

Tiré – à – part

Marc GUERIN et Jean-François RUAS,
avec la collaboration de Fabrice LETURCQ

- Analyse des pratiques d'évaluation des politiques agricoles et de développement rural

NEE n°26, décembre 2006, pp. 35-126

Résumé

Au cours des dix dernières années, l'évaluation des politiques agricoles et de développement rural s'est généralisée, tant à l'échelle nationale que régionale, au point que de telles évaluations sont aujourd'hui suffisamment nombreuses, non seulement pour en tirer des enseignements utiles pour le futur, mais aussi pour apprécier d'autres politiques publiques, en particulier celles comportant de nombreux objectifs et ayant des effets territoriaux importants. L'article présenté ici fournit ainsi une analyse de plus de 70 évaluations réalisées sur ces thèmes depuis 1995 au ministère de l'Agriculture, au Commissariat Général du Plan et en régions, travail qui permet d'identifier les points forts et les lacunes des pratiques actuelles. Les auteurs soulignent notamment que la Commission européenne, en relevant le niveau d'exigence dans la préparation de l'évaluation, a joué un rôle déterminant dans l'instauration d'une démarche plus systématique vers laquelle convergent progressivement les pratiques administratives, même si les travaux d'évaluation se caractérisent encore par une très grande hétérogénéité. Pour progresser, l'évaluation doit accumuler les expériences, les diffuser, les normaliser sans pour autant les standardiser à l'extrême, ni les figer. En ce sens, la valorisation des expériences acquises, à laquelle contribue cet article, devrait permettre d'améliorer les méthodes et faire progresser la pratique et la culture de l'évaluation des différents acteurs (administration, évaluateurs) mais aussi des utilisateurs (bénéficiaires, citoyens) pour entrer dans une logique d'apprentissage par l'usage.



Direction Générale des Politiques Économique,
Européenne et Internationale

Service des Stratégies Agricoles et Industrielles
Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective,
des Études et de l'Orientation

NOTES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

Directeur de la publication : Jean-Marie AURAND, DGPEI

Rédacteur en chef : Bruno VINDEL, DGPEI

Secrétariat : Nancy DIOP, DGPEI

Membres du comité de rédaction :

Éric BARDON, DICOM

Frédéric UHL, DGPEI

Philippe BOYER, SG-DAFL

Bernard DECHAMBRE, DGPEI

Laure SOULIAC, DGAL

Jacques LOYAT, DGER

Céline ROUQUETTE, SG-SCEES

Laurent PIET, DGPEI

Nathanaël PINGAULT, DGFAR

Évelyne SIROTA, SG-SCEES

Composition : DGPEI/SSAI/SDEPEO

Impression : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Dépôt légal : à parution

ISSN : 1275-7535

Renseignements et diffusion : voir page 4 de couverture

**ANALYSE DES PRATIQUES D'ÉVALUATION DES POLITIQUES
AGRICOLES ET DE DÉVELOPPEMENT RURAL**

Marc GUERIN* et Jean-François RUAS
avec la collaboration de Fabrice LETURCQ*****

* Chargé de mission au Commissariat Général au Plan en 2005
et aujourd'hui chef du département « Gestion des Territoires » au Cemagref

** Chargé de mission au bureau de l'évaluation et des programmes d'études
DGPEI/SSAI/SDEPEO - Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

*** Chargé d'études au Ministère de la Justice

L'ESSENTIEL DE L'ARTICLE

Le recours à l'évaluation n'est pas une pratique très courante en France en comparaison à certains pays anglo-saxons. Cependant, au cours des dix dernières années, l'évaluation des politiques agricoles et de développement rural s'est généralisée tant à l'échelle nationale que régionale, d'abord stimulée par l'exigence de la Commission européenne puis par une volonté naissante au sein de l'administration française d'améliorer ses modes de conception et de mise en œuvre de l'intervention publique.

Ces évaluations sont suffisamment nombreuses pour en tirer des enseignements utiles pour les évaluations futures dans ces domaines mais aussi pour apprécier d'autres politiques publiques, en particulier celles comportant de nombreux objectifs et ayant des effets territoriaux importants. Une analyse de plus de 70 évaluations réalisées sur ces thèmes depuis 1995 au Ministère de l'Agriculture, au Commissariat général du Plan et en régions permet d'identifier les points forts et les lacunes des pratiques actuelles.

La phase de préparation d'une évaluation conduite par l'administration doit permettre non seulement de vérifier la pertinence de l'évaluation et de son officialisation, mais aussi de rassembler toutes les informations nécessaires à sa réalisation et enfin d'organiser un groupe de travail indépendant, compétent et motivé pour la réaliser. La Commission européenne, en relevant le niveau d'exigence dans la préparation de l'évaluation, a joué un rôle déterminant dans l'instauration d'une démarche plus systématique vers laquelle convergent progressivement les pratiques administratives.

D'une manière générale, les travaux d'évaluation se caractérisent par une très grande hétérogénéité. Les critères d'évaluation sont traités avec des degrés d'approfondissement très différents, même lorsque le questionnement évaluatif est homogène. Le recours aux notions de pertinence et de cohérence est assez systématique mais leur utilisation reste encore trop souvent superficielle. L'analyse de la pertinence devrait davantage s'appuyer sur un examen approfondi des objectifs initiaux et du diagnostic territorial. Celle de la cohérence interne devrait être réalisée à partir des théories d'action, alors que la cohérence externe devrait être fondée sur l'examen d'exemples territoriaux précis et formalisés. Les travaux sur l'efficacité et l'utilité sont plus rares et limités ; l'efficience est très rarement traitée.

Malgré de nombreuses avancées, dans l'ensemble, la qualité des évaluations dispose d'une importante marge de progrès qui peut être exploitée sans forcément augmenter les délais ou les moyens des évaluations. Les auteurs proposent plusieurs pistes. Ils soulignent notamment la nécessité d'améliorer et d'homogénéiser les méthodes et d'adapter aux besoins de l'évaluation les systèmes d'information des organismes gestionnaires et des institutions productrices de statistiques. Les auteurs préconisent également une plus large diffusion des enseignements de l'évaluation sur des supports spécifiques dont le format et le contenu seraient adaptés au public ciblé.

L'évaluation est une pratique sociale qui pour progresser doit accumuler les expériences, les diffuser, les normaliser sans pour autant les standardiser à l'extrême, ni les figer. La valorisation des expériences acquises à laquelle contribue cet article devrait permettre d'améliorer les méthodes et faire progresser la pratique et la culture de l'évaluation des différents acteurs (administration, évaluateurs) mais aussi des utilisateurs (bénéficiaires, citoyens) pour entrer dans une logique d'apprentissage par l'usage.

DB

ANALYSE DES PRATIQUES D'ÉVALUATION DES POLITIQUES AGRICOLES ET DE DÉVELOPPEMENT RURAL

INTRODUCTION : QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DES PRATIQUES D'ÉVALUATION, POUR LES AMÉLIORER ?

En une décennie la pratique de l'évaluation des politiques de développement agricoles et rurales s'est généralisée tant à l'échelle nationale que régionale. Cette tendance résulte d'abord de l'exigence de la Commission européenne, qui conditionne ses concours financiers à la réalisation d'une évaluation. Elle reflète aussi une volonté naissante au sein de l'administration française d'améliorer ses modes de conception et de mise en œuvre de l'intervention publique.

Depuis plus d'une décennie, la demande de l'Union européenne a stimulé plus qu'ailleurs le développement de l'évaluation dans ces domaines.

Ces évaluations ont concerné non pas des projets mais des mesures et des programmes à fort impact territorial et s'adressant à des effectifs élevés de bénéficiaires finaux.

Les évaluations agricoles et rurales se distinguent ainsi par l'importance de leur nombre, de leurs effets sur les territoires et de leurs destinataires ainsi que par la variété de leurs objectifs.

Ces évaluations sont suffisamment nombreuses pour réaliser des comparaisons et en tirer des enseignements utiles pour les évaluations futures dans ces domaines mais aussi pour apprécier d'autres politiques publiques, en particulier celles comportant de nombreux objectifs et ayant des effets territoriaux importants.

De plus, un bilan de dix ans de pratique de l'évaluation s'avère également nécessaire pour apprécier les marges d'amélioration envisageables.

La publication de guides d'évaluation tant à l'échelle nationale que de l'Union européenne a favorisé l'adoption d'un langage commun et la diffusion de procédures d'évaluation qui restent susceptibles d'être améliorées ou adaptées en fonction du contexte de leur initiation et de leur réalisation. Les expériences récentes permettent de constater combien, à partir de principes déjà formalisés depuis plus d'une décennie, une même question d'évaluation suscite de la part des praticiens des réponses de nature et de qualité très différentes. Ce document a pour objet d'analyser les pratiques effectivement mises en œuvre lors des évaluations des politiques agricoles et rurales afin d'identifier les marges de progrès possibles tant en ce qui concerne l'administration, commanditaire de travaux, les évaluateurs, producteurs de l'analyse, que les comités de pilotage.

La présentation de « l'évaluation telle qu'elle se fait » est particulièrement utile pour soutenir la démarche des personnes chargées de la commande, du suivi, de la bonne fin et de la valorisation de l'évaluation ; c'est-à-dire identifier les points forts et les lacunes des pratiques actuelles et dégager les éléments techniques utiles à l'amélioration de l'organisation et de la réalisation de ces travaux. Ce travail vise à valoriser au mieux les expériences acquises pour en améliorer les méthodes et est présenté de façon à fournir aux différents acteurs des évaluations, des témoignages et analyses d'expérience, pour qu'ils puissent eux-mêmes élaborer leur stratégie et raisonner leurs actions.

Ce document est construit à partir de l'analyse des évaluations, des politiques agricoles et de développement rural, réalisées au ministère de l'agriculture, dans les administrations régionales et au Commissariat général du Plan. Il se fonde également sur le travail méthodologique réalisé au Commissariat général du Plan à partir de l'analyse de plus de soixante dix rapports d'évaluation de dispositifs de développement agricoles ou ruraux.

La première partie de ce document est consacrée à l'itinéraire administratif de la préparation de l'évaluation. Fondée sur l'expérience, cette synthèse s'inspire de pratiques observées pour analyser l'enchaînement des différentes étapes d'un projet d'évaluation de politique publique.

La deuxième partie présente une analyse des rapports produits par les évaluateurs durant la dernière décennie, tant au niveau régional que national. Elle a pour but de mettre en évidence les solutions les plus adaptées pour évaluer des mesures ou des programmes dans les conditions réelles des évaluations caractérisées par des délais souvent courts et des informations fréquemment fragmentaires. L'objectif est de prévenir les commanditaires contre les approximations, les lacunes et les lieux communs rencontrés dans certains rapport d'évaluation, mais aussi de mettre en valeur les pratiques pertinentes.

La troisième partie développe les procédés techniques et organisationnels pour raisonner, le suivi et la finalisation des évaluations. Cette étape décrit le travail du comité de pilotage qui fonctionne dans une logique de projet, mais très intimement lié à l'administration qui lui a fourni mandat et moyens.

La bibliographie fait une revue quasi exhaustive des évaluations des politiques agricoles et de développement rural qui permettra au lecteur impliqué dans une évaluation de prendre contact avec commanditaires et prestataires des travaux réalisés jusqu'en 2003.

En outre un système d'encadré facilite la lecture rapide du document.

PREMIERE PARTIE : LES PRATIQUES ADMINISTRATIVES DE L'EVALUATION SONT ENGAGEES DANS UNE LOGIQUE DE PROJET

L'évaluation revêt un double caractère. Une première dimension institutionnelle résulte des objectifs même de l'évaluation qui la conduisent à porter des jugements de valeur sur les politiques publiques ainsi que sur les institutions publiques et privées qui la mettent en œuvre. Sa seconde dimension institutionnelle réside dans les modalités de son organisation.

L'expérience montre que si un formalisme excessif et sclérosant est à bannir, une organisation minimale favorise la clarification des objectifs et la coopération des différents acteurs participant à l'évaluation. Celle-ci facilite ainsi l'élaboration d'une vision partagée de la politique et un processus d'apprentissage collectif susceptible d'en améliorer son fonctionnement.

Le souci d'indépendance de l'élaboration du jugement et de la construction de son argumentaire conduit de plus en plus souvent les administrations à confier à des consultants ou des chercheurs ce type de travaux en s'assurant de la qualité et de la bonne fin de la prestation. L'élaboration du projet d'évaluation a pour objet de préciser ce que l'administration a l'intention de connaître sur une politique publique et d'estimer les moyens nécessaires à sa réalisation.

Au-delà du respect formel des pratiques de l'administration, l'organisation du projet d'évaluation doit permettre d'optimiser ses retombées en instituant une forme efficace de médiation entre les acteurs des politiques publiques. C'est dans cet esprit que sont précisées les modalités de préparation de l'évaluation en s'inspirant des expériences tirées des pratiques évaluatives de cette dernière décennie.

Cette partie présente une synthèse des pratiques administratives actuelles considérées comme les plus pertinentes et efficaces, suivant une logique chronologique assez proche de leurs mises en œuvre. Elle décrit la succession d'étapes qui conduit de l'intention d'évaluer une politique publique, à la mise en place d'une structure de projet pour réaliser cette évaluation. A l'expérience, cette préparation par l'administration est très souvent déterminante car elle permet de mobiliser l'ensemble des moyens et des règles de fonctionnement de la structure qui pilotera l'évaluation.

L'initiative de l'évaluation pose le problème de la connaissance de ce qu'est une évaluation par le décideur

Le cadre institutionnel de l'évaluation bien que précis, ne se traduit pas par des pratiques administratives stabilisées.

Comme les différents guides l'indiquent, l'évaluation n'est ni une science, ni une discipline, mais une pratique qui revêt des formes très variées, des spécificités et des finalités qui la différencie des autres travaux d'analyse propres à l'administration comme l'audit, l'inspection ou le contrôle avec, cependant un cadre réglementaire qui se précise avec le temps.

En France, décrets et circulaires¹ fondent la légitimité et fixent le cadre de référence des évaluations interministérielles, en particulier celles du Commissariat général du Plan. De même, au niveau ministériel, le décret sur le fonctionnement du ministère de l'Agriculture désigne la Direction des Affaires Financières comme étant en charge de l'évaluation.

En ce qui concerne les programmes cofinancés par la Commission européenne, les règlements de mise en application précisent les modalités de réalisation de ces évaluations avec en appui les documents méthodologiques détaillant procédures et méthodes². La loi « MIGAUD » du 1^o août 2001 relative à l'organisation des lois de finances³ (LOLF) confère, à partir de 2005, aux parlementaires la possibilité d'engager ce type de travail.

Le cadre institutionnel est déterminant dans la mesure où il fixe les modalités de financement et de fonctionnement et prédéfinit la forme du document final. Actuellement chaque niveau institutionnel précise ses propres règles en tant que prescripteur. Les procédures d'évaluation ministérielle sont très hétérogènes et ne possèdent guère de références communes hormis les références du Conseil National de l'Évaluation (CNE) dont l'activité a de facto cessé depuis la fin de l'année 2002.

¹ Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 et rapport au Président de la République (JO du 24 janvier 1990), Décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 (J.O du 20 novembre 1998), Circulaire du Premier ministre du 28 décembre 1998 (J.O du 12 février 1999).

Une abondante bibliographie est fournie sur le site du ministère de l'équipement.

² Cf. le site de la Commission Européenne.

³ Art 7 et art 57 de Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001, Loi organique.

Sur un autre plan, dans une logique de structuration professionnelle, les travaux de la société française de l'évaluation (SFE) visent à harmoniser des procédures, à échanger principes et pratiques sans toutefois disposer d'une influence directe sur les méthodes employées par l'administration. Cette société, créée en 1999, est constituée essentiellement d'universitaires et de consultants de bureaux d'études privés. Au sein de l'administration, le club de l'évaluation, hébergé par le ministère de la Fonction Publique assure la présentation de différents travaux pour favoriser les échanges entre fonctionnaires, mais sans ambition de synthèse marquée.

La préparation de la Loi d'Orientation de la Loi de Finances (LOLF) a amorcé une restructuration de l'organisation de l'évaluation dont les modalités précises ne sont pas encore définies à ce jour.

La décision d'évaluer une politique publique résulte d'une obligation ou d'une auto-saisine, dans un contexte culturel peu favorable à l'évaluation.

Les expériences passées permettent de distinguer plusieurs types de motivation qui ont conduit à engager une évaluation.

Pour le ministère de l'Agriculture et la Datar, les évaluations qui répondent à une obligation sont celles relatives au deuxième pilier de la PAC et aux fonds structurels européens. Ces évaluations ne donnent pas lieu à débat, l'administration devant s'organiser pour mobiliser les moyens nécessaires à leur réalisation.

Parfois l'évaluation provient d'une initiative administrative. Cette impulsion peut être suscitée par les échelons intermédiaires de l'administration. La demande d'évaluation émane alors des agents de l'Etat, directement en charge des dispositifs, qui ont besoin d'une expertise extérieure pour convaincre les décideurs d'engager un processus de modification de la mesure. C'est actuellement le cas pour l'essentiel des évaluations ministérielles du ministère de l'agriculture.

Dans d'autres circonstances, l'initiative de l'évaluation provient des responsables des directions qui souhaitent faire le point sur une politique publique mais ne disposent pas des moyens internes pour réaliser une analyse suffisamment étayée. Ce fut le cas pour les politiques de développement rural par essence interministérielles où la multiplicité des mesures ne permettait de dégager une vue cohérente de l'ensemble du dispositif. De même sur les calamités agricoles, alors que la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 prévoyait, dans l'article 18, que le gouvernement remettrait au parlement un rapport sur le développement de l'assurance récolte, la direction concernée a engagé une évaluation sur le dispositif de gestion des calamités agricoles pour accompagner ce travail prospectif.

Les évaluations ministérielles résultant par définition d'initiatives internes aux administrations concernées, le ministère de l'agriculture en l'occurrence, nécessitent un débat préalable en son sein pour établir l'opportunité d'une telle démarche. Depuis 1999, le comité ministériel de l'évaluation sélectionne les projets proposés par les services.

Le recours à l'évaluation n'est pas une pratique très courante en France en comparaison des pratiques de certains pays européens. Décider d'une évaluation n'est généralement pas envisagé par la législation, sauf par exemple pour la loi Evin qui prévoyait un article à cette fin. L'évaluation est trop souvent considérée aujourd'hui comme un préalable à la sanction, alors que la pratique montre que si les travaux sont réalisés de façon impartiale, les arguments développés sont utiles pour l'ensemble des acteurs impliqués dans la politique que ce soient les bénéficiaires, les gestionnaires ou les contribuables.

En principe, le parlement peut solliciter une évaluation mais il n'existe pas de précédent dans le domaine du développement agricole et rural. Les offices parlementaires d'évaluation des politiques publiques concernent les choix scientifiques, la santé et la législation. Les travaux produits sont très disparates et s'apparentent plutôt à des rapports d'information ou d'enquête mais pas à des travaux d'évaluation de politiques publiques au sens strict.

La vérification de la pertinence de l'évaluation devient une exigence indispensable pour le commanditaire

Nombreux sont les sujets qui posent problème aux directions gestionnaires que ce soit la pertinence de la mesure ou du programme, la compréhension par les bénéficiaires et leurs représentants, la cohérence des moyens utilisés, l'adaptation du système d'incitation employé, les conditions de mise en œuvre ou encore l'impact réel du dispositif, etc.

Dans ces conditions, un travail d'analyse préalable est nécessaire pour clarifier les interrogations formulées par les gestionnaires et auxquelles les pratiques habituelles de gestion ne permettent pas de répondre. Il s'agit alors de choisir les moyens adaptés en temps et en coûts externes, pour répondre opportunément et de manière proportionnée, aux questions plus ou moins prioritaires qui se posent.

En principe, le choix de l'évaluation s'impose quand le questionnement atteint une portée relativement large et concerne par exemple les objectifs et les effets de l'action publique, l'adaptation de ces objectifs et des moyens mobilisés aux problèmes traités, mais aussi aux territoires et aux secteurs considérés. Quand les questions se cantonnent aux seuls et importants problèmes de gestion financière ou d'organisation administrative, le contrôle, l'audit ou l'inspection⁴ seront mieux adaptés et souvent, en principe, plus rapides et moins coûteux. En revanche, l'évaluation constitue une démarche pertinente pour étudier la mise en œuvre et les effets des politiques, aussi la première question à se poser, est de savoir si l'objet à traiter est effectivement une politique publique. Au ministère de l'agriculture, cette première étape est laissée actuellement à la seule initiative des directions d'administration centrale, chargées de rédiger une proposition dont le degré de précision est très variable et qui est ensuite examinée par le comité ministériel de l'évaluation. Ce comité sélectionne les projets à retenir dans le programme annuel d'évaluation du ministère.

La finalisation de ces projets se réalise par des échanges avec le bureau en charge de l'évaluation. Cette première étape permet de sélectionner les thèmes de façon concertée entre directions et inspections.

Pour préparer le projet d'évaluation ses initiateurs doivent préciser le champ de l'évaluation les objectifs de la politique, les enjeux de l'évaluation, leurs hypothèses, les méthodes préconisées ainsi que le calendrier envisagé. Ils doivent surtout être capables de justifier de l'opportunité de l'évaluation et des besoins auxquels elle répond..

⁴ Le contrôle consiste à vérifier le respect de normes.

L'audit comprend une part de contrôle de régularité et de conformité et une part de contrôle d'efficacité débouchant sur des propositions d'amélioration.

L'inspection englobe plusieurs activités, exercées séparément ou simultanément, allant du contrôle et de la surveillance d'activités réglementées jusqu'à l'analyse et la qualification de pratiques individuelles ou de fonctionnement de systèmes.

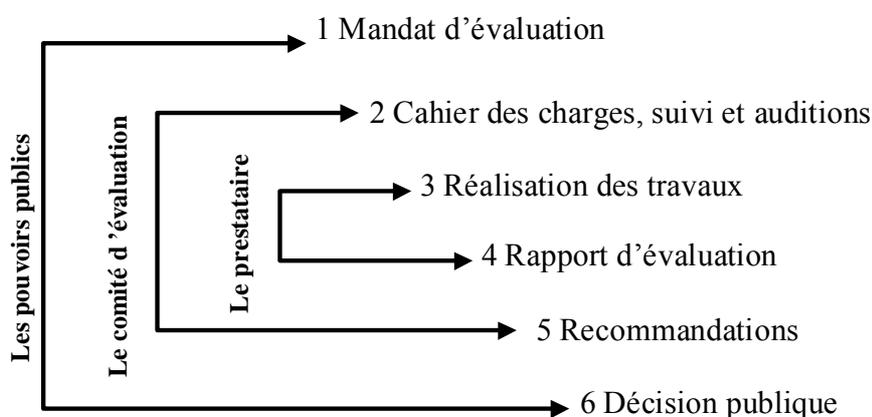
L'officialisation du projet d'évaluation suppose plusieurs étapes en voie de normalisation

Les travaux de préparation de l'évaluation

Une fois l'évaluation décidée, une réflexion, certes empirique, mais rigoureuse, doit être conduite avant d'aboutir à un mandat d'évaluation.

Elle a pour but de garantir de ne pas omettre des étapes indispensables à la préparation du projet et s'inscrit en amont de la démarche évaluative présentée par étapes et par niveaux de responsabilité dans le graphe suivant.

Figure 1 – Le schéma standard de l'évaluation



Source : C3E

A titre d'exemple, le lot de synthèse de l'évaluation du règlement de développement rural (RDR)⁵ a été réalisé selon la chronologie suivante :

- **mandat d'évaluation** : décembre 2001
- **installation du comité de pilotage** : janvier 2002
- **approbation du cahier des charges** : juin 2002
- **lancement de l'appel d'offres (sur performances)** : juillet 2002
- **passation des marchés** : décembre 2002
- **réalisation des travaux** : janvier à septembre 2003
- **remise du rapport d'évaluation au comité de pilotage** : novembre 2003
- **recommandations** : février 2004

⁵ Cf. liste des sigles.

La définition du champ de l'évaluation.

Parfois évidente pour le gestionnaire, le champ de l'évaluation ne l'est pas pour les membres du futur comité qui n'ont pas toujours une connaissance suffisamment précise des lois et règlements déterminant les contours du dispositif. Ainsi, l'étape d'explicitation du champ de l'évaluation consistera en premier abord à faire un rapide rappel historique de la politique, recueillir les principaux textes juridiques et travaux d'analyse, ainsi que réaliser le recensement des principales données de gestion disponibles.

La définition du champ de l'évaluation sera l'occasion de préciser les différentes dimensions de la politique en s'attachant en particulier à décrire son extension géographique, temporelle et la nature des bénéficiaires.

Par exemple, pour évaluer le domaine relativement restreint des calamités agricoles, le champ juridique est défini par une loi et quatre étapes réglementaires en quarante ans, champ assez simple à circonscrire. En revanche, étant donné le thème très large des politiques de développement rural retenu lors de l'évaluation interministérielle du Commissariat général du Plan, le travail de définition du champ de l'évaluation a été beaucoup plus important.

