d'instruments correspondants.

Sous le titre « Développement durable » s'est déroulé un des débats les plus fructueux et les plus intenses portant sur ces questions. En Allemagne surtout, la notion de développement « durable » est fréquemment comprise comme un développement « respectueux de l'environnement » et ce sujet n'est plus considéré comme essentiel aujourd'hui dans une période où le nombre de sans emplois est très élevé. Et pourtant, aujourd'hui même, ce concept est intéressant à plus d'un titre. Le SQM – Sustainable Quality Management (gestion durable de la qualité) - un système qui s'est développé dans le cadre d'une série de projets pilotes et de recherche européens – a démontré, à titre d'exemple en rapport avec les fonds structurels accor-

dés à la région Midi-Pyrénées en France, que des impulsions de croissance et des gains de productivité sont possibles dans l'administration sur la base d'un principe de gestion pluridimensionnelle par objectifs. Le système SQM se compose de concepts, méthodes et instruments destinés à la gestion de programmes de soutien publics couvrant l'ensemble du cycle politique (www.sqm-praxis.net).

2 Midi-Pyrénées / France

La région Midi-Pyrénées

Midi-Pyrénées est la plus grande région française – elle est plus grande que la Belgique. Elle s'étend au sud-ouest du Massif central jusqu'à la chaîne des Pyrénées. Peuplée de 2,5 millions d'habitants, la région Midi-Pyrénées a une faible densité d'habitants par km² en rapport avec sa superficie. Certaines zones, surtout dans les montagnes, sont très peu peuplées. Un quart de la population vit dans l'agglomération en pleine croissance de la capitale régionale Toulouse.

Dans cette dernière, le secteur des services joue depuis longtemps un rôle essentiel. Toulouse est la seconde ville universitaire de France. Avec Airbus, l'industrie aéronautique riche de traditions est un des principaux moteurs de croissance, qui entraîne également dans son sillage la mécanique de précision et l'électronique. L'industrie textile, jadis si importante, est depuis longtemps en déliquescence. La chimie et la pharmacie jouent un rôle non négligeable. L'industrie agroalimentaire repose dans une large mesure sur la diversité de l'agriculture de la région et sur une remarquable tradition culinaire possédant de nombreuses spécialités régionales (Roquefort et autres fromages, foie gras et autres produits d'oie et de canard, vins, etc.). Dans un grand nombre de parties de la région, le tourisme est également très développé.

Complexité et dynamisme des institutions françaises

En France, les régions constituent une entité administrative relativement jeune, leur création remontant à 1982. Face au conseil régional élu, lequel dispose à vrai dire de peu de compétences, se trouve le représentant de l'administration centrale en la personne du préfet de région. Tout comme auparavant, les départements traditionnels (en Midi-Pyrénées : Ariège, Aveyron, Haute-Garonne, Gers, Lot, Hautes-Pyrénées, Tarn, Tarn-et-Garonne) constituent une entité puissante disposant chacun d'un conseil général élu et ayant à leur tête un préfet qui représente l'État. Faute de compétences, les conseillers régionaux et leurs organes administratifs ont développé un style politique plutôt ouvert au dialogue et au consensus alors que l'administration de l'État est toujours imprégnée par la tradition du contrôle permanent et des ordres venus d'en haut. Entre le niveau de compétences des communes, qui jouissent de facto d'une large autonomie et celui des départements, on assiste à présent à l'émergence d'un autre niveau intermédiaire : ce qu'on appelle le « pays ». Les départements craignent, à juste titre, de disparaître à terme.

Ce complexe d'institutions n'est pas sans poser de problèmes en matière de superposition des compétences et de coordination des processus. Or la dynamique influée par le changement ouvre de nouvelles perspectives : la structure administrative française se situe dans l'ensemble dans une phase de restructuration profonde, qui peut être décrite à l'aide de trois termes :

- décentralisation (transfert des compétences de l'administration centrale aux régions ; création de nouvelles collectivités territoriales plus petites, à savoir le pays)
- déconcentration (déplacement de parties de l'administration centrale en province, entités de proximité proches du citoyen)
- concertation (élaboration commune d'objectifs, coordination, participation)

Réformes visant à la bonne gouvernance et au développement durable

Conformément à ces principes, d'importantes réformes ont été initiées ces dernières années. Elles concernaient surtout l'aménagement du territoire, le développement urbain ainsi que le réaménagement des collectivités territoriales et des administrations locales. Elles étaient toutes empruntées des principes suivants :

- développement intégré de l'économie, de l'environnement, de la société et de la culture
- participation et transparence
- élaboration d'objectifs de développement cohérents
- processus de négociations
- haute valeur ajoutée du concept de développement durable

Les résultats sont très divers suivant les régions car toutes les restructurations impliquent également un sentiment d'incertitude, ce qui se ressent dans la volonté de coopérer. La fixation d'objectifs communs et les négociations ont force de tradition à l'image des études de développement ou d'aménagement du territoire, qui dans le droit français se font sur la base de contrats qui fréquemment réunissent des partenaires de négociations venant d'horizons très différents. Toutes ces réformes, qui ont pour but un meilleur pilotage du développement régional, montrent que le développement durable est essentiellement une question de gouvernance. Le débat sur le développement durable a commencé en France plus tard qu'en Allemagne, par contre la dynamique du développement est aujourd'hui avant tout considérable au niveau local : des centaines d'études de développement doivent être élaborées dans les années à venir sur le plan local dans le cadre du développement durable, ceci devant entraîner d'intenses discussions.