Il a consisté à définir des critères discriminants pour permettre de sélectionner, à partir d'une définition explicite des politiques rurales, les lois et les dispositifs qui faisaient partie du champ de l'évaluation. Concrètement, il a été nécessaire de réaliser un inventaire exhaustif des dispositifs considérés comme relevant du champ, puis de bâtir, par itération au vu des instruments utilisés et non pas, *in abstracto*, une définition des politiques de développement rural. Ce travail a fait l'objet de deux études confiées à des centres de recherche⁶.

La formalisation des objectifs de la politique.

La formalisation des objectifs de la politique est un exercice nécessaire à réaliser en début d'évaluation par les gestionnaires. Souvent ces objectifs peu explicites, nécessitent d'être reconstitués à partir de la théorie d'action des concepteurs, c'est-à-dire l'hypothèse sur les causes des problèmes à résoudre.

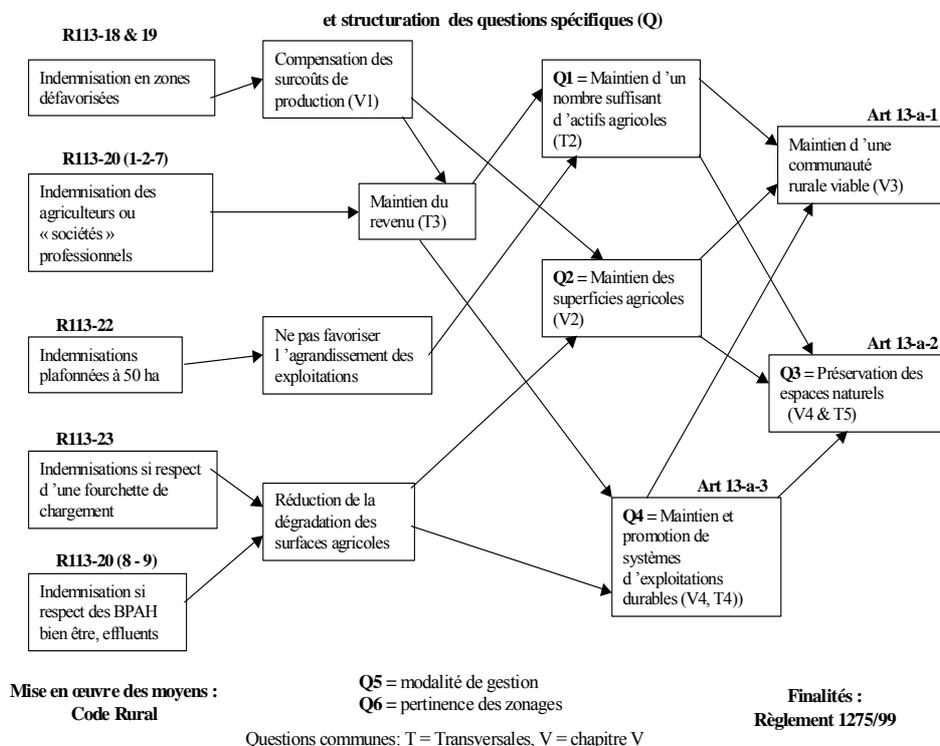
Cet exercice paraît souvent très banal et presque inutile pour ceux qui connaissent le dispositif, c'est pourtant un outil essentiel pour justifier le fondement de l'analyse sur laquelle va s'appuyer l'évaluateur pour construire son raisonnement et vérifier la pertinence du dispositif.

La logique d'action des politiques publiques peut être traduite par un graphe dénommé "*théorie de l'action*" dans le vocabulaire évaluatif. Son objet est d'exprimer de façon simple et graphique les relations entre moyens et finalités en mentionnant des objectifs intermédiaires. Cette analyse a pour but de structurer le questionnement sur une base de compréhension admise par l'ensemble des acteurs impliqués dans l'évaluation de cette politique. Elle nécessite d'étudier précisément les relations causales entre l'action publique et ses impacts sur les objectifs intermédiaires et les finalités de la mesure. Le questionnement est construit en fonction des priorités de l'ensemble de la politique agricole, en tenant compte des possibilités objectives de réponse aux questions et de l'intérêt de disposer d'éléments tangibles pour répondre aux besoins d'une évaluation à mi-parcours (cf. infra).

⁶ Ces études portaient d'une part sur les politiques nationales et européennes, d'autre part sur les politiques des départements et des régions.

Le schéma proposé ci-dessous retrace la théorie d'action proposée par le comité d'évaluation de l'indemnité compensatrice de handicap naturel (ICHN), et figurait dans le cahier des charges soumis aux prestataires.

Figure 2 – Théorie de l'action des ICHN



Source : Ministère de l'Agriculture

Pour lire ce graphique, sur la partie gauche sont représentés les éléments opérationnels inscrits dans le code rural, sur la droite les finalités mentionnées dans le règlement (CE)1257/99, entre les deux figurent les objectifs intermédiaires qui correspondent, pour partie d'entre eux, à des questions évaluatives spécifiques de la mesure, mais aussi à celles de l'ensemble du programme de développement rural, c'est à dire les questions transversales.

Ce travail a permis de conduire une réflexion collective et a servi de base à la construction du questionnaire évaluatif. En outre, cette démarche permet de fixer les références de l'évaluation en levant les ambiguïtés sur la nature des objectifs. Ainsi, lors de l'évaluation du règlement du développement rural en France un long débat sur la finalité de la PAC a animé le comité de pilotage entre les objectifs de productivité et de compétitivité de cette politique⁷. La participation d'experts en évaluation, non liés aux enjeux immédiats de gestion est utile pour réaliser ce type d'analyse et la faire partager.

Les hypothèses de départ et les enjeux de l'évaluation

A ce stade le commanditaire doit formaliser ses hypothèses de départ à propos des caractéristiques positives et négatives du fonctionnement de la politique à évaluer et les expliciter clairement.

⁷ La référence à l'article 33 du traité de Rome qui stipule l'objectif de productivité et ne mentionne pas le terme de compétitivité a mis fin à la controverse.

Bien souvent les gestionnaires ont une idée assez arrêtée sur le fonctionnement de la politique, en raison de leur connaissance intuitive des biais de la mise en œuvre et de certains de ses effets. L'exercice d'explicitation est pourtant nécessaire pour généraliser, au-delà du cercle des gestionnaires immédiats, la connaissance des mécanismes du dispositif.

Cet exercice dont la formalisation poussée n'est pas, à ce stade, une nécessité constitue, cependant, une bonne préparation à la formulation du questionnaire par le comité de pilotage. Cette étape est aussi utile pour analyser la pertinence de l'évaluation parce qu'elle permet de mieux en caractériser les enjeux.

La validation institutionnelle du projet

La reconnaissance par la hiérarchie administrative officialise le projet, à l'intérieur de l'institution.

La rédaction du projet

Usuellement rédigé par le bureau gestionnaire, le projet d'évaluation présente les objectifs, les méthodes et les étapes de mise en œuvre de l'évaluation. Il peut faire l'objet d'une concertation avec le service de l'évaluation, qui préalablement propose un canevas pour structurer le document. Dans la pratique ces échanges permettent de préciser les questions d'évaluation. Le projet d'évaluation représente le premier document officiel de communication interne à l'administration sur l'évaluation. Sa rédaction doit démontrer une très bonne maîtrise de la problématique. Dans les évaluations interministérielles sous la forme en vigueur de 1998 à 2003, le projet d'évaluation avait une place essentielle.

Présenté à la demande de plusieurs ministères par le Commissariat général au Plan, il était l'objet d'un débat et d'un arbitrage du conseil national d'évaluation (CNE).

Le calibrage financier du projet.

Le montant des moyens financiers accordés à l'évaluation est décidé assez arbitrairement et dépend souvent plus du contexte institutionnel de l'évaluation que de l'importance du sujet. Au niveau ministériel, l'usage est d'allouer 30 000 € par projet, en interministérielle 300 000 € et pour l'évaluation du FEOGA le montant global est de 1/1000 des crédits d'intervention, ce qui se traduit par des montants par marché de l'ordre 130 000 €. Dans le cas des ICHN, les moyens alloués à l'évaluation correspondent à 0,03% des crédits d'intervention annuels à comparer aux frais de gestion qui sont de l'ordre de 1% de ce montant.

Le calibrage financier du projet dépend ainsi de critères forfaitaires, déterminés *a priori*, qui laissent, dans la pratique, assez peu de marge de manœuvre.

La décision administrative d'évaluer une politique

En ce qui concerne le FEOGA garantie (et l'actuel FEADER) et les fonds structurels, l'évaluation correspond à une obligation communautaire. Dans les autres cas, la décision de lancer une évaluation est soumise à l'arbitrage de comités ministériels et interministériels.

Dans le cas des évaluations interministérielles, c'est le conseil national de l'évaluation qui estimait la pertinence et la maturité du projet. Il avait la possibilité de le rejeter sine die ou de l'ajourner pour permettre à leurs concepteurs de l'améliorer. Cette procédure présentait l'avantage de créer une culture de l'évaluation. Le conseil, en portant jugement sur plusieurs

projets par an, accumulait une expérience d'expertise qui a permis au cours du temps le perfectionnement des pratiques de l'évaluation.

Pour les évaluations communautaires⁸, qui sont obligatoires, la décision d'évaluer est acquise d'emblée mais le dimensionnement du projet fait l'objet d'un débat. En ce qui concerne la conduite du projet, la Commission recommande que la responsabilité en soit confiée à un service distinct des directions responsables de la programmation.

En ce qui concerne les évaluations des contrats de Plan État Région (CPER), un budget leur est réservé, le conseil régional ayant le choix des thèmes évalués.

Une fois validés, les projets sont publiés sur site internet.

La définition du champ et des objectifs de l'évaluation nécessite une démarche de plus en plus rigoureuse. C'est seulement lorsqu'il a été précisé, que le projet d'évaluation peut faire l'objet d'une validation et d'un calibrage financier. Cette étape de la préparation du projet d'évaluation répond à une exigence croissante, avec comme conséquence une amplification de la diffusion de la culture de l'évaluation au sein de l'administration.

L'importance croissante de la responsabilité conférée au comité d'évaluation et à son président

Ces dernières années, au ministère de l'Agriculture, le rôle et la composition des comités de pilotage ont été développés et corrélativement la fonction de président s'est affirmée. Cette évolution marque une volonté d'élargissement des composantes sociales conviées à se prononcer sur les orientations et les effets des politiques agricoles et rurales.

Elle résulte aussi d'un souci de diversification de l'expertise et du questionnement. Désormais les comités mis en place à l'échelle nationale dépassent la simple fonction de suivi technique et permettent de préciser le questionnement et d'enrichir les connaissances communes sur les dispositifs mis en œuvre.

Leur fonctionnement se rapproche progressivement de celui adopté de 1990 à 2003 par les instances d'évaluation interministérielles menées sous l'égide du Conseil national d'évaluation et du Commissariat général du Plan. Une différence demeure entre les évaluations interministérielles et celles de nature ministérielle.

Dans les premières, une instance avait la responsabilité de la rédaction et certains de ses membres y participaient activement. Dans les autres notamment dans celles d'initiatives communautaires, le rapport doit obligatoirement être réalisé par un prestataire extérieur à l'administration.

⁸ Il s'agit des évaluations du Règlement de Développement Rural (RDR) et des Documents Uniques de Programmation (DOCUP).

Composition et rôle respectifs des comités ou de l'instance d'évaluation

Le commanditaire, en l'occurrence l'administration, peut assurer seul le pilotage de l'évaluation et joue en ce sens le rôle de maître d'ouvrage ou peut confier cette responsabilité à une autre structure.

Sur le plan étymologique, les notions de comité et d'instance sont assez proches, mais l'usage a introduit une distinction assez marquée conférant à l'instance une composition, une autorité et un rôle plus important que celle du comité.

Dans la pratique de l'évaluation, deux types de comités et une instance peuvent être utilisés.

Le comité technique est composé essentiellement des membres de l'administration par exemple les membres des services centraux et des services déconcentrés du ministère de l'agriculture et des représentants du ministère de l'environnement. Sa tâche consiste essentiellement à valider le cahier des charges et à s'assurer que le bureau d'étude réalise effectivement les travaux demandés dans les délais fixés.

Le comité d'évaluation, par rapport au comité technique, a une composition et une mission élargie. Il est formé non seulement de spécialistes de l'administration, mais encore de socioprofessionnels, de chercheurs, de représentants d'associations (de développement rural, d'environnement, de consommateurs...).

Ce comité joue un rôle important dans la formulation du questionnement évaluatif qu'il oriente vers des voies diversifiées. De même le suivi consiste d'abord à s'assurer du respect du cahier des charges, mais aussi et surtout il est particulièrement attentif à l'approfondissement du questionnement, sans pour autant participer à la rédaction du rapport.

Le comité d'évaluation peut organiser des auditions complémentaires pour éclairer ses analyses par des résultats de recherche ou des témoignages sur des aspects qui lui paraissent particulièrement éclairants. En outre, il pourra produire des notes accompagnant le travail des bureaux d'études et une synthèse finale des enseignements de l'évaluation, susceptible d'être diffusée dans la presse professionnelle ou scientifique. De toutes les façons, il devra rédiger une note à l'attention des décideurs avec un ton plus politique sur l'ensemble des recommandations.

L'instance, comme le comité d'évaluation, est dotée d'une composition et d'une mission élargie. Elle a pour fonction, grâce à sa plus large représentativité des composantes de la société, d'apporter des éléments pour élaborer un jugement sur la politique évaluée. Ayant en charge la responsabilité directe de la rédaction du rapport, elle se dotera d'une équipe de rapporteurs qui pourra se constituer en secrétariat technique.

Figure 3 – fonctions des différents types de comité

Type de groupe	Composition	Questionnement évaluatif	Suivi	Rédaction
Comité technique	Administration	Valide	Conformité avec le cahier des charges	aucune
Comité d'évaluation	Administration Recherche OPA	Élargit et adapte le questionnement du mandat	Examen plus approfondi des analyses et des recommandations Auditions d'experts	Notes d'accompagnement et de vulgarisation Notes de recommandations
Instance d'évaluation	Administration Recherche OPA	Élabore le questionnement	Examen plus approfondi des analyses et des recommandations Auditions d'experts	Notes d'accompagnement et de vulgarisation. Notes de recommandations Rédaction du rapport

Dans la pratique tous les cas de figure existent. Au niveau ministériel et en région ces dernières années, la logique des comités de pilotage tend à se substituer à celle des comités techniques. Les évaluations interministérielles du Plan, quant à elles, étaient assurées par des instances dont le fonctionnement, plus lourd, n'entraînait cependant pas automatiquement des frais beaucoup plus élevés.

Le rôle et la composition du comité doivent être adaptés au contexte

Le rôle du comité a évolué et ses missions à l'origine centrées sur la circulation de l'information se sont élargies à l'élaboration d'un jugement ou la validation du rapport. Son ouverture à la recherche scientifique, à la profession agricole, aux associations d'usagers des espaces naturels et ruraux et aux élus locaux permet des débats particulièrement instructifs. Souvent les membres de l'administration ont une fonction de validation des propositions émises, alors que les chercheurs et les professionnels sont plutôt enclins à donner des avis sur le dispositif évalué.

Cet élargissement de la composition des comités à un cercle plus large doit faciliter l'appropriation des enseignements de l'évaluation par les différentes composantes sociales concernées par la politique.

L'assiduité des membres du comité est essentielle pour assurer le bon fonctionnement de l'évaluation et garantir la diversité des points de vue. Les membres du comité sont en principe choisis « *intuitu personae* » c'est à dire « en vertu de leur compétence personnelle » pour éviter qu'ils deviennent les porte-voix exclusifs des intérêts de leurs institutions respectives. Dans ce but, une certaine forme de confidentialité (dont le président est le garant) est souhaitable pour que, durant les débats, tous les membres du comité puissent s'exprimer librement.

Si l'appartenance institutionnelle des membres du comité doit être discrète lors des débats, elle gagne, en revanche, à être valorisée après son achèvement pour diffuser les analyses et les recommandations. Dans certains cas une clause de confidentialité temporaire pourra être demandée par le commanditaire le temps, par exemple, d'affiner les réflexions sur une éventuelle modification du dispositif.

Le choix du président contribue à crédibiliser la qualité des travaux

L'importance croissante du comité va de pair avec celle de son président. Dès lors, sa nomination, par le ministre, les directeurs d'administration centrale ou en région par le préfet, revêt une grande importance. Ainsi, à l'occasion de la mise en place du comité national d'évaluation du programme de développement rural national, la nomination du président a été accompagnée d'un mandat précisant les conditions de son indépendance ainsi que les points essentiels du projet. Ce document fonde la légitimité du président et facilite la coopération des différents services de l'administration et des partenaires de l'évaluation.

Pour l'administration, le choix du président est délicat car de sa personnalité dépend la crédibilité du jugement formulé sur une politique publique et il doit à la fois symboliser et garantir l'indépendance, le pluralisme, la compétence et la rigueur du comité d'évaluation et de l'appréciation de la politique.

Outre le manque de recul, le choix d'un président trop impliqué dans la gestion de la mesure, comme gestionnaire ou comme concepteur, présente un inconvénient déontologique par rapport à la nécessité d'indépendance. Ce type de choix est encore une réalité, particulièrement en région et dans certaines directions techniques, quand les évaluations sont commanditées par un échelon national ou européen et que le sens des responsabilités conduit les représentants de

l'administration à ne pas prendre le risque de confier cette fonction de jugement à une personnalité extérieure dont les conclusions peuvent aller à l'encontre des obligations confiées à l'administration.

Habituellement cette responsabilité incombe aux inspecteurs généraux membres du comité permanent des conseils et inspections choisis en fonction de leur expérience ou de leurs travaux remarquables. Récemment, des présidences des comités ont été confiées à des universitaires familiers des usages administratifs. Outre la rigueur de raisonnement ancrée sur des savoirs disciplinaires, cette ouverture aux universitaires présente l'avantage d'apporter un regard neuf et extérieur sur les conditions de mise en œuvre de la politique, ces personnes étant plus sensibles aux incohérences du dispositif que celles qui ont une pratique quotidienne des procédures. L'apport de l'universitaire ne se limite évidemment pas à ce point de vue de candide, il met à disposition une capacité d'expertise spécifique.

Le partage des responsabilités entre le président et l'administration garantie d'une certaine indépendance

Quelle que soit son origine, l'engagement et l'indépendance du président par rapport à l'autorité politique et aux différents groupes de pression constituent bien entendu un facteur essentiel du succès de sa mission. Il doit être capable, lors des réunions, de limiter les prises de parole à but d'auto-justification et de veiller dans la conduite quotidienne de l'évaluation à ce que l'ensemble des documents communicables soient effectivement fournis aux évaluateurs.

De plus, lors des évaluations nationales, le président doit pouvoir s'appuyer sur les services transversaux en particulier ceux des statistiques et de l'évaluation. Ces derniers ayant en charge la recherche d'information, la logistique, la rédaction des cahiers des charges, la préparation des comités, sans oublier la diffusion du rapport.

Une remarque importante est, qu'une fois mandaté, le président utilisera des moyens de l'administration, mais n'en sera en aucun cas gestionnaire. Ce point est important à préciser au futur président pour qu'il n'y ait pas de confusion en matière d'autorité. Si l'entière responsabilité intellectuelle lui incombe, la gestion des moyens restera sous celle de l'administration. A cet effet, l'administration le secondera grâce à un chargé de mission qui fera office de secrétaire technique du comité d'évaluation.

Le développement de la pratique de comités de pilotage élargis, avec un président mandaté par les pouvoirs publics, modifie le management des évaluations de politiques publiques et peut en améliorer la portée. L'engagement formel des parties en termes de responsabilité et de confiance permet d'améliorer la qualité des évaluations, mais aussi leur crédibilité et leur portée.

La recherche d'information est du ressort de l'administration

Cette phase fondamentale prend beaucoup de temps aux prestataires qui en fin de contrat ne disposent plus du délai indispensable pour approfondir suffisamment leurs analyses et leurs recommandations. Pour éviter ces inconvénients rédhibitoires, il est indispensable que l'administration s'implique fortement, avant le démarrage du projet, dans la recherche d'information, qu'il s'agisse des données statistiques de l'INSEE et du SCEES,

d'informations juridiques ou bibliographiques. Cette implication nécessite des compétences techniques et scientifiques spécifiques que l'administration doit savoir cultiver. L'expérience montre combien le travail de préparation des données de suivi est important car ce n'est pas une fois que le marché est passé avec les prestataires qu'il sera possible de compenser une absence ou une mauvaise qualité des données. Ce travail est à réaliser, dans le cadre du comité d'évaluation, par l'administration, les organismes payeurs et la recherche. Ce travail sera d'autant plus utile qu'il aura suffisamment été avancé par l'administration durant la phase de préparation du projet.

L'information quantitative

Les données administratives de gestion et les enquêtes statistiques de l'Insee et du SCEES constituent les principaux éléments de l'information quantitative.

L'appartenance à l'administration facilite l'accès aux données de gestion que ce soit celles de l'organisme payeur ou de l'administration centrale (intérieur, finances...). Ces données nécessitent une compréhension du contenu des fichiers, qu'il convient d'analyser avec leurs utilisateurs. Cette étape doit occasionner quelques journées de travail avec les statisticiens afin de définir : le champ des analyses possibles, les conditions d'accès aux données et de confidentialité. Il conviendra dans les cas d'évaluation de politiques diversifiées de préparer un dictionnaire des données pour le prestataire afin qu'il soit dans les meilleures conditions pour construire sa méthodologie.

Un point important est de s'assurer de la fiabilité des données du moins pour celles qui ne proviennent pas d'organismes comme l'INSEE ou des services statistiques des ministères. En effet, pour les données émanant des organismes gestionnaires, l'expérience montre que la fiabilité est impérativement à démontrer car les données de suivi ne subissent pas un contrôle aussi rigoureux que les données de paiement. Aussi une expertise par un organisme indépendant, cabinets privés ou centrales scientifiques publiques, est fortement recommandée pour éviter que le prestataire ne soit dans la mesure de formuler un jugement fautive de données fiables.

Pour les évaluations où la part des traitements statistiques est importante, il pourra être envisagé de proposer différents lots dont un spécialisé dans le traitement statistique, comme cela a été le cas pour l'évaluation des CTE.

Une solution efficace consiste à confier le traitement des données de l'organisme payeur et les données statistiques des enquêtes nationales à des chercheurs connaissant bien le dispositif. L'intérêt de cette démarche est de permettre au prestataire de se concentrer essentiellement sur l'analyse qualitative. Cette option nécessite d'anticiper l'évaluation mais permet d'élaborer des cahiers des charges qui ciblent la prestation principalement sur les compétences d'analyse des politiques des bureaux d'études.

L'information juridique et bibliographique

L'information juridique est détenue par les bureaux gestionnaires mais n'est pas nécessairement bien connue en particulier pour ses éléments les plus anciens. Des recherches auprès de l'assemblée nationale sur les propositions et projets de loi peuvent s'avérer utiles pour mettre en évidence les objectifs de la mesure en particulier par l'analyse de l'exposé des motifs.

Le travail de compilation bibliographique est aujourd'hui aisé en particulier dans les centres de recherche qui disposent d'outils informatiques performants pour réaliser ce type de démarche. Il est préférable que ce travail soit réalisé en amont par l'administration avec les équipes

scientifiques compétentes dans le domaine et de façon suffisamment précoce pour pouvoir figurer dans le cahier des charges et fourni aux consultants dès le début de la prestation.

L'information administrative

Au-delà de l'information juridique, l'information administrative est de première importance. Les guides de procédure, les manuels informatiques et notes de services apportent des éléments sur la mise en œuvre de la mesure que les seuls textes réglementaires ne contiennent pas. Aussi, leur collecte, avant le début de l'évaluation peut s'avérer essentielle pour éclairer le comité d'évaluation et pour permettre aux évaluateurs de construire leurs jugements.

La « jurisprudence » est plus délicate à rassembler, il s'agit des courriers techniques que le bureau doit réaliser pour s'expliquer sur le fonctionnement de la mesure. Nombre d'entre eux resteront évidemment confidentiels ; cependant les questions parlementaires et des entretiens avec les gestionnaires permettront d'éclairer le comité d'évaluation sur les modalités de gestion, qui ont une valeur explicative sur la pertinence et la cohérence de la mesure.

Bien que l'administration ait, en principe, effectué un état de l'art sur la politique à évaluer, le comité d'évaluation doit s'approprier ces connaissances pour organiser les travaux et les piloter à travers le cahier des charges des différents prestataires.

Conclusion sur la préparation administrative de l'évaluation : apprendre à organiser des projets

Cette présentation de l'étape initiale de l'évaluation d'une politique publique s'inspire des différentes expériences réalisées au Ministère de l'agriculture, tant à l'échelle nationale qu'en région et au Commissariat général du Plan.

Ces expériences permettent de souligner l'importance de la préparation d'une évaluation qui doit conduire non seulement à vérifier la pertinence de l'évaluation et de son officialisation, mais aussi à rassembler toutes les informations nécessaires à sa réalisation et enfin à organiser un groupe de travail indépendant, compétent et motivé pour la réaliser.

Cette première phase est essentiellement du ressort de l'administration, par la suite c'est au comité de pilotage ou à l'instance de prendre l'initiative en matière de gestion, naturellement en conformité et avec l'appui de l'administration. L'expérience montre que des progrès sont encore à réaliser lors du passage de relais entre les services de l'administration et le comité. Le renforcement de l'organisation de l'évaluation doit faciliter la pratique de l'évaluation, en favorisant la collecte de données et le questionnement évaluatif. Si un minimum d'organisation doit permettre d'assurer la séparation des pouvoirs et des rôles, en revanche, l'évaluation doit s'appliquer à elle-même les principes d'efficacité qu'elle prône en matière de politique publique et éviter tout formalisme inutile. Au-delà de son organisation institutionnelle, des marges de progrès importantes existent dans la mise en œuvre de l'évaluation elle-même.

DEUXIEME PARTIE : LES TRAVAUX D’EVALUATION RECENTS DEMONTRENT L’HETEROGENEITE DES REPONSES A DES CRITERES D’EVALUATION EN VOIE DE STANDARDISATION.

L’étude des évaluations menées depuis une dizaine d’années à l’échelon national et régional concernent la PAC et les programmes 5b, mais aussi les programmes Leader et différents aspects des Contrats de Plan État Régions.

Certes, les orientations assez précises édictées par l’Union européenne (dans le cas des programmes 5b et Leader, en particulier) parfois renforcées grâce aux efforts des administrations nationales comme dans le cas des mesures agri-environnementales ne manquent pas d’influencer les méthodes d’évaluation. Cependant l’étude détaillée des évaluations souligne la grande hétérogénéité des méthodes réellement mobilisées et du degré de précision des analyses⁹. Ainsi, selon la nature des questionnements posés, l’évaluation se consacrera plutôt à l’analyse des processus ou, *a contrario*, à l’étude des effets, mobilisant dans ce but des méthodes différentes.

A partir de ces expériences, il a été rendu compte de la diversité des pratiques couramment mises en œuvre cette dernière décennie en indiquant autant que possible leurs portées et leurs limites. Cette partie vise à souligner les solutions qui semblent particulièrement originales, adaptées et transposables pour traiter de la cohérence, de la pertinence ou de l’efficacité des mesures ou des programmes étudiés.

La méthodologie est trop rarement explicitée

La présentation d’indications précises concernant les outils et méthodes utilisés par les évaluateurs devrait constituer un préalable indispensable des rapports d’évaluation. En fait, cette démarche est loin d’être systématique. La méthode d’évaluation est exposée, partiellement au moins, dans 14% de l’ensemble des 72 évaluations étudiées à dimension rurale et dans un quart des évaluations des programmes Objectif 5b. Les évaluations présentent rarement des éléments permettant de vérifier les sources et les éléments d’administration de la preuve.

Ainsi, le questionnaire d’enquête est mentionné dans 15% de l’ensemble des évaluations et dans un tiers des évaluations consacrées au programme 5b. Presque toutes les évaluations reposent sur des entretiens, mais moins d’une sur deux en précise le nombre. Seule une évaluation du programme 5b sur quatre mentionne des références bibliographiques. Les enquêtes postales ont concerné dans l’ensemble une enquête sur quatre mais cette proportion s’élève à 55% des évaluations du programme 5b.

L’étude des programmes de développement donne lieu à un examen plus ou moins détaillé des mesures. Ainsi pour le programme 5b, les évaluateurs analysent l’ensemble des axes du programme dans 55% des cas. Dans les autres situations ils se contentent de réaliser des fiches

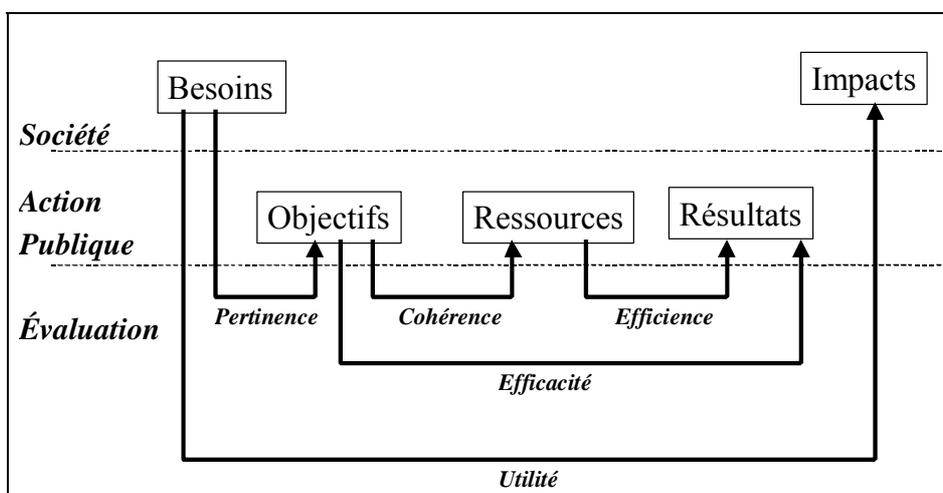
⁹ L’analyse du Commissariat général du Plan est plus spécifiquement fondée sur l’étude systématique de 72 évaluations. Au sein de cet ensemble 20 concernent le programme 5b (dont cinq portent sur la période 1989-1993), 15 évaluations sont relatives aux mesures agri-environnementales et 11 au programme Leader. Les initiatives nationales et départementales d’aide à l’installation agricole, sont représentées à travers huit évaluations. Les aides aux structures agricoles comme les plans d’amélioration matérielle, l’ICHN ou encore les mesures de préretraite regroupent cinq évaluations, les opérations de restructuration du commerce et de l’artisanat en représentent quatre. Enfin neuf dispositifs divers sont également l’objet d’évaluation spécifiques (comme la prime de maîtrise des pollutions agricoles et certains programmes touristiques).

synthétiques sur les mesures ou de centrer l'analyse sur seulement quelques axes du programme¹⁰.

On relève une forte hétérogénéité dans les types de critères d'évaluation réellement étudiés (cf ; graphique 2) quelles que soient les méthodes mobilisées. Ainsi, dans le cas du programme 5b, l'efficacité est étudiée dans la quasi-totalité des cas et la pertinence examinée dans $\frac{3}{4}$ des évaluations. Les autres critères sont, en revanche, plus rarement étudiés. Ainsi, l'appréciation de la cohérence interne est réalisée dans seulement 55% des cas, la cohérence externe est étudiée dans 45% des cas et l'efficacité est examinée seulement dans un quart des situations. Notons enfin que trois évaluations des programmes Objectif 5b sur 20 n'ont donné lieu à aucune recommandation.

De plus, les fondements des jugements de valeur utilisés lors de l'évaluation ne sont jamais explicités. Le lecteur ignore le modèle de développement à l'aune duquel l'évaluateur fonde ses appréciations. Concernant le programme Objectif 5b, l'analyse détaillée permet d'approcher la ou les références utilisées. Il apparaît ainsi que l'évaluateur s'appuie sur un ou plusieurs des critères suivants : l'efficacité économique (dans un tiers des cas) ou l'efficacité sociale (30% des cas), la recherche de mobilisation des ressources internes, dans une logique de développement endogène est valorisée dans 30% des cas et la notion d'équité territoriale qui se réfère à l'idée d'une répartition plus équilibrée des activités et des équipements est au centre des raisonnements dans un quart des situations.

Figure 4 – Définition des principaux méta-critères de l'évaluation



Définition des méta-critères : La *pertinence* correspond à l'adéquation des objectifs d'une action aux besoins auxquels elle doit répondre et aux problèmes socio-économiques qu'elle contribue à résoudre. La *cohérence* (interne) apprécie d'une part l'articulation et la synergie des différents objectifs entre eux, d'autre part l'adaptation, du dispositif mis en place (moyens, budget, ressources humaines, procédures) à ces objectifs. L'*efficacité* compare les effets de l'action à ses objectifs : une action est dite "efficace" lorsque ses objectifs ont été atteints. Un objectif peut être quantitatif ou qualitatif. L'*efficience* confronte les effets obtenus par rapport aux moyens mobilisés tant humains et organisationnels que financiers (rapport efficacité/coût). L'*utilité* est l'adéquation des effets obtenus à des besoins liés aux problèmes socio-économiques à résoudre (à la différence de sa pertinence, l'utilité d'une action ne s'apprécie pas par rapport à ses objectifs affichés).

Source : D'après Monnier (1992)

¹⁰ Seulement 55% des évaluations des programmes 5b explicitent les objectifs d'évaluation auxquels elles aspirent à répondre. Quasi unanimement est citée l'appréciation de l'efficacité, les autres critères sont plus rarement énoncés.

D'autres notions prennent actuellement du sens, par exemple la durabilité qui analyse la capacité de l'action à générer des effets attendus à long terme.

L'analyse de la situation initiale est peu pratiquée

Une utilisation trop partielle des données

La description du contexte socio-économique dans lequel le dispositif public a été mis en place figure dans 60% des évaluations étudiées.

Les évaluations de programmes d'Objectif 5b retracent ce contexte dans 2 cas sur 3, mais il est vrai que ces programmes ont été préalablement l'objet d'une évaluation ex ante qui accorde une place importante à la démarche de diagnostic.

Les diagnostics utilisés dans les évaluations des programmes Objectif 5b mentionnent surtout des données liées à la démographie et aux activités économiques (¾ des cas). Ils font plus rarement appel à des informations relatives à l'emploi (60% des cas) à l'environnement (35%) et moins fréquemment encore à l'équipement communal ou à la richesse (20%).

Souvent utilisé comme une pratique formelle, le diagnostic met trop rarement en exergue les enjeux de développement

On relève deux types d'utilisation de ce diagnostic préalable dans les évaluations.

Le premier type de diagnostic est **descriptif** et s'intègre dans une analyse de la genèse du dispositif (il peut s'accompagner d'une étude des objectifs affichés ou implicites ou d'une étude de débats parlementaires) et de la hiérarchie des objectifs.

Plus rarement pratiqué, le second type de diagnostic, plus analytique, permet de mettre en évidence les enjeux de développement qui se posent dans le territoire étudié et prépare l'analyse de pertinence du dispositif.

Dans cette perspective, le diagnostic a pour rôle de dégager les grandes tendances d'évolution pour ensuite permettre d'apprécier, dans quelle mesure, les politiques mises en œuvre accompagnent l'évolution du territoire sur le sentier de développement le plus favorable en jouant sur les processus qui facilitent l'expression des potentialités ou permettent de réduire les facteurs de risque.

Un type courant de diagnostic analytique du type SWOT est préconisé par la commission. L'évaluation des politiques de développement rural réalisée au commissariat général du Plan a donné l'occasion de tester un cadre d'analyse original fondé sur l'identification et le classement des facteurs locaux de développement.

Malgré ses inconvénients la méthode SWOT fournit des renseignements de premier niveau

Dans les rapports Objectif 5b, la méthode « SWOT » (Strengths, Weakness, Opportunities, Threats) de présentation synthétique des atouts, handicaps, opportunités et menaces des territoires permettant d'identifier les éléments fondamentaux d'une stratégie territoriale envisageable, est rarement employée (un seul rapport l'utilise pleinement, voir tableau ci-joint).

Figure 5 – Diagnostic régional réalisé pour l'évaluation du programme 5b lorrain

Faiblesses	Forces
<ul style="list-style-type: none"> - Une faible densité de population et un déclin plus rapide que le reste de la région (exode rural et vieillissement de la population). - Un faible niveau d'attractivité de population nouvelle.- Un faible taux d'encadrement, un faible niveau de qualification (1/3 de la population sans diplôme). - Un parc de logements locatifs peu entretenu. - Un taux de chômage des jeunes et de longue durée. - Une faible capacité d'accueil touristique. - Un déficit d'image : la Lorraine rurale est méconnue. - Une crise des activités traditionnelles. - Une faible capacité d'initiative. - Des contraintes climatiques et une nature des sols freinant les potentialités agronomiques et de diversification. 	<ul style="list-style-type: none"> - Une position centrale en Europe et à proximité d'autres pays européens. - Une population regroupée dans un maillage urbain. - Un patrimoine bâti et naturel d'intérêt historique, touristique, patrimonial et environnemental à développer. - Une diversification agricole réelle. - Un passé industriel et un savoir-faire encore vivant dans des activités traditionnelles. - Des ressources forestières abondantes. - Une industrie agroalimentaire bien implantée et dynamique. - Une population active pas exclusivement agricole. - Une diversification économique existante dans plusieurs secteurs ruraux.

Source : Mouterde Consultant

Cette méthode suscite souvent des réponses un peu convenues et stéréotypées et n'indique pas les mécanismes de développement à l'œuvre dans les territoires étudiés. Elle a cependant le mérite de fournir un premier niveau d'analyse.

L'intérêt d'un diagnostic centré sur l'identification et le classement des facteurs locaux de développement

Dans l'évaluation interministérielle des politiques de développement rural du Commissariat général du Plan, les diagnostics menés lors des études locales se sont plus spécifiquement intéressés à l'identification des processus de développement.

Le diagnostic mis en œuvre distingue les éléments descriptifs des facteurs explicatifs de l'évolution en accordant une attention particulière aux questions de localisation, des activités comme des populations, ainsi qu'aux facteurs d'adaptation qui peuvent permettre de pérenniser l'implantation des entreprises.

Ont ainsi été discernés différents leviers de développement. Il s'agit d'abord des facteurs de localisation des activités (des ressources naturelles fixes (foncier agricole, bois, pierre, etc.) des infrastructures et ressources humaines (savoir-faire, qualité des relations de travail) mais aussi les synergies possibles entre activités. Sont distingués, par ailleurs, les facteurs liés à la localisation de la population. La qualité des logements, des équipements et des services publics et privés, du cadre de vie et des « aménités » du territoire.

Sont prises en considération aussi, les questions d'accessibilité au bassin d'emploi urbain. Enfin, sont analysés les facteurs liés à l'organisation du territoire parmi lesquels, les structures publiques (intercommunalités) des organismes privés (entreprises et associations) en insistant sur leur rôle possible dans la stratégie d'adaptation aux changements, à la localisation des activités économiques et à l'environnement socio-économique initial.

Ce diagnostic repose sur l'idée selon laquelle en plus de facteurs de localisation qui plaident en faveur de l'implantation de certaines activités dans les espaces ruraux, les relations intersectorielles et surtout les caractéristiques de l'organisation locale (publique et privée) jouent un rôle essentiel dans la dynamique des territoires.

Ce type de diagnostic, en plus de l'analyse des statistiques classiques, nécessite une série d'entretiens approfondis avec différents acteurs, pas nécessairement nombreux, mais soigneusement choisis pour leur compétence et la variété de leur point de vue.

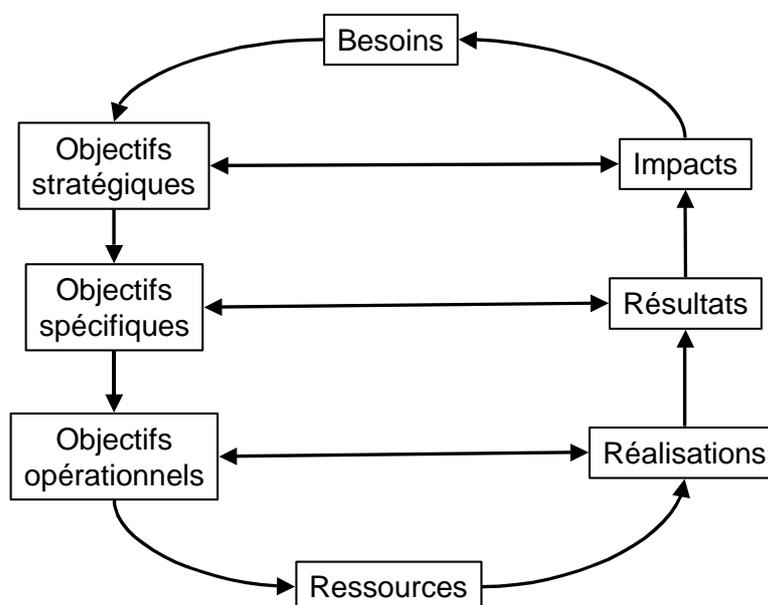
Une analyse des différents programmes locaux de développement, chartes de territoire et tout autre document comportant un diagnostic viendra utilement recouper les informations orales qui pourront également être confrontées à des données et statistiques judicieusement choisies.

La méthode de classement des objectifs entre analyse historique et démarche déductive à partir de l'étude des masses financières

La hiérarchisation des objectifs conduit à distinguer les **finalités** exprimant les grandes priorités, des **objectifs stratégiques** qui désignent les principales pistes d'intervention envisagées, des **objectifs spécifiques** qui sont relatifs aux résultats attendus de l'action publique et des **objectifs opérationnels** traduisant les modalités de l'action.

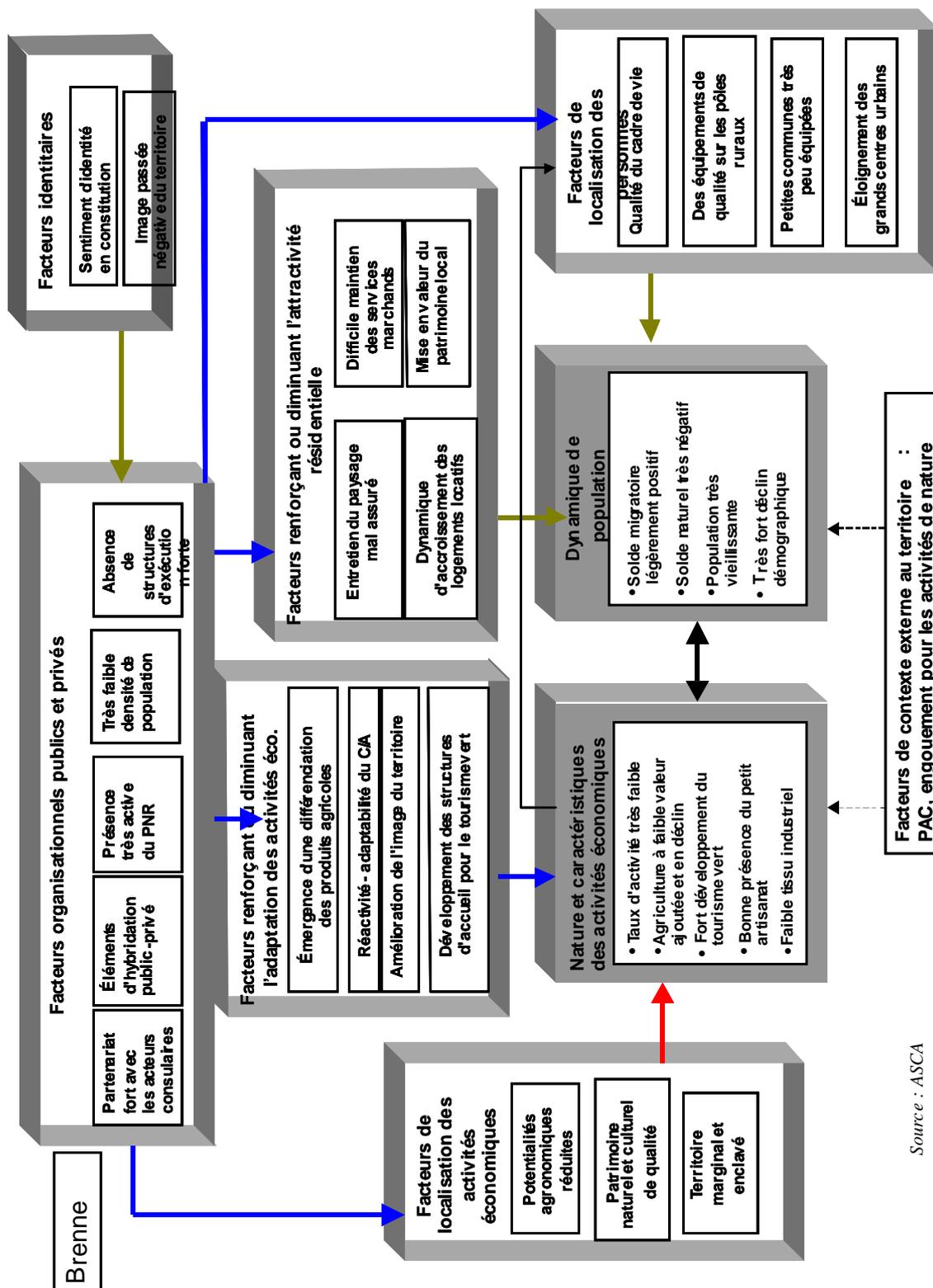
Très utile pour la compréhension des politiques, ce classement constitue en outre une étape fondamentale pour organiser les indicateurs. Ainsi les indicateurs de réalisation qualifient les actions. Les indicateurs de changement de comportement se réfèrent aux objectifs opérationnels et ceux de résultats indiquent dans quelle mesure les objectifs spécifiques ont été atteints.

Figure 6 – Évaluation et cycle politique



Source : Monnier

Figure 7 – Facteurs explicatifs de la dynamique de développement



Source : Commissariat Général du Plan, 2003

Deux méthodes sont principalement utilisées pour recueillir et hiérarchiser les objectifs, l'une procède d'une approche historique, l'autre consiste en une démarche déductive à partir de l'analyse des masses financières.

L'approche historique de reconstitution du jeu d'objectifs

La première approche s'appuie sur un rappel du diagnostic et de la situation préalables au dispositif. Elle s'efforce alors, par une recherche documentaire ou des entretiens, de retracer les débats, les objectifs affichés ou non des différents acteurs lors de l'invention du dispositif. C'est une analyse historique qui replace l'étude de l'action politique dans son contexte.

On constate que les évaluateurs analysent rarement les objectifs implicites (3 fois sur 20 dans le cas des évaluations du programme 5b).

La théorie de l'action explicite les mécanismes activés par les politiques publiques et par l'évolution socioéconomique générale. Sa représentation permettra de structurer le cadre d'analyse et aura de ce fait une fonction très structurante du cadre logique. L'exemple de l'évaluation des ICHN fournit une illustration assez convaincante de l'intérêt de cette approche juridique et historique (cf : figure 2 de la première partie).

Le cadre logique est un outil de gestion du programme : il précise en regard de chaque objectif les conditions de sa réalisation, puis identifie les principaux indicateurs qui décrivent la logique de la mise en œuvre du programme et permet d'analyser l'adéquation entre ressources et actions. Un ensemble trop important d'objectifs rend l'évaluation difficile. Par exemple dans l'évaluation de l'ICHN, l'évaluateur a fait le choix de construire un cadre logique comprenant un petit nombre d'objectifs, dont certains proviennent directement de l'un ou l'autre des textes réglementaires et d'autres résultent d'une nouvelle formulation proposée par l'évaluateur sur la base de la réalité constatée de la mise en œuvre actuelle de la mesure¹¹.

Ce cadre logique a permis de sélectionner les méta-critères du jugement évaluatif.

Une démarche déductive fondée sur l'analyse des masses financières

Très souvent, c'est une analyse déductive qui est pratiquée, fondée sur la répartition des allocations financières. L'observation de l'affectation des sommes programmées par grands objectifs qui figure dans les DOCUP permet une comparaison des masses financières, à partir de laquelle les évaluateurs sont tentés de tirer une hiérarchie des objectifs.

Cette information, immédiatement disponible, puisque inscrite dans le DOCUP, est utilisée dans la grande majorité des évaluations de programmes d'Objectif 5b, en particulier¹². Très utile, cette démarche prend cependant toute son importance quand elle suit une analyse historique des causes de l'intervention. Le rapprochement des objectifs affichés par les acteurs et des répartitions financières permet alors une étude nécessaire de cohérence des moyens et des objectifs.

Très souvent cependant, cette méthode est employée isolément, comme si le programme était l'exact reflet des objectifs conçus au préalable.

¹¹ Cette option méthodologique a été soumise au Comité d'évaluation à l'issue de la phase préliminaire.

¹² Dans 9 cas sur 20, pour l'évaluation des programmes Objectif 5b, les évaluateurs présentent les objectifs sous la forme d'un graphe.