3 Le projet PACTE

L'Agence Régionale pour l'Environnement parie sur le développement durable

Le premier Congrès régional sur l'environnement en Midi-Pyrénées s'est tenu en 1990. Il a induit l'élaboration d'un « Plan Vert » pour la région et la création de l'Agence Régionale pour l'Environnement « ARPE ». La première Conférence pyrénéenne consacrée à l'environnement et au développement de 1992 sous-tendait déjà un élargissement du sujet Environnement vers le Développement durable, qui constitue la marque de fabrique de l'ARPE. En 1997, l'ARPE a organisé le Forum européen des ONG pour le Développement durable dans les régions de montagne et a décidé de se consacrer exclusivement au sujet du Développement durable. En fait, ce sujet était loin d'être négligeable, par ex. dans le cadre de l'aménagement des trois Parcs Naturels Régionaux. En effet, les « parcs naturels régionaux » représentent en France un levier de développement important et peuvent avoir

valeur d'exemple au niveau européen du fait de leur approche intégrée.

Tentative d'une concertation/compréhension entre les régions européennes

Dans ce cadre, Monique Dejean-Servières, de l'Agence Régionale pour l'Environnement (ARPE), a initié en 1997 une réflexion avec sept régions européennes (Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, Émilie-Romagne, Vorarlberg, Bade-Wurtemberg, Göteborg, Wallonie), qui était financée dans le cadre du programme communautaire PACTE par la DG Politique régionale (ARPE 1997). Partant de vingt projets concrets dans les sept régions, les représentants des agences régionales environnementales tentèrent d'élaborer une concertation et des conclusions communes pour le développement durable au niveau régional. Dans un premier temps l'échec fut patent. Les divergences dans l'interprétation du concept même de développement durable et dans les perspectives de négociations au niveau régional étaient plus importantes que prévues : alors que les représentants suédois et allemands soulignaient notamment l'aspect environnemental, leurs collègues français et italiens étaient d'avis que les aspects socio-économiques s'avéraient également de première importance. Pour débloquer la situation, on demanda alors à l'Institut pour les Études Régionales en Europe (EURES) de structurer et d'animer la discussion.

Succès grâce à l'introduction de l'approche SQM

Le projet de recherche européen INSURED (Instruments for Sustainable Regional Development) coordonné par l'Institut EURES était à l'époque parvenu à sa phase finale (Schleicher-Tappeser et al. 1998). Partant des travaux et discussions internationaux et européens sur le développement régional et durable ainsi que de cinquante projets dans cinq autres régions européennes, on a élaboré une approche méthodique et un complexe terminologique qui ont ensuite fait l'objet d'améliorations dans le système SQM. Cette approche a permis de donner une impulsion positive au projet PACTE et de rédiger, après une discussion intense et fructueuse, un rapport commun qui a suscité un certain intérêt. Un aspect essentiel de cette nouvelle approche était de créer un cadre compréhensif, un « langage » dans lequel les diverses interprétations, priorités et conditions d'encadrement peuvent être en premier lieu formulées, puis comparées. La confrontation des différents points de vue et conditions a débouché sur un processus de compréhension et d'apprentissage commun, une remise en question de certitudes et de nou-

velles réflexions, et finalement sur des conclusions communes qui signalaient les points suivants :

- Le développement durable doit lui-même être compris comme un processus d'apprentissage.
- Nous avons besoin d'orientation pour les innovations qui mettent en avant tous les différents aspects du développement.
- Les innovations sociales et les questions de gouvernance doivent être abordées de façon explicite.
- Le contexte régional est important ; il existe diverses interprétations et priorités.
- Il est important de structurer les discussions dans un vaste cadre d'analyse qualitative emportant le consensus.

Les participants voulaient voir fructifier la méthode dans un projet concret pour la gestion des fonds structurels, ce qui malheureusement ne put aboutir dans un projet consécutif avec les mêmes partenaires.

Les dix orientations pour un développement durable

Les dix orientations visant à un développement durable sont ici présentées brièvement. Elles ont été reprises comme base d'évaluation dans le projet PACTE et constituent aujourd'hui encore le cœur du système SQM. Le complexe des orientations part de trois réflexions fondamentales :

- **QUOI** : Que voulons-nous obtenir et développer ?
- **POURQUOI** : Quels conflits d'intérêts font avancer les débats ?
- **COMMENT** : Quels sont les principes à appliquer pour obtenir une bonne synthèse ?

La réponse à la première question est constituée par les trois **dimensions de développement** bien connues :

- La dimension écologique (environnement)
- La dimension économique (économie, rentabilité)
- La dimension socioculturelle (culture et société)

Ces trois dimensions sont bien connues car elles sont au centre du débat public de ces dernières années sur le développement durable. Elles constituent un bon point de départ pour aborder la question dans la mesure où elles sont compréhensibles pour tous. Parvenir à réunir ces trois dimensions, qui trop souvent aujourd'hui tiennent de la gageure, est un des principaux défis posés par le développement durable. D'autres aspects de l'orientation peuvent en revanche apporter une aide.

La seconde question, portant sur les conflits et discussions qui animent ces débats, éclaire le problème d'un jour nouveau et permet de juger de l'importance du changement. La réponse à celle-ci est constituée par les trois **dimensions de l'égalité des chances** (équité) :



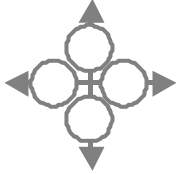
- équité entre les personnes (la question sociale récurrente, entre les hommes et les femmes ; en un mot les grands thèmes des démocraties modernes)
- équité entre les régions (politique de développement, politique régionale, explicite sur l'agenda politique depuis la Seconde guerre mondiale)
- équité entre les générations (problème soulevé à nouveau dans les années 70 qui déboucha sur la discussion du développement durable)

La troisième question portant sur les principes fondamentaux, lesquels peuvent nous aider à suivre les objectifs sous-tendus par les six premières dimensions

dans leur ensemble et non pas seulement un par un, a fait l'objet d'intenses discussions dans les vingt dernières années. En cela, les observations sur les théories des systèmes, les connaissances issues de l'écologie ou bien les expériences en matière d'approches managériales en économie ont joué un rôle non négligeable. Les systématisations fréquemment différentes en apparence relèvent presque toutes des quatre **principes systémiques** suivants :

- la diversité
- la subsidiarité
- les réseaux / le partenariat
- la participation

Ces dix orientations pour un développement durable couvrent non seulement les 21 principes énoncés à Rio mais englobent aussi tous les objectifs fondamentaux et les principes transversaux de la politique de l'Union européenne.

Le cadre analytique SQM		
Les dix éléments de l'ORIENTATION dans le sens d'un développement durable		
QUOI Que voulons-nous obtenir et développer ?	Les dimensions du développement 1. Environnement 2. Économie 3. Socioculturel	
POURQUOI Quels conflits d'intérêts font avancer les débats ?	Les dimensions de l'équité 4. Équité entre individus 5. Équité entre régions 6. Équité entre générations	
COMMENT Quels sont les principes à appliquer pour obtenir une bonne synthèse ?	Les principes systémiques 7. Diversité 8. Subsidiarité 9. Réseaux / Partenariat 10. Participation	

La grille d'analyse SQM de portée générale doit être concrétisée et interprétée dans des situations spécifiques. Elle constitue un cadre concret dans lequel des positions et interprétations différentes peuvent être formulées et discutées. Dans le projet PACTE, ceci s'est avéré incroyablement bénéfique pour rendre compréhensibles réciproquement diverses approches dans différentes régions européennes. De même, elle convient parfaitement à l'interdisciplinarité.

Outre ces dix ORIENTATIONS, il existe encore dans le cadre analytique SQM deux autres groupes

d'aspects qui néanmoins n'ont pu être appliqués dans le projet PACTE : les 16 facteurs du POTENTIEL SOCIAL et les 6 leviers de transformation de la DYNAMIQUE DU CHANGEMENT.

4 La prochaine étape : D2MiP

Le projet

Suite à l'écho positif enregistré pour le projet PACTE, ARPE reçut le feu vert pour tester l'approche SQM dans un projet plus important quand la DG Politique régionale fit un appel d'offres pour douze projets pilotes dans les-

quels le développement durable serait mieux pris en compte dans les programmes des fonds structurels. En 1999, des programmes modèles furent développés dans deux petites régions dans le cadre d'un processus de participation active, ceux-ci devant prôner de façon conséquente le développement durable (ARPE 1999).

Bien que l'administration du programme revînt à la Préfecture de Région, ce projet fut coordonné par l'ARPE qui dépend du Conseil régional. L'institut EURES prit quant à lui la direction dite méthodologique. Deux groupes de travail composés d'acteurs locaux furent constitués. EURES fut chargé d'animer les débats. Les méthodes singulières qu'il appliqua permirent d'intensifier la prise de conscience. La première version du logiciel SQM fut utilisée en interne par l'équipe du projet pour le traitement

des évaluations exhaustives à l'appui de la grille d'analyse SQM.

Les réactions des acteurs locaux furent très positives et deux conseillers régionaux s'engagèrent pleinement par la suite pour que l'approche SQM soit réutilisée. La méta-évaluation des douze projets pilotes de la DG Politique régionale jugea le système SQM comme étant le « système le plus abouti » (Moss et al. 2000). Les délégués régionaux des administrations centrales se montrèrent tout d'abord quelque peu sceptiques. Mais le feed-back positif provenant des sous-préfets suscita finalement leur intérêt pour cette approche.

L'organisation du projet

Les deux cas d'étude de D2MiP concernèrent deux « paires de villes » présentant de forts conflits internes.

- A Castres et Mazamet, on trouvait diverses branches d'activités de l'industrie textile, celle-ci ayant disparu pour une large part. Les rôles différents joués par les deux villes, les confessions religieuses différentes et les anciennes rivalités ont pendant très longtemps empêché une collaboration entre celles-ci. En posant des questions inhabituelles dans le cadre du programme, les anciens « fronts » se sont apaisés, les questions délicates ont pu être posées, les potentialités d'avenir des différentes branches ont été évaluées de concert et les nouvelles perspectives ont été mises en évidence pour le développement commun des deux villes et du pays environnant.