Figure 8 – Le cadre logique de mise en œuvre des ICHN en France (2000-2006)

Niveau et libellé des objectifs	Conditions de réalisation
Objectif d'ensemble du RDR	
Soutenir un développement rural durable en complément des autres instruments de la politique agricole commune	Les ICHN sont cohérentes avec les autres aides. Le contexte économique est favorable.
Objectifs spécifiques	
1. Maintenir un tissu d'actifs agricoles	1 et 2. Le plafonnement à 50 hectares permet aux ICHN de contribuer à l'entretien des terres difficiles.
2. Contribuer à la préservation des paysages et à l'entretien de l'espace	1 et 2. Des aides et programmes spécifiques d'entretien des terres difficiles et de valorisation des atouts sont mis en œuvre.
3. Contribuer à encourager des systèmes de production plus durables respectant des exigences environnementales.	3. La définition des BPAH permet le respect des exigences environnementales liées aux intrants et aux effluents.
Objectifs opérationnels	
Compenser les handicaps naturels, c'est-à-dire :	
1. Indemniser les handicaps naturels	1. Le zonage décrit les exploitants confrontés aux handicaps naturels. 1. Le montant des ICHN est significatif dans toutes les zones et régulièrement revalorisé. 2. Une politique stable de reconnaissance des handicaps naturels accompagne la mesure ICHN dans toutes les zones défavorisées françaises.
2. Reconnaître les handicaps naturels	
Actions	
Verser les ICHN	Une communication appropriée soutient la mise en œuvre de la politique.

Source : Tercia, 2003

Or, comme l'indique l'évaluateur du programme lorrain, dans la lutte pour l'appropriation des ressources, il semble que la capacité des services administratifs à imposer leurs revendications soit parfois plus déterminante que les réels arguments de développement rural. L'évaluation du programme de la Région Centre insiste également sur le danger d'utiliser « l'étalon monétaire » pour estimer les priorités car à efficience (rapport de l'efficacité au coût) égale, une mesure peut générer des dépenses publiques nulles (mesure réglementaire par exemple) ou plus ou moins élevées selon le public (secteur) et le type d'action (investissement matériel ou immatériel...) visés.

Cette démarche tient à la confusion qui est souvent faite par les documents uniques de programmations (DOCUP) eux-mêmes entre objectifs et mesures du programme, entre problèmes à résoudre, causes de ce problème et action sur cette cause. Cette confusion nécessite souvent une réflexion des évaluateurs sur les théories d'action mises en œuvre avec les programmes.

L'intérêt d'un cadre d'analyse reconnu pour reconstituer la logique d'action des politiques

Quand la politique à évaluer est particulièrement complexe, la reconstitution d'un cadre logique risque de laisser une part trop importante à la subjectivité de l'évaluateur. Pour éviter cette dérive, le recours à des références disciplinaires reconnues peut fournir un cadre commode pour classer les politiques. Une telle démarche a été adoptée pour réaliser un classement analytique et

pédagogique des dispositifs en faveur des espaces ruraux octroyés par les collectivités locales, dans le souci de permettre une meilleure compréhension, par les décideurs et les gestionnaires, des mécanismes de développement qu'ils mettent en œuvre de manière parfois non délibérée.

Le principe de classification retenu est attaché à la logique économique de justification des actions publiques, recomposée a posteriori en distinguant finalités, objectifs généraux, objectifs intermédiaires (cf. graphe). Au niveau le plus général, l'intervention publique en faveur de zones ou d'activités particulières se distingue selon qu'elle cherche à améliorer l'efficacité économique des agents concernés (logique allocative) ou qu'elle procède par pure redistribution (logique redistributive).

Dans le premier cas, l'action publique va tendre à compenser des imperfections de marché supposées propres aux espaces ruraux ou s'y exprimer avec une particulière acuité (faible mobilité du capital ou du travail, opacité de l'information). Elle va s'attacher aussi à la prise en charge des externalités et des biens publics locaux souvent spécifiques aux activités et aux espaces ruraux et qui échappent largement aux régulations marchandes. Dans le deuxième cas, les habitants et les activités des espaces ruraux, sont supposés pénalisés par une situation caractérisée par la faible densité, le sous-équipement ou l'enclavement. Ces écarts creusés par la dynamique même du marché suscitent une intervention publique justifiée au nom de l'équité.

A partir de ce canevas d'analyse qui recompose a posteriori la logique de l'action publique, les mesures inventoriées sont classées dans des familles homogènes au regard de la logique de l'action publique locale ; elles sont présentées en quatre groupes principaux.

Les mesures d'atténuation de la faible mobilité du capital et de déficience de l'information

Une part assez importante des mesures concerne une période estimée cruciale dans l'évolution des entreprises, celle de l'installation et de la reprise du fonds. Les mesures d'aide à l'installation portent sur différents aspects : facilités financières pour accéder au capital d'exploitation, informations sur les opportunités de reprise des fonds de commerce ou des terres agricoles, incitations à l'acquisition des techniques en facilitant les conditions d'apprentissage ou de formation.

Les mesures concernant les entreprises préexistantes s'adressent essentiellement à des entreprises en phase de croissance. Le soutien à l'investissement dans les espaces ruraux concerne presque exclusivement l'immobilier d'entreprise. Les mesures agricoles ont des orientations variées qui peuvent être regroupées dans différentes familles : amélioration du foncier agricole, renforcement des capacités de production, diversification des activités, soutien technique et lutte contre les risques sanitaires et naturels, promotion de l'agriculture de groupe. L'appui aux activités forestières est réalisé par deux familles d'action dont l'une mise sur le développement de la ressource et l'autre sur son accessibilité.

Le soutien aux filières de production peut passer par le truchement d'incitations individuelles ou collectives qui visent assez directement l'amélioration de l'organisation économique. La prise en compte de la qualité des produits agroalimentaires s'effectue par une mise aux normes sanitaires et, pour un grand nombre de cas, par une spécification territoriale. Les dispositifs publics tendent à renforcer la coordination des agents de la filière en cherchant parfois les formes d'organisation qui autorisent une répartition de la valeur ajoutée estimée équitable. Compte tenu de la forte proportion des mesures en jeu, le soutien à l'offre d'hébergement en volume et en qualité) a été considéré comme un objectif intermédiaire spécifique.

Les mesures de gestion des externalités et des biens publics environnementaux

Les mesures relatives aux effets externes positifs de production concernent exclusivement les secteurs agricole et sylvicole dont il s'agit de renforcer l'impact grâce à des mesures qui sont parfois concertées. Les mesures visant la réduction des effets négatifs de production portent à la fois sur le secteur agricole et sur les activités de construction d'infrastructure, par exemple dans le cadre du PMPOA. La gestion des déchets peut être rattachée à l'objectif de réduction des effets externes négatifs de la consommation.

Les mesures de compensation des effets de la faible densité, de la médiocrité des ressources communales et du retard d'équipement

Ces dispositifs portent d'abord sur le renforcement des infrastructures en réseau. Cet objectif renvoie à différentes familles de mesures qui concernent l'aménagement d'aires publiques de circulation et l'équipement en réseaux domestiques (entretien et augmentation de la capacité des réseaux téléphoniques, électriques, d'adduction et de traitement des eaux). L'accès aux organismes administratifs, sportifs, culturels ou scolaires constitue un deuxième objectif intermédiaire auquel se rattachent diverses familles de mesures. Le développement de services environnementaux correspond à des familles d'actions concernant différents objets : l'eau, le paysage et le patrimoine bâti.

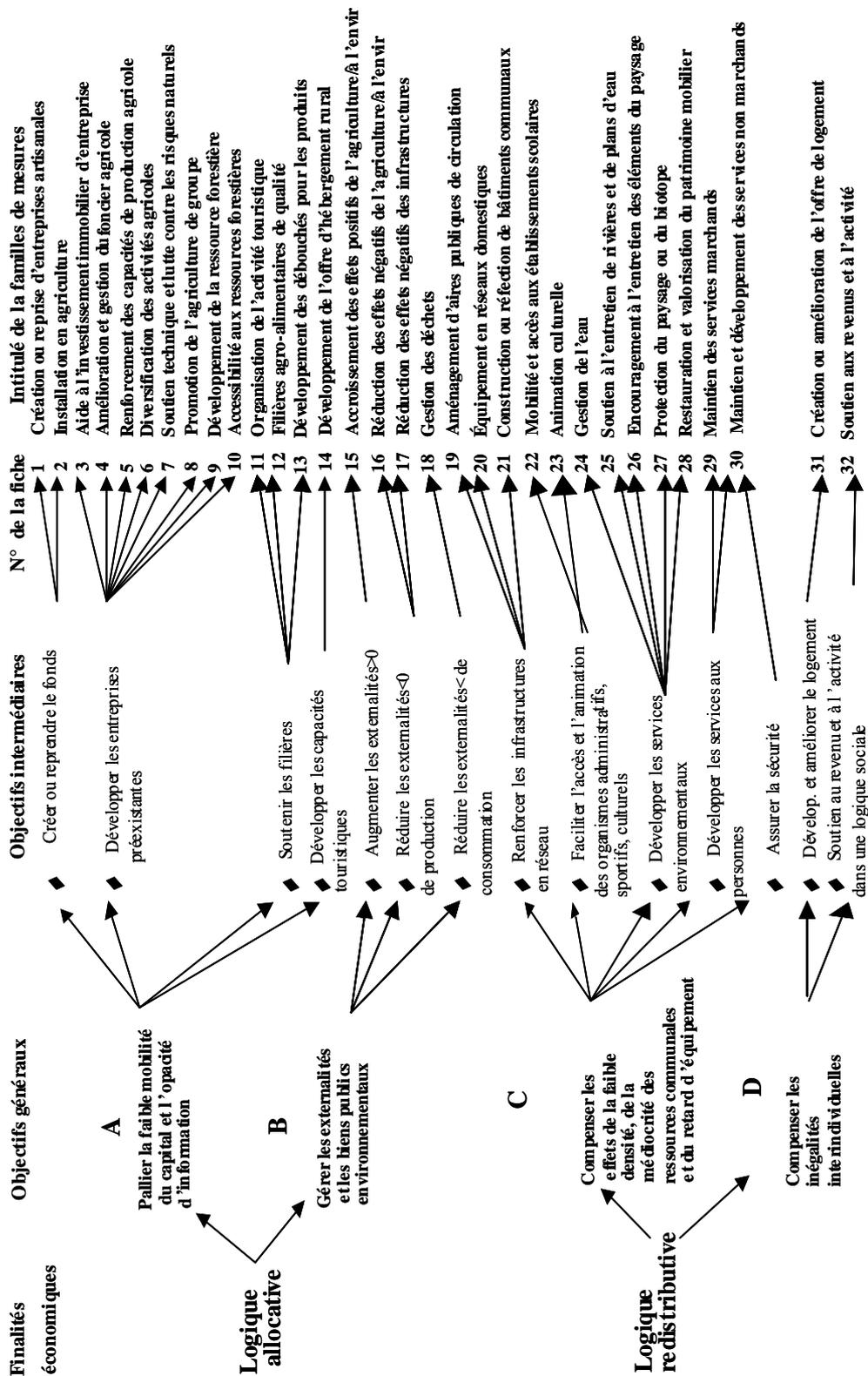
Les mesures de maintien ou de mise à niveau de divers services marchands, comme les derniers commerces polyvalents, ou non marchands, destinés principalement aux ménages, se rattachent à l'objectif de développement des services aux personnes qui concerne également le maintien de certains services publics éléments du cadre de vie en même temps que symboles de la présence de l'État (poste, école, gendarmerie).

Les mesures de compensation des inégalités interindividuelles

Les mesures spécifiques ayant pour but de compenser les inégalités interindividuelles sont rares. Le développement et l'amélioration des logements ainsi que la compensation de la chute de certains revenus liés à des activités caractéristiques du rural constituent les principales mesures relevées, avec le dispositif en faveur des agriculteurs en difficulté - le traitement de la pauvreté rurale fait plus l'objet d'adaptation de dispositifs nationaux dont on renforce les conditions de mise en vigueur (par exemple pour le RMI à travers les réseaux d'assistantes sociales de la Mutualité Sociale Agricole) que de la mise en place de procédures spécifiques.

L'analyse de la situation initiale est souvent réalisée comme s'il s'agissait d'un exercice imposé purement formel, déconnecté de l'analyse de la pertinence. Cette phase initiale est pourtant essentielle pour permettre d'analyser ultérieurement l'adéquation entre les besoins et les objectifs. Dans ce but, la démarche la mieux adaptée consiste d'abord à réaliser un diagnostic mettant en évidence les mécanismes d'évolution du territoire qui sera ensuite confronté aux objectifs du programme. Ceux-ci auront été préalablement hiérarchisés grâce à une démarche historique rigoureusement étayée par les textes de programmation. Quand la politique à évaluer est particulièrement complexe, le recours à des références disciplinaires reconnues (socio-économiques par exemple) permet de reconstituer et de hiérarchiser les objectifs qui serviront à organiser le questionnement et argumenter le jugement évaluatif.

Figure 9 – Classification des mesures pour les zones rurales des collectivités locales



Source : Aubert, Berriet-Sollicec et Guérin, 2001

L'étude de la pertinence du dispositif est un point central de l'évaluation pourtant parfois négligé

Si les évaluateurs omettent rarement d'étudier la pertinence du dispositif, l'analyse reste parfois superficielle. En principe sous sa forme la plus poussée, l'étude de la pertinence consiste à confronter la hiérarchie des objectifs précédemment élaborée aux processus de développement du territoire et à ses handicaps et aux opportunités qu'il peut offrir.

La comparaison entre l'arbre des objectifs et le diagnostic permettra de tirer des enseignements utiles. Ainsi, par exemple, l'évaluateur ayant constaté les besoins importants en matière de gestion des déchets ménagers, stigmatisera un manque de pertinence s'il ne constate pas d'objectifs qui correspondent à cette thématique.

Dans la moitié des cas, ces enjeux sont déduits d'un diagnostic préalable qui fait le point sur les mécanismes économiques et sociaux à l'œuvre dans les zones bénéficiant du dispositif.

Notre analyse met en évidence plusieurs interprétations de la pertinence. Une première interprétation, à la limite de l'abus de langage, consiste surtout à comparer les orientations générales de la politique aux objectifs du programme particulier et à les synthétiser de manière pédagogique.

Une deuxième démarche se conforme à la définition commune de la pertinence en rediscutant le bien fondé de la politique au regard des besoins. Enfin, une troisième approche revient à confronter les priorités du programme avec les priorités des besoins et traduit plus nettement des préoccupations stratégiques.

Une première approche formelle de la pertinence consiste à confronter les orientations générales avec les objectifs spécifiques du programme

Dans une démarche relativement superficielle, l'évaluateur aborde la question sous un angle institutionnel et s'attache à mettre en parallèle les objectifs stratégiques, c'est-à-dire les grandes orientations, définies au niveau européen, national ou régional et les orientations présentées dans les programmes. Le programme est alors considéré comme pertinent si ses objectifs se rapprochent des principales finalités, définies à une échelle donnée, régionale par exemple.

Ce mode de classement des objectifs semble plus souvent répondre à une demande de présentation synthétique du programme mis en œuvre pour mieux en percevoir la logique globale, qu'à une demande de compréhension des théories d'action utilisées. Cette approche ne remet pas en cause les instruments de politique de développement utilisés dans le programme et son occurrence montre souvent une maîtrise limitée du programme par son concepteur. Généralement cette approche purement formelle est traitée en début de rapport de manière totalement déconnectée du reste du raisonnement.

En ce qui concerne l'évaluation du deuxième pilier de la PAC, les orientations stratégiques sont définies dans les règlements européens qui font référence au traité constituant la communauté européenne. Ils se concrétisent dans le programme de développement rural national.

Lors des évaluations passées, les évaluateurs ont, en général, pris comme référence la réglementation européenne et vérifié sa traduction en programme français.

Une approche opérationnelle de la pertinence fondée sur l'analyse des besoins est rarement observée

Une approche plus complète de l'analyse de pertinence étudie précisément l'adéquation entre les besoins perçus par le commanditaire ou reconstruits par l'évaluateur, avec les objectifs affichés du dispositif. L'évaluation recourt alors à une étude de théorie d'action, selon le terme consacré.

Cette démarche peut conduire à remettre en cause non seulement les objectifs de l'action publique mais aussi les besoins tels qu'ils sont décrits dans le diagnostic préalable.

Cette seconde approche (pertinence des actions) s'attache à répondre à la question : les objectifs de l'action sont-ils de nature à résoudre les problèmes et à répondre aux enjeux ? Afin de rediscuter les objectifs, elle suppose une identification des théories d'action, rarement adoptée (cette pratique ne concerne que 3 cas sur 20 pour le programme Objectifs 5b).

L'évaluation du programme 5b Bourgogne (1994-1999) propose une analyse de pertinence reposant sur la répartition des attributions financières entre les deux orientations majeures retenues par le programme.

L'évaluateur montre que 42,5% du montant programmé est affecté à la satisfaction des besoins de la population, contre 57,5% au développement économique. Il souligne ainsi « l'importance des actions tournées vers les besoins des populations présentes, sans logique directe de développement économique ».

Ce raisonnement préalable interroge la théorie d'action et propose une grille de lecture conservée tout au long de l'étude. L'étude finale des impacts permettra finalement de confirmer ce problème de pertinence ; ce programme très sectoriel, s'efforce plus de développer l'existant, que de diversifier les activités et rechercher les actions innovantes.

Le cheminement logique de l'étude de pertinence se traduit par :

1. définition du problème : le développement économique de la région ;
2. principales causes du problème identifiées par le législateur : un développement économique insuffisant et un solde démographique négatif ;
3. actions mises en œuvre : aide au développement économique (investissements, action sur les ressources humaines...) ; ou à amélioration du confort et de la situation des résidents.

La vision de l'évaluateur semble être différente. Pour lui, le problème est économique, avec le déclin de la population pour conséquence. Il souligne donc un problème de pertinence du dispositif, dont une grande partie des moyens sont tournés vers les symptômes et non vers les causes du problème à résoudre.

Dans le cadre de l'évaluation du second pilier de la PAC, l'analyse critique des mesures est assez fréquente, par exemple sur les modes d'octroi des aides à l'installation et à la modernisation ou encore sur l'utilité de certains zonages.

Pour ces exemples, les évaluateurs ont été obligés de construire des argumentaires assez élaborés et quelques fois contestables. Dans le cas de l'évaluation de la préretraite, le constat de manque de pertinence a conduit l'administration à modifier profondément le dispositif en 1997.

L'analyse des besoins peut être réalisée à « dire d'expert » ou en fonction de diagnostics territoriaux destinés à identifier les processus de développement à l'œuvre dans les territoires.

Dans ce cas l'évaluation accorde une place importante aux études de terrains choisis en fonction de leur représentativité toujours relative¹³. L'exercice consiste à vérifier si les objectifs du dispositif jouent effectivement sur les processus de développement en cours. Cette démarche présente le risque d'imputer les problèmes de pertinence à la spécificité du territoire plutôt qu'à la conception même de la politique.

Cette seconde approche de la pertinence, fondée sur la critique de la théorie d'action, sert souvent de fil conducteur à l'ensemble du rapport, elle est utilisée pour analyser des effets et des impacts observés.

Une interprétation « stratégique » de la pertinence conduit à confronter les priorités et le réalisme du programme avec l'urgence des besoins

Sur un autre plan, les évaluateurs peuvent chercher à établir si le programme a effectivement une dimension stratégique en étudiant dans quelle mesure il observe une réelle hiérarchisation dans les choix d'action et si cet ordre de priorité tient compte des besoins du territoire.

L'évaluateur peut ainsi tenter d'apprécier si les objectifs sont juxtaposés sans ordre d'urgence ou s'il existe une hiérarchie de priorité parmi les objectifs généraux, par exemple entre les objectifs visant le développement économique et ceux qui tendent à satisfaire les besoins de base. De même, l'évaluation peut chercher à déterminer si le programme a pour but prioritaire de reproduire l'existant ou s'il vise à orienter l'économie locale vers des branches nouvelles.

Dans d'autres cas enfin, l'évaluation vise à discerner s'il n'existe pas un décalage entre les tendances lourdes de l'évolution du territoire étudié par rapport aux objectifs affichés du programme. Dans un territoire connaissant une érosion démographique forte et continue, par exemple, un objectif de stabilisation démographique peut être estimé trop ambitieux.

L'analyse de la pertinence, étape fondamentale de l'évaluation d'une politique publique, est bien souvent négligée par les prestataires qui se contentent de confronter les finalités et objectifs du programme avec les orientations générales du dispositif. Les biens fondés de la politique sont rarement remis en question de même que la comparaison entre hiérarchie des objectifs et des priorités du territoire n'est presque jamais traitée.

Cette approche utile nécessite de sortir d'une démarche purement technique pour remonter au bien fondé de la politique. Tant par son attitude que par une demande explicite, le commanditaire a ainsi un rôle important à jouer pour inciter le prestataire à réaliser une analyse poussée de la pertinence.

En ce qui concerne l'évaluation du deuxième pilier de la PAC, peu d'évaluateurs se sont engagés sur ce terrain, le modèle de cahier des charges européen n'y incitant pas.

¹³ Dans le cadre de l'évaluation des politiques de développement rural, le choix des six terrains d'étude avait été réalisé à partir d'une analyse multicritère des cantons ruraux.

Cependant, pour quelques mesures, des propositions d'orientations stratégiques nouvelles et argumentées ont induit des débats beaucoup plus ouverts qu'ils ne l'étaient par le passé.

Dans l'évaluation des politiques de développement rural parmi les recommandations un certain nombre d'axes stratégiques nouveaux ont été formulés, en particulier en ce qui concerne la nécessité d'élaborer une politique périurbaine et plus généralement de prendre en compte les nouveaux comportements de mobilité des populations.

L'analyse de la cohérence reste centrée sur le dispositif sans suffisamment prendre en compte les autres politiques publiques.

Comme la pertinence, la cohérence du programme est une condition importante de l'efficacité et par conséquent de la réussite globale du programme. Classiquement, **la cohérence externe** consiste à étudier la compatibilité des objectifs des mesures ou des programmes étudiés avec les objectifs d'autres dispositifs du même domaine, alors que **la cohérence interne** se limite à analyser la compatibilité des mesures du programme les une par rapport aux autres.

Celle-ci donne lieu à deux types d'analyse, l'une insiste sur la correspondance entre les moyens et les objectifs, l'autre met l'accent sur la compatibilité et la complémentarité entre les objectifs du programme.

La cohérence entre moyens et objectifs

L'analyse de la cohérence interne consiste à la fois à apprécier l'adéquation entre les moyens mobilisés et les objectifs visés et à détecter les contradictions ou les complémentarités qui se manifestent entre les objectifs du programme.

La cohérence entre moyens et objectifs est souvent étudiée, cependant la moitié des évaluations du programme Objectif 5b n'ont pas pris en compte ce critère.

Lors de l'évaluation du programme 5b ; les moyens les plus souvent étudiés concernent l'animation, le financement et le zonage¹⁴. L'échelle de gestion du dispositif est examinée mais la population cible est très rarement évoquée.

Dans l'ensemble, les évaluations constatent rarement un manque de moyens financiers. Dans certaines zones rurales, ce sont en effet surtout les projets susceptibles de bénéficier du programme qui font défaut. Néanmoins, il est possible que la dimension micro-économique des évaluations influence ce constat qu'une approche macro-économique en termes de transferts globaux pourrait fortement nuancer. Les évaluations insistent surtout sur de trop faibles capacités d'animation ne permettant pas d'améliorer la territorialisation du dispositif.

Par ailleurs, comme préalablement signalé, la majorité des évaluateurs utilise les sommes programmées pour établir une hiérarchie entre les objectifs. Ce faisant, ils formulent implicitement l'hypothèse de la cohérence entre cette répartition et les objectifs exprimés.

La question du zonage est évidemment un aspect important dans le cas de politiques comme le programme 5b destiné à cibler les aides sur des territoires fragiles selon une logique de

¹⁴ Pour l'ensemble des 72 évaluations étudiées, les moyens financiers sont pris en compte dans environ la moitié des cas, le ciblage de la population, l'animation, le zonage et le niveau géographique de gestion a été pris en compte dans environ un quart des cas.

discrimination positive. En discutant de la cohérence du zonage¹⁵, les évaluateurs mettent implicitement en débat les choix des critères de fragilité qui, tempérés par quelques ajustements, ont déterminé le périmètre d'intervention sur lequel les concepteurs régionaux du programme n'ont en fait guère de prise.

Les évaluateurs argumentent souvent sur le manque d'homogénéité du territoire circonscrit par le zonage. *A contrario*, certaines évaluations insistent sur le caractère trop exclusivement uniforme du territoire d'intervention qui, en ciblant un espace faiblement peuplé et en déclin, empêche de fonder le développement sur un minimum de polarisation des activités et des populations. C'est le cas de l'évaluation du programme 5b Bourgogne qui déplore que certaines « villes portes » soient exclues du programme de développement.

Par ailleurs, le caractère trop peu incitatif de l'aide versée est parfois souligné. Inversement dans d'autres cas, c'est parfois le principe même de la subvention génératrice d'effets d'aubaine, jugés excessifs, qui est critiqué.