- A Figeac et Decazeville, il y avait d'une part une jolie petite ville moyenâgeuse comportant des petites entreprises industrielles au développement poussif, par ex. en mécanique de précision, et d'autre part un site industriel pourvu d'un petit bassin minier en décrépitude, une centrale électrique, une industrie sidérurgique et des nuisances gravissimes sur l'environnement. L'exploit en l'occurrence fut de réunir autour d'une table, parfois pour la première fois, des représentants des deux « villes jumelles » d'une culture parfaitement antinomique pour trouver les points communs aux fins d'une coopération et surtout pour démontrer que ces deux petits centres urbains distants l'un de l'autre n'avaient une chance de se développer de concert que s'ils collaboraient.

Une structure de pilotage complexe s'est avérée nécessaire pour conforter politiquement le processus. Un comité de pilotage couvrant l'ensemble du projet, un propre comité de pilotage dans chaque région et un groupe de travail composé d'acteurs locaux ont été constitués. C'est dans ce dernier qu'était réalisé le travail à proprement parler, à savoir la prise de conscience. Le choix scrupuleux des membres de ces groupes de travail fut en l'occurrence décisif. Leur composition a dû répondre aux critères suivants :

- Le groupe de travail se compose de personnes qui reflètent les intérêts locaux et les forces vives ; il ne s'agit en aucun cas d'un groupe de représentants officiels.
- Les membres du groupe doivent s'engager à suivre un processus d'apprentissage mené en commun. Ils doivent être en mesure de communiquer les résultats dans leur région.
- La principale tâche du groupe est d'établir une concertation des corrélations régionales et de bâtir une vision commune à l'appui de celles-ci.
- La collaboration au sein du groupe de travail demande un engagement dans le temps, soit environ 7 jours de travail.
- Le groupe de travail des acteurs locaux est un groupe créatif où il n'existe aucune hiérarchie.
- Les décisions formelles sont prises ultérieurement dans les institutions compétentes en la matière.

Au cours de cinq longues réunions, les groupes de travail ont élaboré un programme de développement pour leur région. Il n'était pas prévu d'établir un programme de soutien détaillé. Le résultat de ce programme de développement « expérimental » n'a pas été transféré direc-

tement dans le nouveau programme Objectif 2, tout en ayant des effets induits ultérieurs.

Par ailleurs, deux projets pilotes bénéficiant d'un soutien prioritaire ont été choisis pour chaque région. Ils ont fait l'objet d'une évaluation au moyen d'un questionnaire SQM, ce qui a permis d'y apporter des améliorations.

La procédure

La séquence des étapes de travail correspondait à la procédure usuelle : diagnostic, analyse des interventions précédentes, formulation d'une stratégie, formulation du programme. La particularité résidait dans l'application des évaluations récurrentes basées sur SQM dans dix à vingt dimensions. D'une part, celles-ci ouvraient de nouvelles perspectives du fait des données du problème inhabituelles et, d'autre part, permettaient grâce à une méthodologie homogène une cohérence entre les différentes étapes et, après une période d'initiation, une grande efficacité et concentration dans les discussions et dans la communication entre les participants.

La phase de diagnostic a consisté dans un premier temps à faire de concert l'état des lieux : le point de départ était l'évaluation commune de la situation ainsi que les tendances : l'analyse détaillée SQM a été élaborée en ateliers et dans un questionnaire additionnel. En complément, les objectifs prioritaires des fonds structurels ont fait l'objet de discussions, ce qui constituait une grande nouveauté pour nombre de participants. Suite à quoi une liste des enjeux a été dressée, à laquelle la stratégie et le programme devaient apporter des réponses. Dans les deux régions concernées par le programme, une véritable prise de conscience s'est opérée. On a pu voir au fur et à mesure la perception des participants se modifier, en cela que des perspectives qui semblaient au départ inconciliables ont débouché sur une interprétation unanime de l'état des lieux.

L'analyse SQM des interventions précédentes dans les régions concernées par le programme ainsi que la comparaison avec l'analyse de l'état des lieux se sont avérées par la suite très instructives : elles ont permis de mettre en évidence les lacunes des programmes précédents.

La définition des priorités de développement et des orientations stratégiques qui s'ensuivit a constitué l'étape où la créativité des participants et l'animation patente se sont révélées au grand jour. Trouver un petit nombre de stratégies clés et apporter si possible des réponses à tous les enjeux constituent une tâche

créative qui ne se résout pas simplement par des procédures. Ceci a apporté la démonstration que l'évaluation qualitative SQM de la situation de départ, qui comprenait de nombreuses idées (voir ci-dessous), constituait une aide précieuse pour la définition des orientations stratégiques. La définition durant cette phase d'une vision commune motivante et affirmée n'aurait pas été possible si les groupes de travail n'avaient pas élaboré au préalable un constat de l'état des lieux et des potentialités qu'il recélait.

L'élaboration du programme à proprement parler était ensuite plutôt un travail de fourmi qui consistait à récolter les fruits des efforts déployés au préalable : la formulation des mesures aux différents niveaux, la vérification de la cohérence, l'intégralité et le caractère concret, de nouveau à l'aide de la grille SQM et de la liste des enjeux dressée au départ. Les indicateurs d'évaluation n'ont été élaborés pour les différentes mesures dans D2MiP qu'à titre d'exemple.

La visualisation des résultats intermédiaires, la rédaction et l'évaluation des questionnaires ainsi que la présentation du rapport final ont été grandement facilitées par la seconde génération du logiciel SQM, laquelle a été développée parallèlement au D2MiP.

Sustainable Quality Management

Comme nous l'avons déjà abordé en introduction, nous avons besoin dans le cadre du développement durable de nouvelles formes d'organisation et procédures :

- pour prendre en compte simultanément plusieurs dimensions
- pour faire coopérer les différents acteurs
- pour pouvoir réagir de façon flexible aux changements

Les évaluations basées sur une série d'indicateurs « rigides » donnent toujours une vision statique et sectorielle. C'est pourquoi il faut disposer d'une nouvelle approche pour ces évaluations. Pour aborder des problèmes similaires dans des domaines très diversifiés, divers concepts et notions ont été développés ces trente dernières années, comme par exemple le Change Management, l'autoréflexion, l'enseignement réciproque, la qualité, le management par objectifs, etc.

Le « Quality Management » constitue manifestement un concept précieux, notamment en relation avec le développement durable. Après avoir enregistré des succès substantiels dans l'économie privée, il prend place lentement dans l'administration publique. Ses caractéristiques sont les suivantes :

- la qualité est toujours relative ; elle ne peut jamais être obtenue de manière définitive
- l'organisation d'un processus d'amélioration continu constitue sa principale caractéristique
- les objectifs de qualité sont formulés explicitement et vérifiés régulièrement
- la qualité doit faire l'objet de contrôles lors de chaque étape de la production et non pas uniquement à la fin de celle-ci
- toutes les personnes concernées durant le processus de production doivent être impliquées dans la démarche qualité ; elles endossent une responsabilité partagée
- la vérification des objectifs est fonction des procédés
- le Quality Management est une prise de conscience permanente
- la communication sur les difficultés et les succès est essentielle ; la transparence des objectifs, le monitoring et l'évaluation sont indispensables.

L'observation est axée sur les processus et non statique. La co-responsabilité de tous remplace les règles rigides et le contrôle unilatéral exercé par les instances supérieures. Tout ne doit pas être réglé jusque dans le moindre détail, l'orientation responsable quant aux objectifs communs laissant suffisamment de place à la créativité. Ainsi, la gestion de la qualité a une très bonne capacité d'adaptation. Ceci est particulièrement important dans les relations com-

plexes et les bouleversements rapides. Dans les faits, l'Environmental Quality Management par exemple s'est traduit par une discontinuité quantique dans la protection de l'environnement industriel. L'introduction de systèmes de gestion de la qualité conformes à la norme ISO 14000 ou EMAS a également montré que ceux-ci demandent un changement fondamental de sa manière de penser : le respect entêté de nouvelles règles constitue plutôt un handicap, la co-réflexion et la co-responsabilité sont de mise. L'évaluation doit être comprise comme étant une occasion d'apprendre et non pas comme un contrôle fâcheux.

C'est en partant d'une longue expérience dans la conception et l'animation de processus de développement régional, de travaux de recherche portant sur les processus de communication interdisciplinaires et interculturels et des discussions internationales sur le développement durable que le système «SQM - Sustainable Quality Management ®» a été développé. Il représente aujourd'hui un système complet pour évaluer le développement durable. Dans la mesure où des projets dans de nombreux pays européens ont largement contribué à son amélioration, il constitue aussi un outil de communication entre les différentes régions, cultures et disciplines. Pour finir, le SQM est un instrument servant au management des processus de transformation et à la prise de conscience.

L'évaluation SQM

L'évaluation SQM appliquée également dans le projet D2MiP est un élément essentiel du système SQM et constitue aussi le cœur des instruments en ligne (Schleicher-Tappeser 2002).

Exemple d'un profil d'évaluation :

ORIENTATION		A	F	O	M
OR.01	Environnement	●●●●	●●●●	●●	●●
OR.02	Economie	●●●	●●●●●	●●●●	●●●●
OR.03	Socioculturel	●●●	●●	●●●	●
OR.04	Équité entre individus	●●●	●●●	●●●	●●
OR.05	Équité entre régions	●●●●	●●●●	●●	●●●
OR.06	Équité entre générations	●●●	●●	●●●●	●●●
OR.07	Diversité	●●●	●●●●	●●●●●	●
OR.08	Subsidiarité	●●●●	●●	●●●	●●
OR.09	Réseaux / Partenariat	●	●●●●●	●●●	●●●
OR.10	Participation	●●	●●●	●●●●	●●●●