L'étude des mécanismes d'incitation est rarement entreprise de manière systématique (à l'exception par exemple de l'évaluation du programme 5b Bourgogne 1989-1993). L'évaluateur, notamment en ce qui concerne les mesures agri-environnementales, ne cherche pas à remonter aux principes des dispositifs étudiés en s'interrogeant sur la manière d'atteindre les mêmes objectifs par des mécanismes incitatifs différents.

Dans un cas, celui de l'évaluation du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, les experts confrontent les mécanismes adoptés à des principes plus généraux. En l'occurrence, ils concluent à la quasi incompatibilité entre le principe de cette prime et celle du pollueur payeur pourtant instituée antérieurement à la mesure.

Qu'il s'agisse de discuter de l'adaptation des zonages ou du système d'incitation, l'analyse de la cohérence interne peut conduire à mettre en débat des principes assez fondamentaux de la politique.

La cohérence entre les objectifs parfois abordée en terme de complémentarité

Que l'on se réfère à l'ensemble des évaluations ex post étudiées ou seulement aux évaluations du programme 5 b, la cohérence interne est analysée dans la moitié des cas.

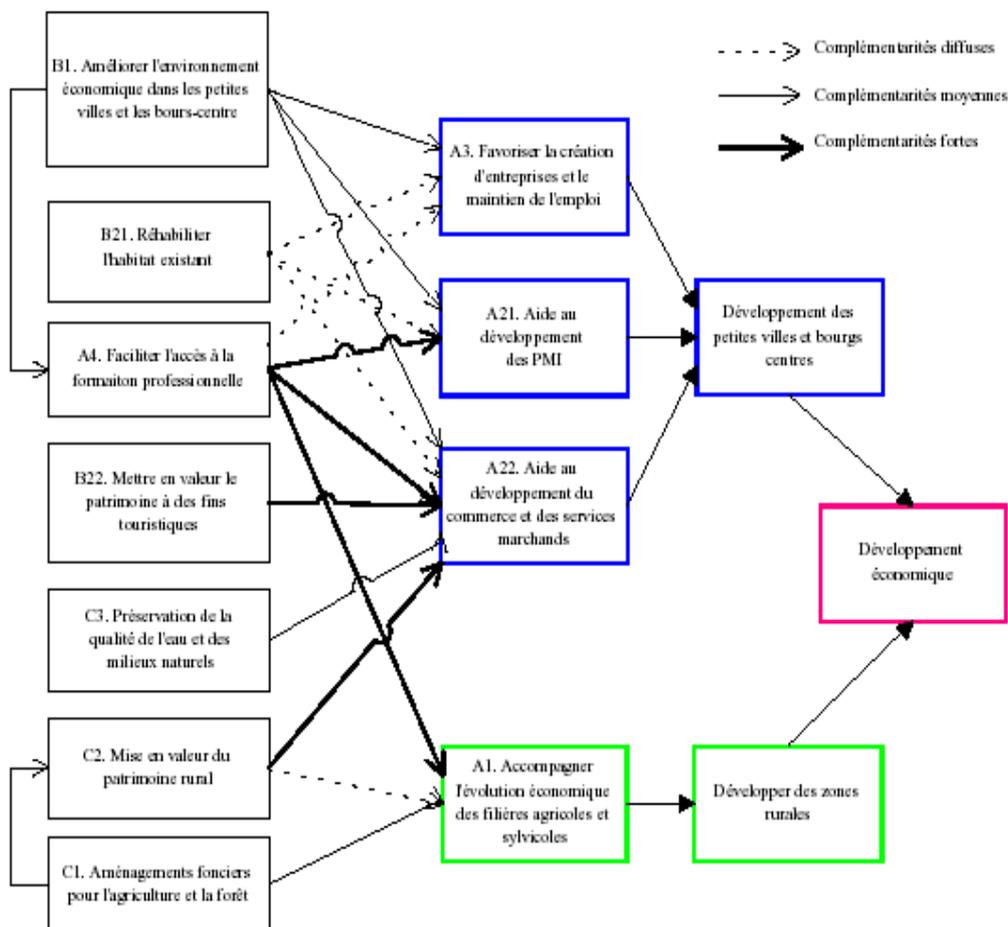
L'étude de l'enchaînement entre les objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels permet de constater certaines carences comme dans le cas d'un programme où l'objectif stratégique de diversification des activités ne se traduit guère par des objectifs opérationnels sauf dans le cas du tourisme.

Le rapport d'évaluation du 5b Bourgogne (1994-1999), fournit un bon exemple de l'importance de la constitution d'un **graphe des objectifs** du programme. L'évaluateur décrit l'enchaînement des objectifs, partant des deux orientations majeures du programme initial (satisfaction des besoins de la population et développement économique) et aboutissant à la liste des sous mesures, en passant par les objectifs stratégiques (valorisation des ressources fixes, développement des entreprises, développement du capital humain et dynamique de population) et opérationnels.

¹⁵ Les évaluateurs parlent le plus souvent de pertinence du zonage mais il s'agit bien de cohérence puisqu'en réalité ils mettent en débat l'adéquation d'un moyen : la délimitation territoriale, avec un objectif : le développement du territoire.

Ce graphe relève plusieurs incohérences dans le programme, indiquant notamment que certains objectifs opérationnels ne donnent lieu à aucune action ou que certaines actions menées ne répondent à aucun objectif opérationnel prévu.

Figure 10 – Relations entre les mesures du programme 5b en Lorraine



Source : ADAE et Mouterde consultant

L'évaluateur du programme 5b lorrain (1994-1999) reconstruit lui aussi un arbre complet des objectifs. Dans un premier temps, il énumère les différentes mesures du programme. Ensuite, il poursuit son analyse de cohérence par une étude systématique de **complémentarité des mesures**.

A l'aide d'une matrice croisant l'ensemble des mesures (objectifs spécifiques), l'évaluateur donne un indicateur de complémentarité des mesures deux à deux. Il identifie ainsi une forte complémentarité entre la mesure d'accompagnement de l'évolution des filières agricoles et celle d'aide à la formation professionnelle, celle-ci profitant pleinement à celle-là. Un indicateur de complémentarité est alors créé, gradué de 1 à 3, selon son intensité. La matrice fait apparaître en colonnes les actions qui engendrent un effet de complémentarité (l'aide à la formation a un effet de complémentarité sur l'aide au développement des PMI) et en lignes les mesures bénéficiant de cet effet de complémentarité.

Lorsque la démarche d'évaluation vise à redonner de la cohérence à des dispositifs dispersés, comme dans le cas de l'évaluation interministérielle des politiques de développement rural, l'évaluateur est conduit à observer une démarche inverse, c'est à dire en partant des actions et en remontant aux objectifs, en proposant sa propre interprétation de la cohérence.

Pour éviter qu'elle soit entachée d'une trop forte subjectivité, cette démarche doit reposer sur une analyse socio-économique aux fondements reconnus et explicites et être mise en discussion auprès de plusieurs types d'acteurs (gestionnaires, développeurs et élus locaux).

L'intérêt de la reconstitution du graphe d'objectifs est multiple. Il répond d'abord à des préoccupations pratiques et immédiates de l'évaluation en permettant de hiérarchiser les liens de cause à effet et d'envisager pour chaque catégorie d'objectifs les descripteurs nécessaires pour apprécier dans quelle mesure le programme a permis de les atteindre.

Pour les programmes qui n'ont pas réellement bénéficié d'une organisation rigoureuse d'objectifs précis, mais ont surtout été élaborés par agrégation de mesures sectorielles préexistantes (cas de la majorité des programmes Objectif b de première génération), l'évaluateur peut contribuer à améliorer la conception et le suivi du programme suivant.

Dans le cas de l'évaluation des politiques de développement rural, où il s'agissait d'analyser des dispositifs disparates, le graphe d'objectifs a été utilisé dans une logique normative pour indiquer les possibilités de cohérence qui pouvaient exister entre des mesures dont l'articulation n'avait pas été envisagée à l'origine. Au contraire, dans l'évaluation du deuxième pilier de la PAC la cohérence interne entre les différentes mesures a été peu prise en compte. Un constat sur la synergie des mesures deux à deux, reflète la logique de juxtaposition de la démarche législative de la Commission qui, en 1999, rédigeait le règlement de développement rural en regroupant neuf précédents.

Cette démarche est utile à l'échelle globale pour souligner les articulations nécessaires entre les différents objectifs des dispositifs et les efforts à réaliser par les administrations pour accroître les complémentarités de ces objectifs.

A l'échelle des territoires, ce cheminement est également utile pour confronter l'ensemble des leviers d'action mobilisés par les différentes procédures avec les besoins analysés grâce au diagnostic territorial.

A l'échelon du territoire tout particulièrement le graphe d'objectifs suppose de reconstruire artificiellement une cohérence pour améliorer la compréhension des logiques d'action à l'œuvre entre des dispositifs dont l'adoption a souvent été décidée au fur et à mesure des opportunités et sans qu'il existe de plan d'ensemble.

Le graphe d'objectifs a pour fonction dans ce cas de préciser la stratégie implicite à laquelle pourrait correspondre une série de décisions adaptées souvent isolément à l'échelle du territoire. Il permet ensuite de confronter cette stratégie aux besoins du territoire.

L'étude de la cohérence externe est la prise en compte d'autres dispositifs

La multiplication des dispositifs de développement rural conduits sur un même territoire rend la question de la cohérence externe de ces politiques de plus en plus cruciale. Ce problème est très souvent posé aux évaluateurs de programmes Objectif 5b, qui semblent pourtant éprouver des difficultés à le traiter. Une certaine ambivalence de cette notion de cohérence externe n'est pas étrangère à ces difficultés.

Selon une première lecture, deux dispositifs différents sont incohérents s'ils tendent à engendrer des effets contraires. Ainsi, à superficie agricole constante, une mesure d'aide à l'accroissement des surfaces des exploitations agricoles apparaîtra comme incohérente avec une mesure destinée à améliorer le taux de renouvellement des exploitations agricoles conformément à la politique d'encouragement aux installations des jeunes agriculteurs. Une seconde démarche vise non plus à raisonner la cohérence en termes binaires d'incompatibilité ou de compatibilité mais à apprécier le degré de complémentarité entre deux programmes assez voisins.

Les évaluations des programmes Objectif 5b qui se sont vues assigner l'étude de la « valeur ajoutée du programme » ont particulièrement développé cet aspect en comparant le programme évalué à d'autres comme celui des Contrats de Plan État-Région (CPER) ou les initiatives LEADER.

Un croisement des différentes mesures permet de souligner la complémentarité des programmes si une mesure se retrouve dans un programme, mais pas dans l'autre.

Dans le cas contraire d'une mesure commune à deux programmes, l'évaluateur conclut dans la quasi totalité des cas au renforcement des actions (programme 5b Pays de la Loire...). Pour un programme comme l'objectif 5b, dont le but est la discrimination positive, la similitude de certaines mesures communes à d'autres politiques, n'est pas une incohérence en soi si cette discrimination est caractérisée soit par un taux d'aide modulé soit par un seuil d'éligibilité abaissé.

Dans un seul des cas étudiés (le programme 5b lorrain 1994-1999), l'évaluation présente une étude très détaillée des différents programmes actifs dans la Région. Les dispositifs locaux (OPAH notamment) sont étudiés, ainsi que les programmes nationaux (CPER essentiellement) et européens agissant plus ou moins directement sur la zone prise en compte par le programme 5b (programme des anciens Objectif 2, INTERREG II, LEADER II, autres programmes d'initiative communautaire). Une analyse financière est présentée, dans cette étude, qui s'apparente cependant plus à un état des lieux qu'à une réelle analyse de cohérence externe.

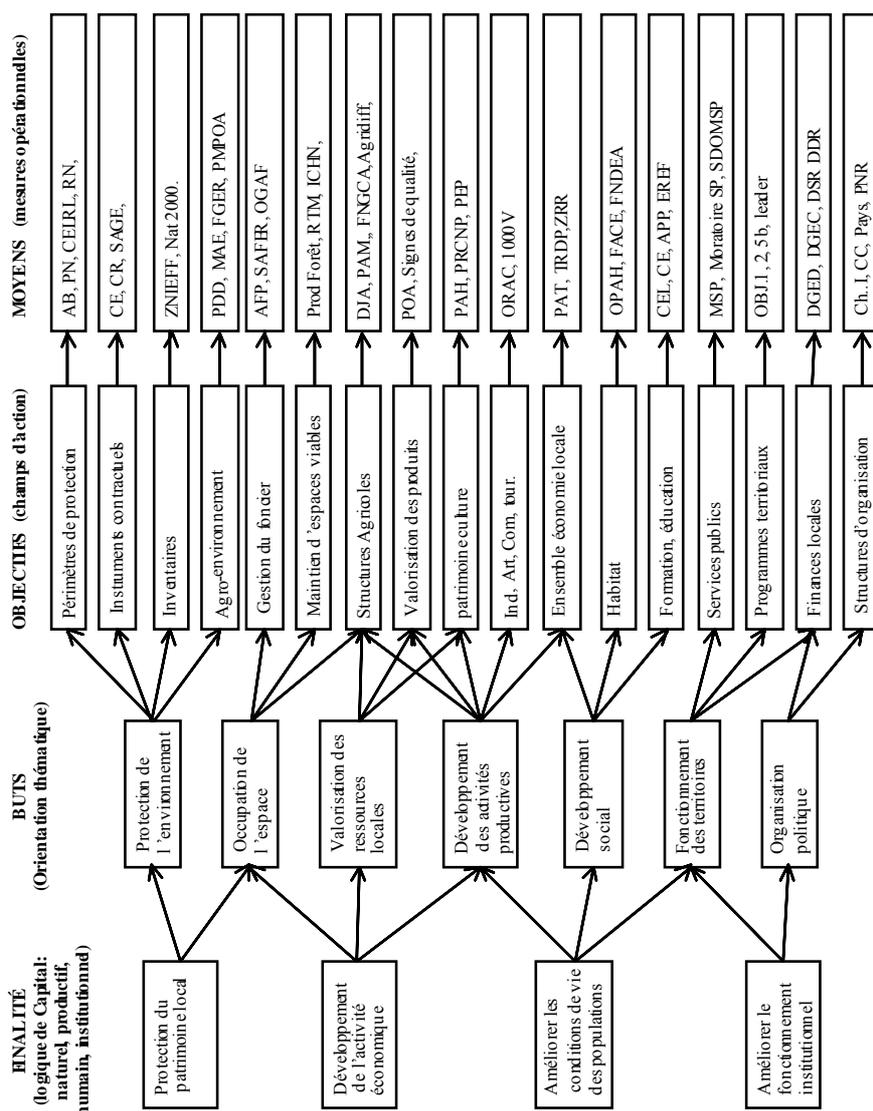
Dans le cadre de l'évaluation LEADER, l'étude de la cohérence externe porte aussi sur la confrontation avec les périmètres d'intervention d'opérations conduites dans le cadre d'autres dispositifs comme le CPER ou le programme 5b. Ces investigations permettent de souligner certaines contradictions, car la superposition des projets portés par différents programmes, quand elle est insuffisamment articulée, peut perturber le développement du territoire.

En ce qui concerne les évaluations des mesures du deuxième pilier de la PAC, cet exercice est assez rarement réalisé par les évaluateurs qui ne prennent pas en compte l'ensemble des dispositifs. L'évaluation du dispositif des préretraites, en revanche, a permis d'expliquer et de quantifier, de façon convaincante la puissance du mécanisme d'agrandissement des exploitations agricoles entre 1992 et 1997. Elle a mis en évidence l'effet conjugué de l'offre massive de terre due à la préretraite et de trois dispositifs (aides directes, GAEC et DJA) qui ont facilité l'installation de nombreux jeunes sur de grandes surfaces en association avec leur père, privant ainsi leurs cadets d'opportunités d'installations sur des surfaces plus modestes durant les cinq ans qui suivirent.

Dans l'évaluation du PDRN réalisée entre 2002 et 2003, une question spécifique sur la cohérence entre le premier pilier et le second était explicitement posée pour identifier les contradictions entre ces deux composantes de la politique agricole dont la gestion ne permet aucune articulation territoriale hormis la modulation.

Dans les évaluations des programmes 5b, l'analyse de la cohérence externe apparaît finalement relativement peu poussée. Il est vrai que l'étendue et la complexité de ce type de programme rendent très ardue une telle analyse, que seule une « évaluation multi-programmes » pourrait satisfaire. Pourtant ce type d'analyse est utile, en particulier dans le cas de politiques de discrimination positive, afin de vérifier que d'autres politiques ne viennent pas contrarier la volonté affichée d'agir avec des moyens renforcés en faveur de territoires ou de population dont la situation est jugée structurellement délicate.

Figure 11 – Arbre d'objectifs des politiques de développement rural



Source : Commissariat Général du Plan 2003

Le graphe ci-joint a été produit lors de l'évaluation des politiques de développement rural. Dans le cadre de cette évaluation l'accent était mis sur la diversité et la cohérence des politiques entre elles. Ce graphe d'objectifs permet de mettre en cohérence l'ensemble des mesures par

rapport à différentes finalités déclinées en buts ou objectifs stratégiques et en champs d'action ou objectifs opérationnels. Cette évaluation a centré son analyse sur l'analyse d'ensemble des mesures de développement rural. Cet exercice, dispendieux en temps, peut difficilement être réalisé pour chaque évaluation. Cependant un effort d'analyse de la cohérence d'une politique avec celles qui interfèrent avec elle permettra de relativiser les résultats sur les effets propres ainsi que les recommandations.

Le degré d'approfondissement de l'analyse de la pertinence et de la cohérence interne renvoie à deux conceptions différentes de l'évaluation qualifiées parfois de relative et d'explicative¹⁶. Dans une première conception dite relative, l'évaluation ne remet en discussion ni les objectifs, ni le diagnostic initial pas plus qu'elle ne cherche, lors de l'analyse de la cohérence moyens/objectifs, à étudier le mécanisme d'action des dispositifs. Cette conception relative caractérise la majorité des évaluations, notamment celles des mesures agro environnementales et des programmes 5b.

Minoritaire, une seconde catégorie de travaux relève d'une conception explicative de l'évaluation. Elle adopte une analyse plus approfondie de la pertinence en mettant en débat la rationalité des objectifs et du diagnostic ; sur le plan de la cohérence interne en discutant de l'adaptation des mécanismes d'intervention et, in fine, de choix alternatifs de mode d'intervention.

Même si, dans l'absolu, la démarche explicative semble plus complète et permet de proposer une réorientation plus fondamentale de la politique il n'existe pas de hiérarchie de valeur entre ces deux conceptions. L'une et l'autre peuvent s'avérer adaptées à une situation donnée.

Les analyses de la mise en œuvre sont traitées trop souvent sous forme d'audit

L'étude de mise en œuvre et de l'efficacité administrative est de plus en plus prise en compte

L'examen des conditions de mise en œuvre des actions publiques est surtout pratiqué pour les évaluations de programmes européens 5b (deux sur trois y ont recours) et plus encore de LEADER. La relative nouveauté et la dimension partenariale de ces programmes explique cet intérêt. Les mesures nationales mieux rodées et généralement moins novatrices sur le plan organisationnel suscitent moins souvent (une fois sur deux) une analyse de leur mise en œuvre.

Le cas de l'évaluation des calamités agricoles est exemplaire à cet égard. L'ancienneté de la mesure avait conduit nombre de membres de l'administration et de la profession à émettre un jugement négatif sur son efficacité et son efficience. Les travaux ont permis d'évaluer les coûts de gestion administratifs, qui comparés à ceux des assurances, se sont avérés tellement

¹⁶ Voir en particulier Daucé P., 1998, « L'évaluation des politiques communautaires de développement régional, enjeux, méthodes, résultats, l'exemple de l'Objectif 5b en Bourgogne », Revue d'Économie Rurale et Urbaine, n°4.

compétitifs, que l'intérêt pour ce dispositif public a retrouvé un nouveau regain d'intérêt et a conduit à proposer un nouveau schéma administratif mieux adapté au contexte actuel, caractérisé par des agriculteurs moins nombreux et de meilleurs moyens logistiques de communication entre les agriculteurs et l'administration qu'il y a trente ans.

L'analyse de la mise en œuvre sous forme d'audit organisationnel se systématisé

L'évaluation de certains programmes 5 b donne lieu à une analyse systématique des moyens et méthodes mis en œuvre dans l'information, l'animation, la gestion des dossiers, le processus de financement et le suivi des mesures. De cette étude résultent généralement des recommandations ponctuelles, concernant un mode de gestion ou un organisme. Dans d'autres cas, l'audit organisationnel est pratiqué de manière sélective sur les mesures attestant un faible taux de réalisation et qui, de ce fait, semblent poser problème.

Cette analyse est parfois accompagnée d'une enquête auprès des bénéficiaires, destinée à renforcer ces considérations. Notons que ce type d'enquête révèle dans presque tous les cas des durées de traitement trop longues et une trop grande complexité des dossiers de candidature. La production d'un sociogramme clair permet souvent d'exposer le niveau de complexité de gestion de la mesure. En revanche, le prestataire ne doit pas se focaliser sur le fonctionnement de l'organisation administrative d'une part pour des raisons de temps, d'autre part parce que l'administration dispose d'autres moyens (à savoir des audits organisationnels).

En raison de l'importance qu'il accorde aux acteurs locaux et aux modalités d'impulsion du processus de développement, le programme Leader a donné lieu à une analyse particulièrement minutieuse de sa mise en œuvre. Cette analyse étudie en particulier les conditions de diffusion de l'information sur le dispositif auprès des acteurs locaux. Elle précise le fonctionnement du comité régional de suivi, en particulier les modalités plus ou moins sélectives de choix des dossiers, le degré de concentration départementale de la gestion, la nature et l'importance de l'animation réalisée par le conseil régional.

A l'échelle locale, l'analyse de la mise en œuvre du programme Leader examine avec minutie les conditions d'élaboration du diagnostic local et sa qualité, l'importance et la diversité des réseaux de partenariat local qui sont mobilisés et enfin le mode d'élaboration des dossiers, leur qualité et souvent le degré de participation que leur constitution implique.

Pour les mesures du deuxième pilier de la PAC, la mise en œuvre est généralement étudiée par des entretiens avec les gestionnaires de terrain et les bénéficiaires. Dans l'évaluation du PDRN, elle a fait l'objet d'une question spécifique commune à tous les lots englobant l'analyse proche de l'audit organisationnel, complétée par un travail concret sur la qualité du suivi tant des données de gestion que de leur utilisation.

D'une façon générale, l'analyse de la mise en œuvre permet de mettre en relief non seulement des points de blocage mais aussi des particularités intéressantes et à reproduire, dans l'animation ou la gestion des dispositifs.

L'analyse de la mise en œuvre locale permet d'avoir une vision d'ensemble de la pertinence et de la cohérence

L'adéquation entre les moyens et les besoins est par nature construite ex ante, lors de la préparation du programme. Or c'est bien souvent au stade de la mise en œuvre et dans un contexte territorial particulier que les contradictions au sein des objectifs et entre les objectifs

et les moyens apparaissent. De même qu'est mise en évidence de façon particulièrement nette l'inadéquation entre les moyens effectivement mobilisés et les besoins.

Il apparaît ainsi particulièrement utile que l'évaluateur se questionne sur la pertinence et la cohérence du dispositif au cours de l'analyse de la mise en œuvre.

Les études de terrain permettent de mettre en évidence l'absence d'adaptation des moyens utilisés avec les objectifs qu'il semble prioritaire de poursuivre dans les territoires considérés. L'évaluation du PDRN souligne ainsi l'inadéquation qui peut exister entre les types d'actions retenues et les objectifs qu'il semble prioritaire de poursuivre. Ainsi dans un espace périurbain résidentiel, les aides aux productions animales classiques avaient été massivement attribuées alors que les actions en faveur de l'agriculture de service et de la vente directe sont rarement retenues.

Ainsi, l'adéquation entre les moyens et les objectifs gagne à être analysée non seulement au stade de la conception mais aussi à celui de la mise en œuvre.

L'étude des réalisations du dispositif

Les évaluations de programmes distinguent généralement les réalisations physiques et financières des effets induits.

L'appréciation des engagements et des réalisations financiers

L'ensemble des évaluations étudiées concerne principalement des dispositifs incitatifs, fondant leur action sur la subvention de projets liés au développement rural. Pour cette raison, le premier objet de ces démarches évaluatives concerne les réalisations directement observables. Le traitement de ces réalisations est cependant très variable, selon que les évaluations concernent des mesures ou des programmes.

Concernant les évaluations des programmes 5b, l'étude financière consiste le plus souvent à comparer les réalisations à la maquette du programme (2/3 des cas).

L'analyse du taux de réalisation financière permet de vérifier le réalisme du montage initial. Elle ne peut constituer qu'une première étape qui doit inciter ensuite à étudier les facteurs explicatifs de cette situation. Ces facteurs sont à rechercher non seulement dans la conception du programme, un taux satisfaisant pouvant s'expliquer d'ailleurs par des objectifs initiaux trop peu ambitieux, mais aussi dans le rôle incitatif de l'aide et surtout dans les conditions de la mise en œuvre (diffusion de l'information, complexité de l'élaboration des dossiers, délais d'instruction, plus ou moins forte sélectivité des dossiers).

La concentration des aides est analysée dans la moitié des cas. Pour valoriser pleinement cette information, il est nécessaire que l'évaluateur s'interroge sur la **dimension redistributive** de l'aide sur le plan spatial et social ou *a contrario* sur sa **dimension allocative**, c'est-à-dire tournée vers l'efficacité économique. Dans un quart des cas, l'évaluateur cherche à mettre en relation le dynamisme économique et social des zones soutenues avec l'importance des aides octroyées.

La différence entre la dimension redistributive *et* allocative est pourtant essentielle. Les politiques redistributives qui visent à compenser un handicap correspondent à des aides souvent standardisées et attribuées de manière systématique (« logique de guichet ») c'est par exemple le cas de l'ICHN. Les mesures allocatives sont allouées dans des conditions

de production spécifiques et s'inscrivent dans un projet incitatif. C'est par exemple le cas de la dotation jeune agriculteur (DJA) et des mesures agri-environnementales (MAE).

L'évaluation des MAE est tout à fait éloquent à cet égard. Les MAE ont connu une période de développement depuis 10 ans ; en 2000, le développement des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) a entraîné dans un premier temps une baisse du flux annuel de nouveaux contrats. Après quelques mois, le développement des CTE est rentré dans une phase de croissance soutenue entraînant ainsi le développement des MAE. Mais la transformation des CTE en contrat d'agriculture durable (CAD) a induit une période de latence d'environ un an sans pouvoir établir les nouveaux contrats, la procédure n'étant pas opérationnelle. Ainsi, cet exemple montre les limites de l'utilisation des réalisations comme indicateur d'évaluation d'une mesure tant il peut être soumis à des facteurs extérieurs.

Quelques évaluations traitent ces données financières comme des coûts qu'il conviendra de comparer aux réalisations physiques et aux impacts, dans une recherche d'efficience. C'est particulièrement vrai dans le cas de dépenses assez modestes sur des secteurs souvent stratégiques comme des investissements immatériels en information ou en communication.

Les dépenses importantes, mais concentrées sur un secteur ou dans une zone peuvent être un indicateur de déséquilibre des affectations, ou de recherche d'équité entre les populations cibles.

Certaines évaluations accordent une importance et un sens particulièrement fort à ces indicateurs. A l'extrême, la dépense n'est plus considérée comme la contrepartie d'une réalisation physique, mais comme l'objet du dispositif lui-même. Cette démarche consiste à considérer que si le budget est dépensé, l'objectif est atteint. L'importance accordée à cette dimension traduit aussi une intention non déclarée des évaluateurs des programmes Objectif 5b, qui consiste à mesurer dans quelle mesure les contributions financières européennes sont maximisées. Cette perception des « réalisations financières » peut refléter une approche particulière du développement, qui voit dans les facteurs exogènes, comme les financements extérieurs injectés dans une zone donnée, une influence prépondérante sur le développement rural.

L'étude précise de l'effet d'entraînement de ces dépenses ne peut et n'est pas envisagée. Tout au plus, concernant des mesures précises, comme la construction des bâtiments d'élevage en bois, certaines évaluations ont tenté d'apprécier les effets d'entraînement sur les entreprises régionales, en étudiant, à partir des factures, le montant des travaux et la localisation des établissements qui les ont réalisés.

La construction parfois très sophistiquée et très précise d'indicateurs financiers, qui rapportent les dépenses totales à leur contrepartie publique, permet de formuler un jugement en termes d'efficacité du programme. Ceci pourrait être justifié quand d'autres effets sont également pris en compte comme les effets d'opportunité, d'éviction ou de déplacement, qui traduisent souvent un effet stimulant de l'action publique, sur des actions économiques qui auraient très probablement été réalisées sans aides, mais pas au même endroit ni par les mêmes acteurs et au même moment. Ce type de raisonnement présente donc des limites méthodologiques importantes mais surtout peut conduire à des interprétations douteuses voire erronées.

Plus généralement, dans le cas de l'évaluation des programmes globaux, la comparaison entre les masses financières dépensées par secteur ou domaine particulier et des descripteurs attestant du poids économique du domaine dans ce secteur (exemple : part du financement de l'agriculture et part de la population agricole) permet d'étudier dans quelle mesure le programme tend à reproduire les structures économiques existantes ou si au contraire elles

tendent d'infléchir l'orientation de l'économie locale vers des domaines nouveaux. Dans ce domaine, les comparaisons interrégionales peuvent être particulièrement éclairantes.

Les réalisations physiques

Les réalisations physiques constituent un élément parfois central des évaluations étudiées. Le degré de détail ou d'exhaustivité de leur étude dépend d'une part, de la disponibilité des informations, liée à l'efficacité du système de suivi, d'autre part, des finalités de l'évaluation.

En ce qui concerne le programme 5b, les réalisations sont le plus souvent classées par actions élémentaires (dans 9 cas sur 10) ou regroupées par grands domaines d'intervention (70% des cas) ou encore par zones géographiques (60% des évaluations). En revanche, elles sont moins fréquemment regroupées par finalités et objectifs (40% des cas) ou par maîtres d'ouvrage. L'analyse des réalisations par leviers d'action est très rarement réalisée (un cas sur dix).

Les indicateurs de réalisation font ensuite l'objet de comparaisons diverses qui permettent d'étudier la concentration géographique des réalisations physiques (40% des cas) ou plus rarement de confronter les effectifs de bénéficiaires à la population totale (15% des cas).

Dans le cas de la politique d'installation l'indicateur de référence est le nombre d'installation par année. Ces dernières années, l'offre d'exploitation par les départements à la retraite a fortement décliné pour des raisons démographiques (baisse tendancielle des départements et classes creuses de la dernière guerre) amplifié par l'effet retard de la préretraite dont l'impact a été fort jusqu'en 1997. Les évaluateurs, en s'inspirant de modèles démographiques ont abandonné cet indicateur, pourtant très utilisé d'un point de vue médiatique pour lui préférer le taux de transmission (rapport entre le nombre d'installation et celui des départements), qui est moins simple à construire, mais qui s'affranchit des situations conjoncturelles et est plus opérationnel pour porter un jugement sur l'efficacité de la mesure.

La mesure des impacts et des résultats

L'étape suivante de l'analyse d'efficacité concerne les effets du programme. Ces effets peuvent être reliés aux objectifs intermédiaires ou aux objectifs stratégiques.

L'étude des effets en rapport avec les objectifs intermédiaires

Certaines analyses s'appuient sur l'étude des objectifs intermédiaires, comme dans le cas de l'évaluation Objectif 5b bourguignon (1989-1994), par exemple, où l'évaluateur étudie dans un premier temps les réalisations sectorielles qui résultent des mesures programmées. Ensuite, l'évaluateur a choisi d'étudier l'impact du programme sur l'évolution des équipements et conditions de vie, la modification des comportements individuels des acteurs économiques, les dynamiques collectives des acteurs locaux et l'environnement, qui constituent, en fait, les objectifs intermédiaires.

Dans le cadre de l'étude des effets en rapport avec les objectifs stratégiques, une première catégorie d'analyse est souvent sectorielle, utilise des outils et des indicateurs généralement bien connus, pour tenter d'observer l'effet des réalisations sur la santé des entreprises (paramètres comptables et financiers), le développement du tourisme (nombre de lits créés, niveau de la fréquentation), l'évolution des structures agricoles et de l'environnement ou l'amélioration de la formation.

La difficile appréciation de l'effet sur l'emploi

D'autres analyses cherchent à apprécier les effets du programme en termes d'emplois créés, d'égalité des chances entre femmes et hommes ou de croissance démographique. La majorité des évaluations analysées ont travaillé au niveau macro-économique, étudiant l'évolution de l'emploi dans les zones concernées par les programmes qui est (parfois) comparée à l'évolution des mêmes indicateurs sur l'ensemble des territoires de la région.

Certaines ont procédé à des études de cas et indiquent les emplois effectivement créés par les projets enquêtés (souvent les plus importants). L'agrégation des données micro-économiques permet alors d'estimer un indicateur d'impact sur l'emploi.

L'évaluation du programme Objectif 5b Champagne Ardenne présente une analyse de l'emploi qui est assez élaborée. Elle distingue ainsi trois types d'emplois créés :

- les emplois de réalisation (temporaires, car liés à la phase d'investissement) ;
- les emplois créés ou soutenus dans les entreprises ou les organismes locaux suite à leurs investissements (ils sont directs dans les organismes soutenus ou indirects dans d'autres structures) ;
- les emplois induits à moyen terme, du fait du développement des filières soutenues par les investissements du programme.

Les emplois de réalisation sont estimés en rapportant le montant d'investissement au ratio emploi sur chiffre d'affaires des entreprises régionales du BTP. Les emplois créés sont obtenus par estimation ou par enquête et les emplois induits sont approchés exclusivement par estimation.

Le recours à des données statistiques courantes ne permet pratiquement pas d'isoler les effets propres

Qu'ils traitent des analyses purement sectorielles, comme la politique industrielle ou de questions plus transversales, comme l'emploi ou l'égalité homme/femme, les rapports étudiés utilisent systématiquement des informations statistiques publiques, mises à disposition par le gestionnaire de la mesure ou collectées pour les besoins de l'évaluation par les chargés d'études.

Si cet aspect quantitatif de l'évaluation est nécessaire à l'appréciation de l'atteinte des objectifs stratégiques, spécifiques et opérationnels, définis par le programme initial, il est, *a priori*, raisonnable d'invoquer leur insuffisance pour objectiver ces orientations majeures. Si cette étude des impacts globaux est souvent présente dans les rapports évalués, elle apparaît souvent peu approfondie et insatisfaisante.

Dans la plupart des cas, cette étude se contente d'un simple rapprochement des grands indicateurs démographiques et économiques de la zone éligible à ceux de la région, voire du pays. Cette utilisation des statistiques disponibles est souvent complétée par des remarques d'experts ou par les résultats d'enquêtes auprès des gestionnaires et bénéficiaires.

Souvent contestables, du fait des nombreux biais de sélection, ces approches quantitatives fondent pourtant une bonne partie des conclusions évaluatives observées.

Il est vrai que les méthodes statistiques à la disposition des évaluateurs pour corriger ces biais sont extrêmement lourdes. Une équipe de l'INRA-ESR-ENESAD a mis en place une méthode de ce type lors de l'évaluation du programme 5b bourguignon. A côté d'indicateurs ad hoc,

le recours à des sources d'origine fiscale et communale pour l'ensemble du territoire, comme la base brute de la taxe professionnelle, s'est révélé performant pour mesurer l'évolution de l'activité rurale.

Les méthodes relatives aux modèles « input-output » appliquées à l'économie locale ou les matrices de comptabilités sociales (développées par exemple par l'INRA de Rennes pour le conseil régional) ne sont jamais employées dans le cadre des évaluations, alors qu'elles présentent un pouvoir de diagnostic et d'analyse puissant. C'est cette méthode que les états de l'OCDE utilisent dans leur comptabilité nationale pour définir leurs orientations économiques.

L'appréciation des réalisations repose d'abord sur des données assez élémentaires (masses financières, indicateurs, données physiques) qui peuvent être relativisées par des comparaisons avec d'autres régions, l'importance du secteur, et des éléments physiques déjà existants.

Cette contextualisation peut être approfondie à l'échelle territoriale grâce à une cartographie de la concertation des aides et à l'indication d'autres éléments se référant à d'autres objectifs (environnementaux par exemple).

Pour estimer les effets territoriaux, l'absence d'utilisation de modèles est à noter probablement en raison de leur coût de mise en œuvre, de leur fiabilité et aussi des commandes qui mettent rarement l'accent sur l'aspect territorial.

Les jugements relatifs à l'efficacité des politiques sont peu argumentés

Après une phase d'analyse de la politique et d'organisation des données, l'évaluation consiste ensuite à porter un jugement de valeur sur la pertinence et la cohérence mais aussi sur l'efficacité de la politique publique étudiée. Définie comme le rapport des résultats observés à ceux attendus, la notion d'efficacité devrait être appliquée tour à tour aux réalisations physiques ou financières, aux effets globaux.

En effet, une politique peut être efficace du point de vue des réalisations, mais inefficace sous l'angle de ses impacts ou de l'utilité générale. Les évaluateurs recourent souvent à deux niveaux d'analyse très différents. D'une part, ils observent la traduction concrète des actions élémentaires du programme à partir des indicateurs de réalisations financiers et physiques (d'ailleurs très inégalement renseignés dans les bases de données). D'autre part, ils utilisent également des indicateurs très globaux d'emploi et de population qui ne permettent pas de discerner les effets propres de la politique. Il existe un échelon intermédiaire d'investigation qui consiste à étudier dans le détail les effets non délibérés des politiques, qu'ils soient positifs ou négatifs. Mais cette piste est très peu souvent explorée de manière précise. De même, l'efficacité n'est presque jamais analysée sous l'angle de l'influence du dispositif sur le processus de développement, tandis que l'appréciation de l'effet propre de la politique étudiée est rarement tentée.

Une analyse de l'efficacité sous l'angle des taux de réalisation souvent menée sans approfondissement complémentaire

Une première pratique d'appréciation de l'efficacité est centrée sur les taux de réalisation. Elle est rendue possible par la présence systématique exigée par la Commission, dans le cas de l'évaluation du RDR et du programme Objectif 5b dans les documents uniques de programmation, d'objectifs chiffrés. Ces objectifs, physiques ou financiers, fixés pour chaque action du programme, sont comparés aux réalisations. Le taux de réalisation, calculé mesure par mesure, devient alors indicateur d'efficacité du programme.

Un taux de réalisation trop souvent érigé en preuve absolue

L'évaluation du programme Objectif 5b lorrain (1994-1999) pousse particulièrement loin ce type d'analyse de l'efficacité. Dans ce cas, en effet, l'évaluateur s'efforce de doter chacune des 38 actions menées, d'un indicateur d'efficacité, noté de 0 à 10, selon la valeur du taux de réalisation observée. Ensuite, l'agrégation des efficacités des actions et une appréciation personnelle de l'évaluateur permettent de noter les douze objectifs spécifiques auxquels répondent ces actions, puis les cinq axes du programme, pour finalement attribuer une note de 6,3 sur 10 à la stratégie d'ensemble du programme de « lutte contre les tendances lourdes qui conduisent la population active à délaisser les zones rurales au profit des grands centres urbains ».

Cette démarche, parfaitement logique, pose cependant problème quand, comme c'est fréquemment le cas, l'indicateur que constitue les taux de réalisation est érigé (par l'évaluateur) **en preuve absolue**, sans donner lieu à aucune analyse complémentaire. Or, il est nécessaire de s'interroger d'une part sur la signification du taux, plus ou moins fiable selon les conditions de fixation des objectifs, d'autre part sur sa capacité à rendre compte des changements réels sur le comportement des agents économiques et sur le développement du territoire.

Analyser les conditions de fixation des objectifs de réalisation

L'analyse des **conditions de fixation de l'objectif de réalisation** au moment de la programmation de la mesure, permet de vérifier dans quelle mesure les objectifs répondent aux besoins ou à d'autres préoccupations. Il apparaît indispensable de lier l'analyse de l'efficacité à l'analyse de la pertinence.

Ainsi, quand les objectifs ont été fixés sous contrainte budgétaire (cas des plans d'amélioration matérielle) ou sous pression politique comme pour les dotations jeunes agriculteurs (largement surévaluées depuis une dizaine d'années), l'analyse du taux de réalisation doit en tenir compte. Les jugements péremptoires qu'ils pourraient susciter n'ont guère de signification.

Vérifier les théories d'action correspondant aux objectifs évalués

Il convient aussi de s'interroger sur les théories d'action correspondant aux objectifs évalués. Ainsi, certaines relations de cause à effet ont une apparente évidence qui ne résiste pas à une analyse plus approfondie des processus de développement.

C'est d'ailleurs souvent le passage purement mécanique du niveau microéconomique à un niveau plus macro-économique qui pose problème¹⁷. L'évaluateur est ainsi conduit à considérer,

¹⁷ On notera d'ailleurs, à ce propos, que les graphes d'objectifs, qui par ailleurs constituent des outils pédagogiques commodes, ont tendance à faciliter cette confusion entre niveau micro-économique et macro-économique en suggérant par leur schématisation un enchaînement automatique entre les objectifs stratégiques et opérationnels (niveau macro ou méso-économique) et les actions (de nature microéconomique).

par exemple, qu'aider les entreprises à investir, c'est augmenter le volume d'investissement et par conséquent améliorer la situation des entreprises, donc le développement du territoire.

Ce raisonnement repose sur différentes hypothèses qui devraient être vérifiées sur le volume d'investissement réellement provoqué par la mesure, l'impact des investissements sur l'endettement, l'effet sur l'emploi, sur la substitution du capital au travail, sur le ciblage sur les entreprises les plus menacées.

Dans ce cas précis, par exemple, le programme 5b lorrain (1994-1999) prévoyait de vouloir aider les PME à surmonter les handicaps structurels, liés à l'éloignement des fournisseurs, des services et des marchés et à la pénurie de main d'œuvre qualifiée. Ces handicaps en termes de coûts de transport et d'information liés à l'isolement sont censés être compensés par une politique d'investissement essentiellement matériel, de productivité. Dans la mesure où l'évaluateur a validé sans discussion cette **théorie d'action**, toute réalisation supplémentaire accroît mécaniquement l'efficacité du programme.

Il apparaît ainsi tout l'intérêt d'articuler l'analyse de l'efficacité à partir des taux de réalisation avec l'appréciation de la cohérence du programme.

Ces écueils peuvent être évités par des analyses complémentaires des effets propres et des effets indirects notamment sur les processus de développement.

La place négligeable accordée à l'analyse des effets indirects

Le décalage entre les différents niveaux de résultat provient de l'existence d'effets indirects perturbateurs comme les effets :

- d'aubaine ;
- de déplacement par rapport aux entreprises du même secteur exclues de l'aide ;
- d'éviction par rapport à des publics non aidés ;
- de substitution du capital au travail ;
- de « cannibalisme » (par rapport aux secteurs voisins moins soutenus...) ¹⁸ ;

ou les effets indirects favorables comme :

- l'effet d'apprentissage ;
- de développement de filière ;
- de productivité, etc.

Ces effets sont généralement traités de manière allusive alors qu'ils méritent une étude systématique dans une partie placée clairement en évidence dans le rapport.

Seul l'effet sur le comportement des agents est examiné de manière un peu détaillée, dans un cas sur deux en ce qui concerne le programme 5b. Le comportement des bénéficiaires

¹⁸ Rappelons qu'à propos des politiques de l'emploi, Gautier *et alii* identifient et définissent pas moins de 40 types d'effets différents dont 23 d'origine micro-économique et 17 de nature macro-économique. Cf : Gautié J., Gazier B., Silvera R., Anxo D., Auer P., Lefresne F., 1994, 1994, Les subventions à l'emploi, analyses et expériences européennes, La Documentation française, 269 p.

eux-mêmes n'est apprécié que dans un quart des cas. Les mesures agro environnementales qui, en dehors des dispositifs standards comme la prime à l'herbe, visent à infléchir les méthodes de production ont fort logiquement suscité une analyse plus systématique des changements de comportement des agriculteurs. Trois quarts des évaluations s'en préoccupent en accordant une attention particulière à l'organisation collective.

Les évaluations de mesures mettent parfois en pratique une grille d'analyse de l'efficacité assez complète. Il y en a un bon exemple dans le rapport d'évaluation de la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA), qui étudie tour à tour la capacité de la mesure à atteindre la population cible, à améliorer la situation économique des entreprises aidées et à influencer les tendances de la démographie agricole.

Les données utilisées dans ce cas pour juger l'efficacité sont nombreuses et généralement fiables : données de l'organisme gestionnaire pour les études qualitatives et comptables des bénéficiaires, sondages auprès des bénéficiaires pour isoler les effets d'aubaine et données nationales pour l'étude démographique.

Les évaluations de programmes, en revanche, révèlent des pratiques plus disparates, qui montrent deux perceptions différentes de l'efficacité d'un programme, que l'évaluateur prenne en référence les différents niveaux d'objectifs énoncés dans le programme ou qu'il les recompose. Ainsi le regard porté sur l'efficacité et les effets indirects sera différent.

L'efficacité est très rarement appréciée sous l'angle de l'influence du dispositif sur le processus de développement

Un autre registre d'appréciation de l'efficacité se réfère surtout aux objectifs opérationnels. Il vise à apprécier les changements de comportements et consiste pour l'évaluateur à examiner l'inflexion apportée par le programme sur le processus de développement rural.

Un bon exemple en est fourni par l'évaluation du premier programme 5b bourguignon (1989-1993). Dans ce cas, l'évaluateur a choisi d'axer son étude d'efficacité moins sur le rapport des réalisations et effets observés aux effets attendus, que sur la capacité du programme à actionner les leviers qui déterminent le développement rural : équipement, mobilisation collective et comportements individuels des acteurs, environnement etc. Cette démarche d'analyse de processus aborde un problème de fond, elle souffre, cependant d'un déficit dans l'administration de la preuve étant donné qu'elle est exclusivement fondée sur le « dire d'expert ».

L'effet propre du programme n'est presque jamais étudié

La méthode contre factuelle, qui consiste à comparer deux éléments, deux entreprises, deux personnes, deux territoires, dont l'un est concerné par un dispositif public et l'autre pas, est très rarement employée.

Pour l'objectif 5b, la difficulté est de trouver de telles situations à l'échelle de la région alors qu'une échelle interrégionale ou nationale pourrait peut-être le permettre. En ce qui concerne le deuxième pilier de la PAC le constat est le même, les aides étant pratiquement utilisées par tous les acteurs éligibles, que l'éligibilité soit assise sur un zonage ou sur des critères économiques.

L'évaluation interministérielle des politiques de développement rural a accordé une place importante aux études de terrains choisis en fonction de leur diversité et en référence à une typologie des espaces ruraux.

Ces études locales avaient pour but d'apprécier le rôle de structuration territoriale sur les politiques, mais la comparaison aurait également pu concerner des territoires peu organisés en regard d'autres comportant des organisations de développement particulièrement actives.

L'efficacité appréciée à partir d'indicateurs globaux

L'impact global d'un programme est une question généralement traitée par les évaluateurs, qui s'efforcent de l'étudier malgré un manque de moyens souvent évident. Ils se livrent à l'analyse comparée des données macro et méso-économiques relatives à la démographie, à l'emploi et parfois même aux créations d'entreprises de la zone considérée et de la région.

Seuls quelques évaluateurs préviennent des limites de leur analyse, compte tenu des nombreux biais statistiques qui la grèvent.

Dans un seul cas, l'évaluation du programme 5b a mobilisé d'importants moyens pour parvenir à une analyse statistique solide de l'efficacité propre et globale du programme. Aucun évaluateur de programme 5b n'a eu recours à une réelle étude d'efficacité des mesures composant ces programmes. Cette situation s'explique par les difficultés méthodologiques pour aborder cette question dans les limites matérielles et temporelles de la commande qui traite d'une problématique déjà très large.

D'une manière générale, rares sont les évaluateurs qui avertissent de la faible fiabilité des données mobilisées pour construire de véritables indicateurs globaux.

L'efficacité appréciée à partir des effets territoriaux du dispositif

A la différence des mesures exclusivement sectorielles, les programmes d'objectif 5b et LEADER sont bâtis sur des schémas territoriaux, multi ou inter-sectoriels, qui leur confèrent la possibilité de jouer un rôle particulier dans la construction territoriale.

Les programmes Objectif 5b, nés de la réforme des fonds structurels de 1988 ne font pas explicitement référence à cette structuration. Ils ont à l'origine deux vocations : amortir les effets de la réforme de la PAC sur les territoires et maintenir une cohésion sociale entre ces derniers au sein de l'Europe. Le premier objectif est sectoriel, mais la signification du second reste problématique. La cohésion peut renvoyer à un objectif de résorption des inégalités de développement territorial par le partage de l'activité et des richesses ou à celui de renforcement des identités locales (dans le cas de LEADER), des relations et des échanges au sein des territoires et entre eux.

L'étude des filières territorialisées souvent riche d'enseignements

Le plus souvent, les effets territoriaux des programmes 5b sont appréciés à travers des indicateurs démographiques, d'activités ou d'emplois (45% des cas)¹⁹. Plus rarement a été abordée la question des incidences du dispositif sur l'environnement (30%), la richesse (25%) ou encore le développement durable (évoqué assez allusivement dans 15% des cas).

Les effets territoriaux sont surtout étudiés sous l'angle sectoriel à travers le cas de certaines filières. L'appréciation de cet impact est facilitée par le degré de territorialisation de la filière mais aussi par l'importance de son organisation qui, lorsqu'elle est suffisamment élaborée, donne lieu à la production de statistiques spécifiques.