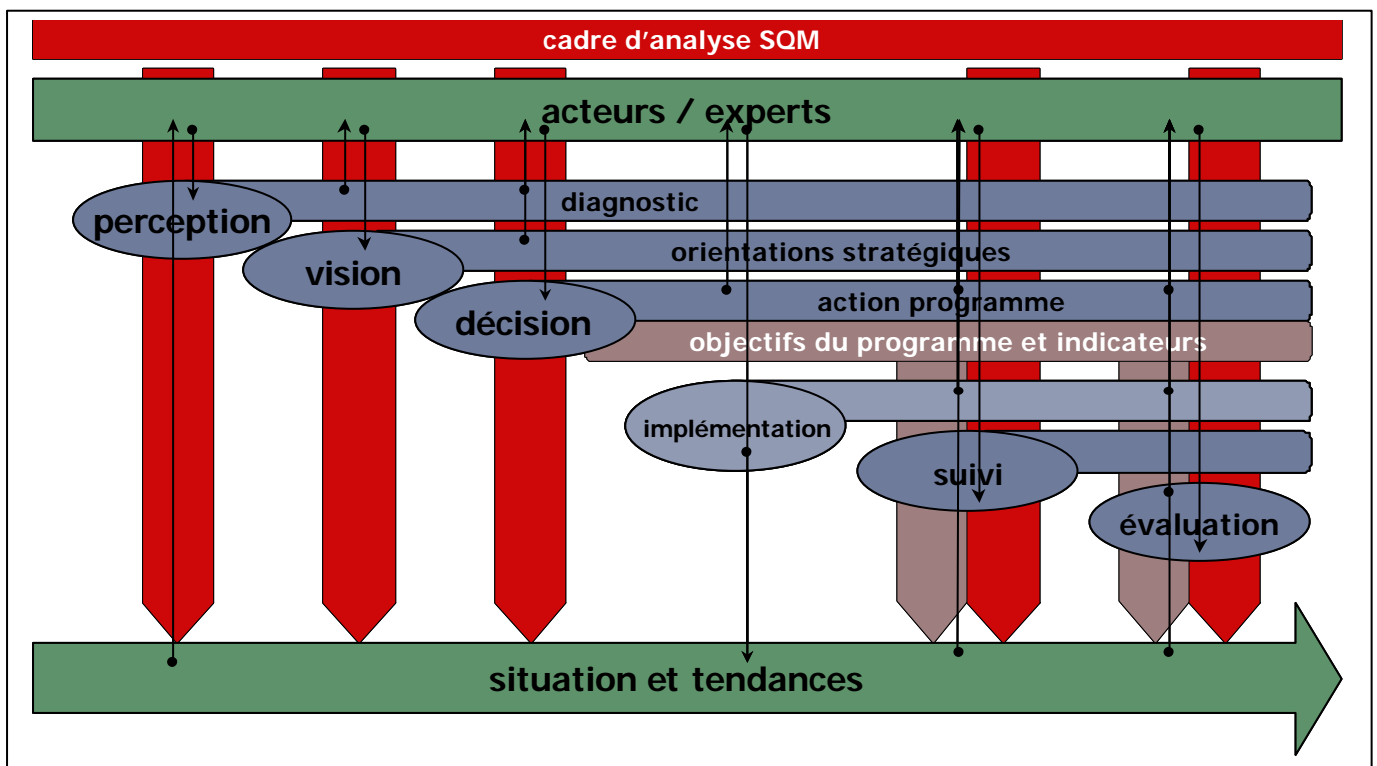
Dans l'analyse de la situation initiale, dans l'évaluation des interventions précédentes, dans la vérification des orientations stratégiques et dans l'évaluation des projets pilotes, la même méthode d'évaluation a toujours été appliquée dans D2MiP. Un sujet (le groupe de travail local dans un atelier, un expert, un acteur local, etc.) évalue un objet (la région programmée, un projet, etc.) à l'appui d'une question de fond sous différents aspects de la grille d'analyse SQM. Normalement, cet aspect est abordé avec une analyse AFOM (Atouts/ Faiblesses/ Opportunités/ Menaces) modifiée : divers atouts, faiblesses, opportunités et menaces sont listés et jugés par un système de points. Cette méthode permet d'obtenir une observation dynamique sous différents angles et incite à explorer de nouvelles possibilités d'action. Après avoir appliqué dans les groupes de travail D2MiP le schéma AFOM et abordé en partie les aspects singuliers, les questionnaires d'évaluation dûment remplis par les différents acteurs ont fourni un grand nombre de nouvelles réflexions. Parallèlement à ces témoignages qualitatifs, les points attribués ont constitué un profil quantitatif qui fait apparaître clairement où se situent les besoins d'action ou les potentiels de développement concrets. L'évaluation SQM n'est pas un schéma rigide : en fonction des données du problème et du temps dont on dispose, le nombre d'aspects et le caractère circonstancié des questions peuvent être modifiés.

Soutien SQM pour chaque niveau du « Cycle politique »

De telles évaluations peuvent être appliquées à chaque étape du cycle de vie de politiques, programmes et projets. L'application d'une grille d'analyse uniforme pouvant comporter divers questionnements, de l'analyse de l'état des lieux à l'évaluation finale, apporte des gains substantiels en matière d'efficacité et facilite la communication. Le schéma ci-dessous montre toutes les phases du cycle. Seules les trois premières étapes ont été reprises dans D2MiP.

SQM comme méthode pour les projets stratégiques d'une région ²

Deux conseillères régionales fortement ancrées au niveau local se sont impliquées à la suite de D2MiP pour la poursuite de l'approche. Dans un premier temps, deux programmes de développement furent ainsi élaborés pour des bassins hydrographiques. On essaya par la suite – avec le soutien méthodologique de l'institut EURES – d'élaborer avec cette même approche des programmes destinés aux trois parcs naturels régionaux. Eu égard aux faibles ressources et à la pression exercée par les intérêts locaux, ceci n'a pu être réalisé que partiellement. Cette expérience a montré que la transparence et les objectifs clairement formulés ne sont pas toujours bien accueillis. Face à l'introduction de nouvelles formes de gouvernance, les structures quasi féodales ou corporatistes s'opposent à celles-ci parfois avec la plus grande fermeté. Sont encore aujourd'hui à l'étude le plan régio-



nal pour la chasse et deux projets pilotes portant sur les nouveaux « plans d'urbanisme locaux ». Par ailleurs, l'ARPE a été récemment mandatée pour accompagner « méthodiquement » l'étude de vingt agendas locaux.

5 SQM.guide – Orientation online pour les requérants

L'introduction de SQM.guide pour le programme objectif 2 en Midi-Pyrénées

Vu le succès enregistré par D2MiP, l'administration centrale du programme objectif 2 en Midi-Pyrénées voulut appliquer l'approche SQM pour l'animation et la sélection de projets. L'institut EURES fut le premier mandaté pour élaborer une proposition visant à réaliser de nouveaux programmes pour la période 2000 à 2006. Or la recommandation essentielle, à savoir décentraliser le plus possible les mécanismes décisionnaires, ne fut pas appliquée.

Par la suite, EURES ainsi que l'entreprise SQM-praxis, créée entre-temps, furent chargés de rédiger dans un premier temps un guide en ligne à l'appui du programme de soutien très complexe (pas moins de 80 mesures secondaires), qui devait constituer une étape préalable à un instrument d'évaluation accessible au public pour proposer des projets. Durant la seconde phase, on y ajouta un instrument en ligne permettant aux requérants d'évaluer leur proposition de projets au regard des objectifs d'une mesure secondaire sélectionnée et d'un développement durable. Le rapport d'évaluation en résultant doit devenir au fur et à mesure un élément indissociable des demandes de soutien. Depuis août 2003, SQM.guide est entièrement fonctionnel pour le programme objectif 2 en Midi-Pyrénées (<http://www.sqm-praxis.net/instruments/guide>). L'entreprise SQM-praxis GmbH a développé un système basé sur une base de données centrale et octroi des licences d'exploitation. L'institut EURES a implanté dans le système le programme de soutien de Midi-Pyrénées. SQM.guide doit devenir un instrument important pour tous les consultants impliqués dans le développement régional.

SQM.guide : objectifs et fonctions

L'instrument en ligne SQM.guide doit :

- accroître la transparence du programme de soutien
- simplifier l'accès au programme

- renforcer l'orientation des demandes de projets dans le sens du développement durable
- renforcer l'orientation des demandes de projets vers les objectifs du programme
- améliorer et simplifier la procédure de demande de projet
- soutenir activement les consultants
- soulager l'administration du programme

A cette fin, SQM.guide permet d'identifier tout d'abord la mesure secondaire appropriée pour un projet. Le programme est représenté clairement dans sa structure arborescente pourvue des détails des différentes actions, mesures et mesures secondaires. Bien souvent, cela ne suffit pas aux novices dans le cas de programmes complexes. C'est pourquoi on a développé un mécanisme de recherche permettant d'identifier les mesures secondaires venant en question, sur la base d'informations simples sur le maître d'œuvre du projet, la situation géographique du projet, le secteur économique et le mode d'intervention. Par ailleurs, il est possible d'appliquer la classification officielle des domaines d'intervention de la Commission européenne.

Si le requérant a trouvé une mesure venant en question, il peut se connecter au système et élaborer un questionnaire en ligne adapté à la mesure spéciale et à la taille de son projet. Il est guidé pas à pas dans l'évaluation en prenant en compte les objectifs de la mesure, le développement durable et la précision de ses propres objectifs. Aux fins d'obtenir un aperçu plus parlant, il peut imprimer un rapport de synthèse. Ses données sont enregistrées en respectant la confidentialité et il peut aussi souvent qu'il le veut modifier ses réponses et donc son projet. Il peut le laisser consulter en ligne par des personnes de confiance voire même autoriser des changements. Le questionnaire est plus ou moins détaillé suivant la taille du projet. Pour le remplir, il faut entre une demi-heure et une journée. Ceci ne doit pas être pris pour une servitude laborieuse mais bien plus pour un soutien précieux lors de la rédaction d'une demande. Dans de nombreux exemples, l'autoévaluation a conduit à un changement et à une amélioration substantielle d'une proposition de projet qui semblait pourtant achevée.

SQM.guide : plateforme pour l'application sans restriction de SQM

En Midi-Pyrénées, SQM doit être utilisé comme une plateforme au bénéfice du développement régional. L'agence environnementale ARPE a commencé à former des consultants privés dans la région. L'administration régionale organise des cours pour ses services. À souligner notamment, un gros contrat de l'administration chargée des programmes passé à ARPE dans le cadre

de l'assistance technique : pour l'orientation accrue dans le sens du développement durable une approche homogène (SQM) doit être soutenue de façon conséquente par des formations, des conseils et l'exécution d'adjudications pour certaines parties du programme.