¹⁹ Rappelons que les évaluations des programmes Leader II ont été surtout consacrées à l'analyse de processus et ont peu traité de l'impact territorial.

Celles-ci permettent parfois de disposer de descripteurs précis des effets, sans toutefois résoudre totalement le délicat problème de l'effet propre. Ainsi, l'évaluation du CPER Alsace a su utiliser des données fournies par les transformateurs pour apprécier l'évolution de la qualité du lait qui faisait l'objet de mesures spécifiques.

Le domaine du tourisme rural suscite des programmes, presque toujours organisés autour de « pôles touristiques » ou de « pays d'accueil », qui tentent d'activer des ressources naturelles et patrimoniales et des réseaux d'acteurs locaux ; il se prête plus que les autres à une étude spatialisée des réalisations financières et physiques.

Certaines évaluations étudient le cas de chaque pôle touristique en cherchant à mettre en évidence, en plus des différents types de réalisation, l'influence du programme sur la fréquentation, la participation des acteurs locaux, l'amélioration du cadre de vie des résidents, l'insertion des projets touristiques dans les projets de développement local, qui dans certains cas, comme celui du Mont Beuvray étudié par l'évaluation du programme 5b Bourgogne, ont été perçus au départ comme perturbateurs.

Certaines filières localisées et particulièrement structurées se prêtent à des études plus poussées. L'évaluation du programme 5b (1994-1999) de Franche-Comté, région où les filières, tant industrielles qu'agricoles, à forte spécificité territoriale sont très développées, a donné lieu à une des rares études approfondies sur leur impact.

Dans le cadre de cette évaluation, la filière Comté a ainsi suscité une étude particulièrement détaillée comprenant une description précise des actions de chaque maillon de la filière qui portaient à la fois sur l'investissement productif, mais aussi la formation et la lutte contre la pollution par la mise aux normes des installations.

Une comparaison de la situation de la filière lait, en début et en fin de programme, a été pratiquée en distinguant, dans l'observation, la plaine de la montagne.

Ce type d'analyse nécessite un recours à des indicateurs qui mentionnent l'évolution du volume de production, les résultats comptables des laiteries et des exploitations agricoles, leur niveau d'endettement et leurs charges de structure. Elle a permis de mettre en évidence l'évolution plus favorable de la filière AOC organisée autour des producteurs et des affineurs, principaux bénéficiaires du programme, par rapport à celle localisée en plaine et dominée par des sociétés industrielles.

Les analogies cartographiques ouvrent des pistes intéressantes

Parfois un repérage spatial et une cartographie sont réalisés permettant de distinguer les hébergements et les aménagements de loisir. De manière aussi élémentaire que surprenante, la simple cartographie de certaines réalisations permet de mettre en évidence les contradictions entre les finalités et les incidences du programme.

Une comparaison entre ces réalisations et des indicateurs d'évolution socio-économique classique est parfois réalisée ; il peut s'agir, par exemple, de la fréquentation touristique le nombre de lits marchands et non marchands pour mille habitants. Cette comparaison permet de repérer si les réalisations les plus massives sont venues renforcer les zones à forte fréquentation touristique ou, *a contrario*, ont contribué à développer les zones jusqu'alors peu fréquentées.

De plus, le recours à la cartographie comparative peut permettre de souligner des contradictions entre des finalités sociales, environnementales et économiques d'un même programme. Elle peut aussi mettre en évidence, par exemple, que les aides à l'investissement sont allouées

non pas aux zones fragiles prioritaires mais à celles les plus dynamiques ou encore, dans le cas des aides à l'agriculture, montrer que les aides à l'élevage sont attribuées dans les zones les plus denses.

La réalisation de typologies de territoires selon des critères économiques, démographiques et sociaux (voir carte n°1 en annexe) peut être particulièrement utile pour analyser les effets différenciés des dispositifs publics. Choisir des terrains d'étude en fonction de ces typologies permet d'envisager, avec les précautions nécessaires, la généralisation des enseignements des évaluations spécifiques opérées dans chacun d'eux, aux territoires de même catégorie.

Cet outil cartographique conduit à raisonner les analyses sur les interventions publiques en observant d'une part l'emploi qui est fait de chaque dispositif dans les différentes zones et d'autre part la cohérence globale de l'ensemble des politiques par type de territoire.

L'analyse d'une carte qui nécessite parfois d'être complétée par l'étude d'informations statistiques peut répondre à plusieurs questionnements et critères d'évaluation. Ainsi par exemple, dans le cas de la carte de France sur le cumul des zonages de fragilité socio-économique (carte n°2 en annexe), sa comparaison avec des données statistiques actualisées permet de débattre de la pertinence des politiques zonées et d'amorcer une discussion sur l'efficacité du zonage²⁰. La cartographie fournit rarement des preuves absolues mais plus souvent des éléments d'illustration ou de réfutation.

L'emploi des référentiels spatiaux renforce la puissance analytique des observations. L'analyse cartographique ne se substitue évidemment pas aux méthodes contrefactuelles, mais bien au contraire conduit souvent à en souligner l'intérêt.

Les évaluations tiennent rarement compte des effets indirects et des effets propres des dispositifs. Dans ces conditions, les indicateurs généraux employés ne fournissent guère d'information sur l'efficacité de la politique menée. In fine, dans certaines évaluations, l'analyse de l'efficacité des programmes repose essentiellement sur l'examen des seuls taux de réalisation trop souvent érigés en indicateurs absolus.

Des investigations complémentaires sur les conditions de fixation des objectifs chiffrés et sur les théories d'action sont indispensables pour approfondir l'analyse. Il apparaît ainsi particulièrement judicieux de mieux articuler l'étude de l'efficacité à partir des taux de réalisation avec l'appréciation de la pertinence et de la cohérence du programme ou de la mesure. Cette démarche permet de nuancer le jugement et d'expliquer les causes limitant la portée du dispositif étudié.

(suite page suivante)

²⁰ En l'occurrence, il apparaît que les aires géographiques cumulant le plus de zonages sont effectivement celles dont l'évolution socio-économique s'avère la moins favorable. Cette information permet de confirmer que les aires les plus concernées par les zonages sont celles où la mise en œuvre de politiques compensatrices est pertinente dans la mesure où elles correspondent à des besoins particulièrement patents. En revanche, la pérennité de la situation défavorable incite à un certain scepticisme à l'égard de l'efficacité des politiques redistributives conduites pourtant depuis plusieurs décennies. Ce premier constat cartographique ne permet évidemment pas de conclure mais souligne surtout la nécessité de réaliser des analyses complémentaires notamment en ce qui concerne l'effet propre des dispositifs.

(suite de l'encadré)

L'étude de l'impact territorial à l'échelle de dimension restreinte est particulièrement intéressante. Quand l'évaluation tient compte de l'ensemble des indications qui concerne un même domaine, l'étude des effets peut être plus détaillée. Pour des secteurs particuliers où l'information statistique est abondante, l'appréciation de résultats peut être assez précisément approchée. Pour être pleinement valorisée, cette démarche nécessite néanmoins que le commanditaire repère préalablement ces « opportunités statistiques », en recommande l'exploitation et en facilite l'accès.

Conclusion sur les évaluations de la décennie 90 : Des productions de qualité qui n'ont pas encore fait école.

D'une manière générale, l'ensemble de ces travaux d'évaluation se caractérise par une très grande hétérogénéité des critères d'évaluation que sont la pertinence, la cohérence et l'efficacité ; ils sont traités avec des degrés d'approfondissement très différents, même lorsque le questionnement évaluatif est homogène, comme cela fut le cas pour le programme 5b. Malgré de nombreuses avancées, dans l'ensemble la qualité des évaluations dispose d'une importante marge de progrès qui peut être exploitée sans forcément augmenter les délais ou les moyens des évaluations.

L'analyse de la pertinence devrait plus s'appuyer sur un examen approfondi des objectifs initiaux et du diagnostic territorial.

La cohérence interne devrait être analysée à partir des théories d'action, alors que la cohérence externe sera plus fondée sur l'examen d'exemples territoriaux précis et formalisés sous forme de cadres logiques.

L'étude de l'efficacité mériterait plus de précision et de rigueur dans l'analyse des données chiffrées.

L'ensemble important des travaux d'évaluation analysés montre que trop souvent les évaluateurs se sont surtout focalisés sur les modalités de gestion de la mesure, proche des soucis des gestionnaires. L'analyse du contexte, qu'il soit juridique ou économique, et les interfaces avec les autres politiques publiques sont prises en compte trop peu souvent.

Il conviendrait de préciser si l'évaluateur fonde son analyse sur les seules réalisations, difficilement identifiées par des indicateurs souvent inégalement collectés et rarement spatialisés, ou sur des éléments reflétant les effets observés, en s'attachant à analyser les limites des informations collectées et surtout ce qui est imputable au programme lui-même.

Globalement, sans avoir recours à des méthodes sophistiquées, qu'il faudrait chercher à développer parallèlement, l'utilisation judicieuse d'études de cas pour comparer l'évolution des zones concernées par la politique et d'autres qui ne le sont pas peut être féconde. De même que l'examen approfondi des effets indirects des dispositifs peut permettre de nuancer les analyses.

TROISIEME PARTIE : L'AMELIORATION DU PILOTAGE DES EVALUATIONS : UNE QUESTION DE METHODE ET DE PROCEDURES

Cette partie concerne le fonctionnement du comité d'évaluation, qui devient opérationnel à partir du moment où le président a reçu son mandat. Elle présente les principales étapes du suivi de l'évaluation en attirant l'attention sur les points délicats qui doivent être contrôlés.

L'appropriation de la politique à évaluer par le comité ou l'instance conditionne la qualité des travaux

Une fois le comité d'évaluation désigné, il convient de conforter son installation en organisation la **mutualisation des connaissances** de ses différents membres sur la politique évaluée, puis sur les **principes d'évaluation**, avant de définir un **programme de travail**. Le temps d'une évaluation est compris entre six et dix huit mois avec des fréquences de rencontre qui peuvent être relativement élevées suivant les phases du chantier ; aussi la cohésion du groupe est un des points importants pour assurer une qualité satisfaisante du travail. Douze à quinze mois paraissent correspondre à la durée idéale pour évaluer un programme important de développement rural. C'est une échéance réaliste si les données sont convenablement préparées et les études, regroupant la thématique traitée, déjà regroupées. Au-delà de dix-huit mois l'intérêt par rapport à la décision publique diminue car les décisions d'ajustement des dispositifs ont pu intervenir sans attendre les résultats de l'évaluation. En outre, si l'on considère comme essentielle la dimension participative du comité d'évaluation, dix-huit mois semblent une durée maximale au-delà de laquelle la dynamique de groupe risque de décliner.

Ainsi, au cours d'une première étape, il est indispensable de mobiliser les ressources du groupe sur la politique à évaluer en suscitant de la part de ses membres, des contributions sur différents aspects juridiques, de gestion ou d'analyse économique. Ce recueil d'information qui permet de réaliser la mise à niveau des connaissances de l'ensemble du comité servira en outre de base à la rédaction du cahier des charges.

Les membres du comité n'ont généralement pas ou peu participé à des évaluations ; aussi, une séance de formation rapide leur permettra de mieux saisir les différentes notions utilisées, de clarifier le langage parfois ésotérique utilisé en évaluation et de faciliter le dialogue avec les bureaux d'étude. Dans le cas de l'évaluation du programme de développement rural national, l'organisation d'une session de formation en deux jours destinée aux présidents de certains comités a grandement facilité cet exercice.

Enfin, la définition d'un programme de travail représente la première phase collective du fonctionnement du comité d'évaluation.

Apprécier la disponibilité des compétences et organiser leurs contributions.

Le travail du comité d'évaluation s'inscrit dans une logique de projet, c'est à dire définir un objectif et estimer les moyens nécessaires pour l'atteindre.

Il est donc nécessaire de définir dès le début des travaux, le champ des moyens disponibles, en matière de ressources administratives, d'appui extérieur et scientifique. Par la suite le président et le comité d'évaluation doivent organiser l'évaluation sur les bases de la préparation administrative. Ils doivent partager le travail en fonction des compétences disponibles dans l'administration, la recherche, les bureaux d'études et le comité d'évaluation. Si le travail d'appréciation des compétences n'est pas évident en soi, le niveau d'exigence l'est encore moins, en particulier en ce qui concerne les bureaux d'étude. Pour cibler au mieux la

demande, l'expérience montre que l'appui des chargés de mission rompus à l'évaluation et des chercheurs est une solution efficace.

Le choix de l'évaluateur

Le renforcement des procédures de sélection par appel d'offres et le raccourcissement des délais d'exécution des travaux concourent à raréfier l'implication des laboratoires publics tandis que l'accroissement des moyens financiers tend parallèlement à attirer les bureaux d'étude privés.

Parmi les prestataires présents sur le marché (cf. bibliographie), le nombre de ceux qui disposent de compétence en agriculture et en développement rural est encore réduit mais en expansion après l'évaluation du RDR qui a mobilisé un grand nombre de bureaux. En effet l'évaluation à mi-parcours du RDR a permis de dépasser le cercle des experts habituels et de sélectionner des organismes qui travaillent usuellement pour les entreprises privées ou pour des administrations à l'échelon régional ou international.

Cette modification de l'offre de prestation avec l'arrivée massive d'interlocuteurs nouveaux, généralement moins au courant du fonctionnement des politiques publiques à évaluer, a nécessité une profonde adaptation des pratiques de sélection et de suivi de la part de l'administration.

Une première solution a consisté à étoffer le cahier des charges en matière d'information sur la politique à évaluer et de préconiser au bureau de s'adjoindre l'appui de scientifiques et d'anciens fonctionnaires compétents sur le thème concerné.

Le renforcement de la procédure de sélection a constitué une seconde solution. Ainsi, bien que le montant des budgets ne l'imposait pas, l'administration a opté, dans le cas de l'évaluation du PDRN, pour un appel d'offres sur performances qui a permis d'auditionner les candidats.

La place de la recherche scientifique

La participation de la recherche est indispensable pour fournir au comité d'évaluation une partie de ses membres ou même le président. En outre la recherche peut être mobilisée pour réaliser l'évaluation ou des études préparatoires.

L'avantage des instituts de recherche et d'enseignement tient à leur faible coût financier direct et leur forte capacité d'expertise. Les travaux observés font en effet apparaître une multiplicité d'approches, et un caractère novateur, souvent utile à l'expérimentation de méthodes nouvelles. L'implication de stagiaires concourt, de plus, à diffuser la culture de l'évaluation. En revanche la disponibilité de ces organismes est plus faible et dépend fortement de l'intérêt scientifique et pédagogique des travaux proposés. En effet, en plus des règles régissant la concurrence, deux éléments dissuadent souvent les instituts publics de se lancer dans les exercices d'évaluation : d'une part, des délais d'exécution des travaux sont beaucoup plus courts que le rythme habituel des recherches ; d'autre part la faible propension des jeunes chercheurs à s'inscrire dans un telle démarche en raison de la difficulté de valoriser ce type de travaux dans les revues de grande notoriété.

C'est dans la phase de préparation de l'évaluation et plus généralement dans la fonction de veille sur l'évolution des politiques publiques que la recherche publique peut apporter ses compétences.

Au sein du comité scientifique ou de l'instance, la recherche a aussi un rôle à jouer notamment pour traiter avec autorité des questions méthodologiques avec les prestataires et de formuler des analyses mais aussi des jugements de valeurs en référence avec leur domaine de compétence.

La contribution objective des gestionnaires administratifs et financiers

Le comité d'évaluation comprend des représentants des gestionnaires de la mesure. Leur implication peut poser un certain nombre de problèmes, car elle peut introduire une confusion récurrente entre le jugement porté sur la politique en tant qu'objet institutionnel et sa mise en œuvre par les administrations. Aussi, si la présence des gestionnaires de la mesure est nécessaire pour disposer d'informations essentielles, le président devra être attentif sur la nature de leur contribution, en particulier quand les questions de mise en œuvre et de suivi seront abordées.

L'utilité des témoignages et des experts

Suivant l'importance du travail, il est souhaitable de disposer d'interventions extérieures, que ce soit dans la phase de préparation du cahier des charges ou même durant la phase de suivi du travail des prestataires. Ces interventions ponctuelles ont pour objet d'éclairer le comité d'évaluation sur des éléments précis, par exemple l'exposé d'un bénéficiaire, d'un chercheur ou d'un évaluateur de la même politique à l'étranger ou dans le passé. Elles ont pour but de mieux cibler le cahier des charges. Par ailleurs l'intervention d'un statisticien sera utile pour valider les travaux des prestataires.

Le recensement des ressources humaines disponibles pour réaliser l'évaluation est déterminante pour organiser au mieux l'ensemble des travaux. La participation assidue de personnalités scientifiques et professionnelles est facile à obtenir dès lors qu'elles ont conscience de l'intérêt de contribuer à l'amélioration des politiques publique. Le choix de l'évaluateur avec une procédure, relativement lourde, d'appel d'offres, permet une réelle sélection fondée sur les compétences les plus adaptées aux besoins recensés.

La production d'un cahier des charges de qualité est une étape majeure de l'évaluation.

La formulation du questionnement évaluatif est la pierre angulaire de la rédaction du cahier des charges, c'est elle qui va structurer le programme de travail des consultants, qu'ils proposeront dans leur réponse à l'appel d'offres.

Plusieurs types de démarches ont été adoptés ces dernières années. Initialement les cahiers des charges étaient assez succincts, que les questions soient très précises, dans une logique d'étude, ou plus ouvertes, laissant au consultant l'initiative de la méthode. Les évaluations obligatoires européennes ont eu une influence particulièrement forte en matière de méthode. En effet, la Commission a beaucoup investi dans la production de méthodes d'évaluation que ce soit à travers la méthode MEANS (Méthodes d'évaluation des actions de nature structurelle) ou des documents de travail internes. Ceux-ci détaillent de façon minutieuse les méthodes (cf. bibliographie) et précisent les questions évaluatives pour l'évaluation du deuxième pilier de la PAC par exemple.

Ces documents fournissent pour chaque question évaluative :

- les références juridiques ;
- la logique d'intervention ;
- le ou les critères d'évaluation ;
- les indicateurs de programmes ;
- les niveaux cibles, un commentaire sur les indicateurs ;
- les informations contextuelles ;
- les sources d'information.

Ces types de document influencent les méthodes de rédaction des cahiers des charges en fournissant la question et la méthodologie pour y répondre ; ils ont conduit à élaborer des cahiers des charges de plus en plus étoffés.

Que ce soit pour la rédaction d'études intermédiaires ou du rapport final, la qualité du cahier des charges ou des travaux préparatoires de l'administration ont une incidence forte sur la qualité du rendu final. Grâce au cahier des charges et aux travaux préparatoires, le prestataire disposera, pour faire sa proposition, de l'ensemble des données de base de la politique et pourra concentrer ses efforts sur son domaine de compétence qui en principe concerne surtout le traitement de l'information, l'administration de la preuve et la formulation de recommandations.

Le rappel du contexte et du cadre de l'évaluation

La description du contexte de l'évaluation constitue en fait un préalable indispensable à l'évaluation. Il s'agit en quelques pages de développer le cadre réglementaire et historique de la politique et une synthèse des travaux passés. L'objectif est de mettre dans les mêmes conditions tous les cabinets de consultants qui sont susceptibles de postuler au marché. Cet exercice est le fruit du travail du comité d'évaluation durant ses premières rencontres.

Cette partie peut comprendre notamment :

- le détail de la réglementation et la théorie de l'action ;
- l'historique de la réglementation ;
- les statistiques les plus représentatives ;
- des résumés sur les évaluations passées et les études récentes.

Des annexes, même volumineuses, peuvent utilement accompagner cette partie pour la rendre lisible.

Pour les évaluations dont le cadre est réglementé (comme les évaluations européennes ou celles prescrites par la loi), un rappel des obligations sera mentionné dans cette partie.

Le questionnement évaluatif doit être finalisé sur la construction du jugement évaluatif

Le questionnement évaluatif va structurer le travail des consultants. Le questionnement se fonde sur des textes législatifs et réglementaires. Ce travail important nécessite une lecture critique approfondie de ces textes. En effet il existe souvent un risque de confusion entre les objectifs explicites²¹ d'une politique et les objectifs implicites (liés à la représentation des acteurs).

Le petit guide de l'évaluation (CSE, 2001) prône le repérage des objectifs officiels ou implicites. Il est essentiel quand la politique s'appuie sur des textes précis, de distinguer les objectifs explicites des objectifs implicites qui souvent reflètent les interprétations ultérieures

²¹ C'est-à-dire ceux qui sont exposés dans les textes législatifs et réglementaires.

pouvant conduire à des incohérences majeures dans la conduite de la politique ou de son interprétation.

Une technique simple pour structurer le questionnement évaluatif est de partir de la théorie d'action ; celle-ci doit être préparée par l'administration et finalisée par le comité d'évaluation en se fondant sur la législation et la réglementation en vigueur.

A partir de la théorie d'action le comité d'évaluation doit en une ou deux séances, structurer un questionnement cohérent, en s'inspirant des cahiers des charges existants. C'est pour cela qu'il est recommandé de demander aux prestataires d'y faire explicitement référence dans le rapport.

Les discussions à propos des théories d'action suscitent souvent des débats animés en particulier sur la pertinence des questions entre l'administration et la profession. Ces controverses sont un indicateur de bonne construction du questionnement ; elles font en général ressortir les hypothèses que chacun peut émettre sur la politique et sont de fait des éléments de base pour l'élaboration du jugement évaluatif.

L'ensemble du questionnement doit être présenté par une problématique globale qui reprendra et précisera les hypothèses de départ formulées par l'administration. Cette étape importante a pour objet de traduire l'esprit dans lequel est entreprise l'évaluation.

Chaque question peut être déclinée en sous-questions de façon à préciser le questionnement principal. Ici le travail du comité d'évaluation prend tout son sens car la diversité des cultures de ses membres permettra d'approfondir les points importants qui ne sont pas *a priori* évidents pour l'ensemble du groupe. Naturellement, à ce stade, c'est au président d'apprécier l'opportunité de chacune des questions en particulier celles portant sur des sujets sensibles, comme par exemple les effets d'aubaine.

Le comité s'attachera également à la cohérence entre les questions et veillera à mettre en exergue, au besoin, celles relatives à la gestion administrative et financière.

Pour chacune des questions principales, dont le nombre peut être d'ailleurs très variable (de l'ordre de cinq à dix, par exemple), il est souhaitable de développer une **problématique** et d'indiquer une méthodologie succincte de façon à orienter les travaux, et surtout de vérifier la faisabilité de la réponse aux questions. La démarche méthodologique proposée devra mentionner tous les indicateurs et les ressources d'informations requis.

L'objectif de la problématique est d'expliquer pourquoi la question a été posée ; il est recommandé de proposer au consultant de la reformuler pour s'assurer, en comité d'évaluation, qu'il l'a bien assimilée.

Les **prescriptions méthodologiques** doivent être suffisamment précises pour permettre au prestataire potentiel d'indiquer clairement dans sa réponse à la consultation les moyens mobilisés et les étapes suivies. Ainsi les propositions des consultants intégreront un schéma méthodologique détaillé qui permettra de réaliser une sélection entre les candidats en fonction de la pertinence des propositions et des apports par rapport au cahier des charges. Pour la rédaction de ces prescriptions, le comité d'évaluation pourra s'inspirer de la deuxième partie de ce document qui analyse les principaux rapports d'évaluation des politiques agricoles de développement rural de ces dernières années.

Les indications concernant la production finale attendue.

Les productions finales et intermédiaires demandées ainsi que le déroulement de la mission doivent être mentionnées dans le cahier des charges, tant sur la forme des productions que sur les méthodes.

Les principaux aspects à traiter sont présentés ci-dessous :

- le prestataire devra proposer, sur la base du cahier des charges, un programme de travail détaillé permettant de répondre aux questions évaluatives proposées dans le cahier des charges ;
- le prestataire s'attachera à démontrer qu'il intègre dans sa proposition les principaux concepts de l'évaluation (pertinence, cohérence, efficacité, efficience et utilité) en s'attachant à démontrer leur importance pour chacune des différentes questions ;
- le prestataire devra proposer une organisation des travaux cohérente avec le calendrier proposé ;
- pour la réponse aux différentes questions, le prestataire les explicitera et au besoin les précisera sous forme de critères accompagnés d'indicateurs quantitatifs mais aussi qualitatifs (sous forme de preuves) ; il expliquera ses stratégies de collecte de l'information, d'analyse de cette information et les types de conclusions qu'il compte en tirer ;
- la réponse au questionnaire devra être donnée de façon détaillée avec le développement de l'argumentaire ;
- le prestataire justifiera son jugement sur la base de preuves établies par ses travaux d'analyse ; il procédera de la même manière pour les recommandations ;
- la dimension du rapport, des notes finales et intermédiaires et leurs formats (papier et informatique) seront précisés.