6 SQM – pas seulement pour Midi-Pyrénées

Développements dans de nombreuses régions et domaines d'application

Le système SQM est fondé sur des projets pilotes et de recherche dans de nombreuses régions d'Europe. En Allemagne, l'application de l'approche SQM dans la sélection de projets dans le cadre des fonds structurels a fait l'objet d'une étude pour le ministère de l'économie du Land de Saxe. En Italie, SQM est appliqué notamment pour la politique du marché du travail : récemment, un manuel fort bien conçu sur la politique locale du marché de travail a été distribué à

tous les services locaux concernés par cette question (Strati 2003). À la demande de la DG Recherche de la Commission, est actuellement en cours un projet visant à l'application du concept SQM aux coopérations locales et régionales (Sustainable District Logistics) ; pour cela, des méthodes et instruments sont expérimentés en Italie, au Danemark, en Espagne, aux Pays-Bas, en Allemagne et au Luxembourg.

Un système modulaire pour l'ensemble du cycle politique

Faisant suite au SQM.guide, toute une série d'autres instruments en ligne vont être mis en place pour soutenir le management de programmes de soutien dans les différentes phases, de la conception de programmes à l'évaluation finale. Tous ces instruments sont disponibles en plusieurs langues.

SQM va donc devenir un système modulaire dont l'utilisation sera très flexible. Le tableau suivant en donne un aperçu. D'autres informations sont accessibles sur le site Internet www.sqm-praxis.net.

<p>SQM – Sustainable Quality Management un système modulaire pour le management de processus de développement durable</p>		
<p>Concepts</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développement durable comme principe de régulation et processus dynamique ... • Quality Management de processus de développement, évaluation ... • Subsidiarité comme concept central de la gouvernance ... 		
<p>Grille d'analyse La grille d'analyse SQM</p> <ul style="list-style-type: none"> • ORIENTATION : 10 aspects du caractère durable • POTENTIEL SOCIAL : 16 facteurs clés • DYNAMIQUE DE TRANSFORMATION : 6 leviers de transformation 	<p>Méthodes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développement stratégique et de programmes • Monitoring et évaluation de programmes et projets • Évaluations SQM avec analyses qualitatives et quantitatives • Animation participative • Synthèse et visualisation • Formation 	<p>Instruments en ligne</p> <ul style="list-style-type: none"> • SQM.guide : Online-Guide pour programmes de soutien • SQM.prog : développement de programmes • SQM.progman : management de programmes de soutien • SQM-project : management de projets • SQM-eval : évaluations • SQM.flex : outil expert pour les projets basés sur SQM • SQM.experience : échange d'expériences

7 Expériences

Les principales expériences acquises dans les projets décrits en Midi-Pyrénées se résument comme suit :

- Une approche intégrée peut convaincre également des acteurs locaux qui n'avaient jamais entendu parler de développement durable
- Les évaluations qualitatives structurées sont importantes pour le développement stratégique et là où les données quantitatives sont absentes
- Les efforts déployés pour améliorer la transparence ne sont pas toujours bien accueillis
- Le développement participatif de programmes est possible et peut motiver et renforcer les acteurs locaux
- SQM facilite la concertation entre les novices et les experts, entre les différentes cultures, entre les différentes disciplines
- Un système d'évaluation cohérent pour l'ensemble du cycle politique permet d'escompter des gains d'efficacité substantiels
- Cette approche peut être introduite partout pour initier un projet

8 Bibliographie

Presque toutes les sources indiquées ici peuvent être téléchargées sur le site Internet www.sqm-praxis.net.

ARPE, Agence Régionale pour l'environnement de Midi Pyrénées/ Schleicher-Tappeser, Ruggero/ Faerber, Johanna, (1997) : Towards Sustainable Development. Experiences and Recommendations of seven European Regions. Toulouse : ARPE.

ARPE, Agence Régionale pour l'environnement de Midi Pyrénées/ Schleicher-Tappeser, Ruggero, (1999) : D2MiP : Développement Durable en Midi-Pyrénées - programmation pilote des Fonds Structuraux. Rapport Final. Toulouse : ARPE. (également disponible en anglais)

Moss, Timothy/ Fichter, Heidi/ Glimm, Daniela/ Kraemer, Claudia, (2000) : Regional Pathways to Sustainability. Experiences of Promoting Sustainable Development in Structural Funds Programmes in 12 Pilot Regions. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities.

Schleicher-Tappeser, Ruggero/ Lukesch, Robert/ Strati, Filippo/ Sweeney, Gerry/ Thierstein, Alain, (1998) : Instruments for Sustainable Regional Development. The INSURED Project - Final Report. (= EURES-Reports, REP-9). Fribourg : EURES-Service.

Schleicher-Tappeser, Ruggero (2002) : Assessing Sustainable Development in the EU - The SQM approach in the context of structural funds. Greener Management International, Issue 36.

Strati, Filippo (2003) : I Servizi pubblici per l'impiego e lo Sviluppo occupazionale, Italia Lavoro, Roma

Ruggero Schleicher-Tappeser est directeur de l'institut EURES et co-directeur de l'entreprise SQM-praxis GmbH. Il était le coordinateur du projet UE INSURED, dans lequel les fondements du SQM ont été élaborés entre 1996 et 1998. Il a réalisé depuis 1998 en Midi-Pyrénées les projets mentionnés ainsi que d'autres projets de concert avec l'administration régionale et l'administration centrale de programmes.