Cette liste non exhaustive pourra être complétée à l'usage en consultant des cahiers des charges, en mobilisant l'appui de chargés de mission qui ont eu l'occasion de participer à plusieurs comités d'évaluation ou encore en confiant cette mission à un bureau de consultants dans le cadre d'une assistance de maîtrise d'ouvrage.

La production principale du comité d'évaluation est la formulation du cahier des charges, avec comme point essentiel la construction du questionnaire. Cet exercice doit être suffisamment explicite et informatif pour faciliter le travail des évaluateurs et permettre un suivi rigoureux des différentes étapes de la prestation. Sa rédaction nécessite une forte implication du comité d'évaluation, et doit préfigurer les éléments structurants de ce que sera le jugement évaluatif.

S'assurer d'un fonctionnement coopératif entre le comité d'évaluation et les prestataires

Une fois les marchés passés, le comité d'évaluation a comme fonction d'accompagner les évaluateurs vers une production de qualité.

Le choix des méthodes et l'expertise du comité d'évaluation

Bien souvent la proposition méthodologique reste floue, le consultant préférant la préciser au fur et à mesure de l'avancement du travail. C'est un point important pour le fonctionnement du comité d'évaluation que d'exiger une formulation précise des méthodes.

Dans l'évaluation des programmes européens, le prestataire doit se conformer autant que possible à la méthode des indicateurs préconisée par la Commission. Il doit en particulier mentionner les **niveaux** cibles. La méthodologie doit être débattue par le comité dès les premières séances de présentation à partir de documents précis. Ainsi le comité valide la méthodologie sur la base d'un document spécifique distinct de la présentation des orientations générales par le prestataire, quitte à ce quelle évolue avec l'avancement des travaux.

Parfois, une certaine tension peut apparaître entre le comité d'évaluation qui souhaite l'application d'une méthode spécifique, tandis que le prestataire estime que le choix des méthodes constitue une partie intégrante de son savoir-faire professionnel. Dans ces situations le président pourra faire appel à des experts scientifiques extérieurs au comité d'évaluation pour se donner des éléments objectifs d'arbitrage.

Concernant les traitements statistiques, la technique de la « boîte noire » est trop souvent retenue. Il est en effet très difficile pour un bureau d'étude de s'engager dans des traitements élaborés, par exemple d'analyse multidimensionnelle, dont l'interprétation est souvent douteuse car fondée sur des données de base que le consultant n'a pas toujours ni le temps ni les moyens de maîtriser (signification de la variable ou sa fiabilité). Les consultants, pour bien maîtriser la signification des variables, doivent passer souvent bien plus de temps qu'ils ne facturent considérant que la formulation mathématique (graphe, tableau) a en soi une valeur explicative. Il en est de même pour les tests statistiques qui devront être justifiés nécessairement une explication claire du choix du test et de la signification des résultats.

Une solution pour régler le problème des traitements statistiques est de recourir à des études réalisées par les centrales scientifiques (INRA, CEMAGREF...) qui travaillent sur le domaine. Il est nécessaire, dans ce cas, d'anticiper ces travaux par rapport à l'évaluation afin que les bureaux d'étude disposent de ces traitements en temps voulu.

En ce qui concerne les données qualitatives, il est vivement souhaitable que le prestataire fournisse le questionnaire d'enquête qui doit être débattu et validé, par le comité d'évaluation, avant la réalisation des enquêtes. De même, le choix des personnes ressource à interviewer doit être débattu avec le comité d'évaluation. Les comptes rendus des travaux d'entretien et d'enquêtes doivent faire l'objet de documents intermédiaires communiqués suffisamment à l'avance par le prestataire pour permettre un réel débat en comité d'évaluation et ne pas placer celui-ci devant le fait accompli sans être en mesure de porter un jugement sur le travail réalisé.

Lors de cette phase consacrée au suivi des travaux et de la méthode, la place des chercheurs peut être particulièrement utile pour expertiser et valider les orientations proposées par le prestataire.

La vérification de l'administration de la preuve

Dès la fourniture des premiers résultats, le comité d'évaluation doit être extrêmement attentif aux conditions d'administration de la preuve. Il s'agit de vérifier pour chaque question que l'argumentation utilisée repose sur des indicateurs ou tout autre type de descripteurs pertinents. Le lien entre l'indicateur utilisé et la réponse est trop rarement mis en évidence et les résultats des traitements statistiques pas ou peu repris dans l'argumentaire de la réponse à la question.

La place des recommandations dans le processus d'évaluation

La formulation des recommandations constitue *a priori* l'étape la plus valorisante pour les prestataires. En réalité l'évaluateur qui a dû accorder beaucoup de temps à la collecte d'information ne dispose plus suffisamment de recul pour élaborer des analyses originales et des recommandations étayées.

Dans le cas des programmes 5b où la commande centralise les recommandations sur l'amélioration du suivi et de la mise en œuvre, l'essentiel des préconisations ont porté sur l'organisation administrative du suivi (2/3 des cas). Dans une moindre mesure, les recommandations ont concerné la coordination des actions du programme, les incitations, le ciblage des populations et des territoires ou encore le système de contrôle. Les prestataires se contentent souvent de généralités d'un bon sens convenu prônant la trinité rituelle : simplification des aides – coordination du suivi – territorialisation du dispositif.

En revanche, les précisions sur les modalités de mise en œuvre de ces bonnes intentions sont le plus souvent évasives ou absentes.

A l'expérience, il apparaît plus judicieux que les recommandations soient réalisées en collaboration avec le comité d'évaluation comme cela figure dans le schéma canonique de la page 16. Dans la mesure où il dispose, en principe, d'une diversité, de recul et d'indépendance, le comité est particulièrement compétent en la matière. Le comité doit contribuer à l'élaboration des recommandations de façon d'autant plus efficace que l'exercice participatif peut faciliter une certaine appropriation par l'administration des orientations élaborées de manière concertée.

Les expériences passées des évaluations interministérielles conduites au Commissariat général du Plan témoignent des difficultés, mais aussi de la possibilité réelle d'engager un dialogue entre les diverses administrations de l'État et les différentes composantes du corps social à propos des recommandations techniques et politiques.

Néanmoins les prestataires peuvent contribuer de manière parfois décisive et valorisante pour eux, à l'élaboration de ces recommandations en fournissant des éléments pour étayer non seulement l'amélioration du suivi des évaluations mais aussi la stratégie de l'État en matière agricole et rurale.

La validation du rapport

Le travail de validation du rapport consiste à intégrer les remarques des membres du comité jugées pertinentes. Cette prise en compte peut nécessiter parfois un changement assez fondamental de la rédaction.

Le comité ne doit pas hésiter à exiger plusieurs versions successives du rapport final en argumentant sa demande (au besoin par écrit) et en citant précisément les passages qui posent problème. Il est utile que le comité s'organise pour la relecture. Certains de ses membres peuvent être chargés d'examiner des passages précis du rapport et d'en faire une présentation

argumentée au comité en présence du prestataire. Une grille de notation peut utilement être mentionnée en tête du rapport. Il est utile que cette pratique soit indiquée dans le cahier des charges (cf. : annexe méthodologique).

L'expérience montre que dans leur proposition les prestataires facturent 5 à 15% du montant de l'étude pour la mise en forme finale, alors que cette dernière étape peut s'avérer plus longue que prévue, surtout si l'ambition du demandeur est d'en faire un document public et pédagogique. En effet, bien souvent le développement des arguments n'est pas satisfaisant et ce n'est qu'à partir du moment où le comité d'évaluation dispose d'un document provisoire complet qu'il est plus possible d'en faire une analyse. Aussi, il vaut mieux que cette dernière phase corresponde à plus du quart du montant de l'étude pour inciter l'évaluateur à accorder toute l'attention nécessaire à cette phase essentielle à la qualité du rapport.

La note de synthèse du président sur le jugement évaluatif

Quelle que soit la configuration, instance ou comité, le président se doit de faire une note de synthèse courte et claire qui, au-delà du rapport, lui permettra d'exprimer son avis à son commanditaire. Cette note doit retracer le contexte des travaux, les résultats et arguments formulés dans le rapport, mais aussi et surtout ses conclusions et recommandations.

La vocation de cette note est politique ; elle doit permettre à celui qui a donné mandat au président de disposer d'un jugement dûment argumenté sur la suite à donner à la politique évaluée.

Cet exercice de synthèse est celui qui aura le plus de valeur ajoutée en matière de décision publique ; il doit donc être de qualité.

Le suivi des travaux est le moment le plus long de l'évaluation, avec des périodes durant lesquelles les consultants vont s'approprier le sujet et rechercher l'information et des phases d'analyse et de validation des travaux. L'animation du comité est donc une tâche importante car elle doit garantir la disponibilité et l'implication des membres à chaque étape depuis la validation de la méthode à l'approbation du rapport et à la rédaction d'une synthèse par le président sur le jugement évaluatif.

La valorisation des évaluations est encore à développer

Des pratiques actuelles encore modestes

En région, certaines évaluations des programmes européens comme le 5b ont fait l'objet d'une méthodologie assez précise et certaines ont été valorisées dans des revues techniques ou scientifiques. Le rapport de synthèse des évaluations du 5b est présent sur le site de la Commission.

Au ministère de l'agriculture, les pratiques sont très variables. Le rapport sur les calamités agricoles a été publié, alors que d'autres sont restés confidentiels, comme celui sur la préretraite, quoique ce travail ait connu une suite puisqu'il a concouru à l'évolution réglementaire de cette

mesure en 1997. Les rapports sur l'évaluation des politiques d'installation et de modernisation ont été présentés au conseil d'administration du CNASEA, mais n'ont pas été rendus publics.

Pour certains rapports ministériels, la demande de mise sous embargo s'explique par une utilisation des résultats d'une évaluation ou d'une étude pour concevoir un projet de politique, dans un contexte de travail confortable, c'est-à-dire déconnecté des pressions liées à une négociation, qu'elle soit syndicale ou internationale.

Au Commissariat général du Plan, tous les rapports publiés, faisaient l'objet d'un résumé de 4 pages. Leur diffusion était assurée par la documentation française et par le site du Plan, où sont également mentionnées les études préparatoires et complémentaires. Les rapports faisaient l'objet d'une conférence de presse ou d'une présentation aux représentants des principaux acteurs concernés.

La diffusion des idées des rapports d'évaluation est une étape fondamentale dans l'impulsion des processus de changement

L'accumulation du savoir

Trop souvent les rapports ne sont pas diffusés. Cette absence de diffusion freine la capitalisation des connaissances et favorise la multiplication des rapports sur des thèmes voisins élaborés par des acteurs qui ne se sont pas suffisamment informés des démarches adoptées par d'autres groupes. Cette prolifération nuit à la crédibilité de la démarche des rapports dont la meilleure diffusion pourrait au contraire concourir à en réduire le nombre.

Les évaluations doivent nourrir la réflexion tant dans les centrales scientifiques, dans les administrations déconcentrées que chez les professionnels.

La communication, pour peu qu'elle ne soit pas utilisée dans son acception publicitaire, mais suivant son étymologie pour « rendre commun » le savoir produit, doit concourir à cette accumulation de connaissances. L'outil Internet est un moyen parmi d'autres pour favoriser cette capitalisation de connaissance.

Les progrès méthodologiques

Actuellement l'évaluation des politiques publiques est trans-disciplinaire. Elle concerne un domaine dont les notions et les méthodes sont encore en voie de stabilisation. Elle fait toutefois l'objet, depuis peu, d'un enseignement dans les écoles d'ingénieurs, qui en favorise l'adaptation.

Une plus forte diffusion des évaluations doit pouvoir concerner tout autant les méthodes que les résultats qui sont également insuffisamment valorisés par les institutions.

A cet effet, au-delà de la prise en charge par l'enseignement et la recherche de l'approche méthodologique de l'évaluation, des sociétés comme la société française d'évaluation pourront contribuer à capitaliser et diffuser les méthodes et les bonnes pratiques.

L'évaluation comme catalyseur de travaux complémentaires

Bien souvent les évaluations montrent des carences du système d'information dont les premiers utilisateurs sont les gestionnaires. Aussi l'évaluation est un moment privilégié pour améliorer le système de suivi. Dans ce but, et il est nécessaire de demander dans le cahier des charges de formuler des propositions d'amélioration du suivi.

Bien souvent les constats de l'évaluation identifient des dysfonctionnements de certains aspects de la politique. Les recommandations formulées par les évaluateurs ne sont pas le produit d'un compromis entre la puissance publique et les représentants des bénéficiaires ; cependant, les analyses prospectives de certaines d'entre elles, en suscitant des débats, orientent les travaux internes des Ministères voire même des organisations syndicales.

L'utilisation des évaluations pour faire évoluer les politiques publiques

Comme c'est le cas pour toute fonction de conseil, la relation entre l'évaluation et la décision publique est parfois ténue et dans presque tous les cas indirecte. Les gestionnaires de la mesure connaissent formellement ou intuitivement les limites et les biais de la mesure qu'ils gèrent. Cependant, le travail d'évaluation permet de préciser ses limites, d'analyser finement ses conditions de mise en œuvre et ses effets. Il peut permettre également de mieux expliquer le fonctionnement de la politique, sans forcément se focaliser uniquement sur ses biais. On débouche alors sur un processus itératif d'amélioration de la politique évaluée.

L'évaluation des politiques publiques conduit à des productions qui ont une fonction sociale bien plus large que les travaux techniques demandés par l'administration aux experts pour améliorer ses pratiques. Comme toutes les publications méthodologiques le rappellent, les pratiques françaises restent encore trop confidentielles, alors même que le cadre évaluatif est reconnu par presque tous comme étant un support privilégié de débat sur le bien fondé de ces politiques, dans la mesure où la qualité le permet, c'est-à-dire par le développement d'un argumentaire solidement étayé.

Conclusion sur le fonctionnement du comité d'évaluation : savoir mener un projet d'évaluation jusqu'à la valorisation des résultats

Le fonctionnement du comité d'évaluation est le travail d'une équipe, aux compétences complémentaires, qui peut durer jusqu'à un an et demi. La production d'un document de qualité, nécessite un pilotage parfois difficile étant donné les cultures et les enjeux de chaque participant. Aussi il est fortement recommandé au président d'anticiper sur les facteurs de blocages qui sont susceptibles de gêner le fonctionnement productif du groupe, en particulier sur :

- la cohésion du comité ;
- l'engagement de chacun à s'investir en tant que personnalité qualifiée ;
- les relations marchandes avec les prestataires ;
- l'intérêt partagé à produire un document de qualité.

Au-delà des aspects humains, matériels et politiques à prendre en compte, les conditions de bon fonctionnement d'un comité d'évaluation nécessitent beaucoup de travail de préparation que ce soit dans la rédaction du cahier des charges ou la préparation de chaque séance.

Le travail du secrétaire technique est donc déterminant, sa disponibilité et sa compétence doivent être acquises pour mener à terme le projet d'évaluation et lui donner toute son utilité.

La valorisation suppose de réaliser les documents de diffusion de l'évaluation et d'assurer sa promotion par des conférences, des formations de cadres, des articles scientifiques et techniques, de communiquer dans certains supports de la presse régionale, etc.

Il paraît très utile d'associer les membres du comité de pilotage à cette étape, en systématisant la pratique en usage pour les évaluations interministérielles menées au Plan.

La diffusion des enseignements de l'évaluation correspond à un triple but de rendre compte de l'utilisation de ressources publiques, de rendre plus lisible la politique mais aussi de mettre en débat et de préparer les changements préconisés.

Pour rendre communs les connaissances et enseignements de l'évaluation auprès des décideurs (parlementaires, élus locaux et professionnels) et du grand public, le rapport d'évaluation lui-même n'est pas probablement le meilleur support. Même quand sa qualité rédactionnelle est satisfaisante, le rapport correspond aux canons inhérents à l'exercice. De plus, dans le cas des évaluations européennes les règles méthodologiques exigées par la Commission ont forcément des incidences sur sa présentation.

Pour diffuser les idées clés de l'évaluation, des supports spécifiques, de préférence ciblés selon les publics, doivent être élaborés. La formule adoptée par le Plan de rédiger des « quatre pages » ou des séries de « quatre pages » diffusés par Internet et sur support papier semble judicieuse. Des supports pédagogiques destinés à la formation des cadres, à l'information des socioprofessionnels et présentés lors de réunions en région sont en outre indispensables.

La réalisation de ces documents et de la campagne d'information peut devenir un objectif du comité de pilotage et prolonger la dynamique créée au-delà de la remise du rapport par les évaluateurs. Dans le cadre des évaluations correspondant à une exigence européenne, lors desquelles il n'est pas possible aux membres du comité de s'impliquer dans la rédaction directe du rapport, l'élaboration de synthèses et de documents complémentaires peut constituer un objectif mobilisateur.

L'implication des socioprofessionnels lors de la publication des résultats doit autant que possible être encouragée. Le Commissariat général du Plan avait systématisé le recours à des conférences de presse au moment de la publication de chaque rapport. La présentation des résultats devant la presse nationale généraliste et spécialisée (mais aussi de la presse quotidienne régionale) est l'une des modalités envisageables pour faire connaître les résultats de l'évaluation.

Dans un contexte où l'évaluation se restructure à partir du Parlement, la diffusion des résultats des évaluations agricoles et rurales auprès de commissions parlementaires spécialisées apparaît comme une ardente nécessité.

CONCLUSION : L'ÉVALUATION EST UNE PRATIQUE SOCIALE ENCORE TROP PEU STRUCTURÉE DONT L'UTILITÉ NE S'AFFIRMERA QUE PAR UN USAGE PLUS MÉTHODIQUE

Ni science, ni discipline, l'évaluation est une pratique sociale qui pour progresser doit accumuler les expériences, les diffuser, les normaliser sans pour autant les standardiser à l'extrême, ni les figer. La demande en évaluation reste l'apanage de l'administration et son utilisation par les autres composantes du corps social demeure limitée.

L'analyse des évaluations réalisées confirme la tendance à l'homogénéisation des pratiques administratives. L'influence des travaux de la Commission européenne, en relevant le niveau d'exigence dans la préparation de l'évaluation, joue un rôle déterminant dans l'instauration d'une démarche plus systématique.

L'évolution du code des marchés publics et le développement des budgets d'évaluation incitent à mieux raisonner les pratiques de préparation de l'évaluation et à les systématiser. En outre, l'action fédératrice de la Société française d'évaluation des politiques publiques sur les consultants, les chercheurs et les fonctionnaires impliqués dans l'évaluation favorise un échange des expériences et le développement de travaux méthodologiques.

Les pratiques des consultants sont de qualité encore très hétérogènes. Dans les domaines de l'agriculture et du développement rural, le recours aux notions de pertinence et de cohérence est assez systématique mais leur utilisation, qui reste encore trop souvent superficielle, mériterait d'être perfectionnée.

Les travaux sur l'efficacité et l'utilité sont plus rares et limités ; l'efficience est très rarement traitée (le ministère de l'Agriculture à la demande de l'Union européenne a amorcé ce type de travaux dans le cadre de l'évaluation du RDR). Les jugements de valeur ne sont pas suffisamment étayés par une preuve, les travaux de terrain sont trop souvent sous-valorisés. Ils sont pourtant riches d'enseignements pour comprendre concrètement les conditions de mise en œuvre et de territorialisation, appréhender les incohérences et les carences des politiques ou déceler *a contrario* les facteurs qui favorisent l'adoption du dispositif.

Si, en aucun cas, les études de terrain ne peuvent apporter une preuve absolue sur l'existence d'un phénomène, elles sont utilisables pour réfuter une hypothèse émise sur l'évolution d'une politique.

Le progrès de l'évaluation des politiques publiques passe, en France comme ailleurs, par la pratique. Elle a bénéficié récemment d'une professionnalisation des équipes administratives, d'une meilleure utilisation des travaux scientifiques, d'une plus forte organisation des équipes d'étude.

Les multiples dimensions territoriales de l'évaluation mises en jeu par les dispositifs publics (action sur les attributs physiques du territoire et sa structure économique, effets sur l'organisation des acteurs, impacts sur la concurrence inter territoriale et intersectorielle, dispersion versus concentration des aides, incidences durables sur les pratiques de production d'unité proches) posent des questions d'évaluation spécifiques et suscitent l'élaboration de méthodes adaptées.

Le bilan dressé au terme de chaque nouvelle évaluation, souligne la nécessité de l'amélioration des méthodes. De manière générale, une plus forte homogénéité des méthodes et leur amélioration favoriseraient les comparaisons interrégionales. Les enseignements en matière de bonnes pratiques peuvent être particulièrement féconds et doivent être encouragés par l'administration centrale.

Ce perfectionnement méthodologique ne sera pleinement efficace qu'à deux conditions : d'une part, être pensé et testé non pas dans l'absolu mais en tenant compte du cadre institutionnel ; d'autre part, s'accompagner d'une amélioration substantielle des systèmes d'information.

Ce progrès des systèmes d'information concerne d'abord les organismes gestionnaires et leur responsabilité dans le suivi de l'action publique. Il doit impliquer également les institutions productrices de statistiques (INSEE, SCEES, IFEN, notamment) comme celles qui ont en charge d'en favoriser l'adaptation aux enjeux territoriaux : instituts de recherche mais aussi Observatoire des territoires de la DATAR dont la mise en place récente permet d'amorcer une expérience intéressante.

En ce qui concerne le cadre institutionnel, dans un contexte de renforcement de la décentralisation, la réussite d'évaluations de politiques à forts enjeux territoriaux nécessitera de plus en plus souvent une forte coopération entre collectivités territoriales et l'État.

Par ailleurs, au niveau national, une innovation majeure est constituée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui concourt à propager une conception de l'évaluation orientée notamment sur l'élaboration et la production régulière d'indicateurs, l'attention portée aux résultats de l'action publique et non pas seulement focalisée sur les moyens, le dépassement d'une approche parcellisée des politiques publiques désormais examinées par fonction et programme.

L'effet bénéfique de cette innovation administrative sur la gestion publique sera d'autant plus grand que continueront à se développer, dans un cadre collectif ouvert à l'ensemble des composantes sociales concernées, des réflexions sur les objectifs et les modalités des programmes évalués.

Ces réflexions pourront utilement porter sur l'adéquation de l'action publique avec les processus économiques et sociaux à l'œuvre dans les secteurs et territoires considérés et sur l'adaptation relative des instruments utilisés (inhérente tant à leur " théorie d'action" qu'à leur condition de mise en œuvre). Seule une évaluation bien conduite est susceptible d'apporter les réponses appropriées à ces réflexions.

La LOLF devrait donc, au niveau national, prendre le relais de demande communautaire, pour constituer un des principaux facteurs du développement de l'évaluation dans les prochaines années.

BIBLIOGRAPHIE

Évaluations CPER

Alsace

CEMAGREF – ENESAD, Rapport d'évaluation des actions agricoles relatives aux productions animales du Contrat de Plan État-Région Alsace (1994-1999), fascicule 1 : Analyse de la conception et de la mise en œuvre du programme, juillet 1999, 29 p. ; fascicule 2 : Analyse des réalisations et des effets produits par le programme, juillet 1999, 110 p. ; fascicule 3 : Analyse de l'efficacité de la « cohérence » et de la pertinence du programme, juillet 1999, 51 p. ; fascicule 4 : Données complémentaires, juillet 1999, 75 p. ; fascicule de synthèse, septembre 1999, 16 p.

AGRO ASSOCIÉS, Évaluation des actions agricoles relatives aux filières végétales du CPER Alsace (1994-1998), rapport de synthèse, juin 1999, 18 p.

Aquitaine

CONSEIL RÉGIONAL d'AQUITAINE, Évaluation du Contrat de Plan Développement local en zones rurales fragiles, synthèse du rapport, décembre 1998, 10 p.

Bretagne

PINAULT (K.), Évaluation de la politique « tourisme rural » et de son incidence sur les zones éligibles aux programmes européens – Rapport de la phase 3, Centre régional d'études biologiques et sociales, université de Rennes I, 2 juin 1993, 122 p. + annexes.

PRÉFECTURE DE LA RÉGION DE BRETAGNE – CONSEIL RÉGIONAL DE BRETAGNE, Évaluation de la politique régionale « tourisme rural » et de son incidence sur les zones éligibles aux programmes européens (contrats de plan État/régions 1984-1988 et 1989-1993), rapport de synthèse, février 1994, 44 p.

Franche-Comté

POUX (X.), BARBUT (L.), Évaluation des mesures agri-environnementales dans le cadre du Contrat de Plan État-Région, rapport final, ASCA, préfecture de la région Franche-Comté – Conseil régional de Franche-Comté, octobre 1997, 98 p. + annexes.

Île-de-France

CONSEIL RÉGIONAL d'ILE DE FRANCE – PRÉFECTURE DE RÉGION ILE DE FRANCE, Rapport final d'évaluation de l'impact environnemental du contrat de Plan, janvier 1999, 46 p. + rapport d'annexes.

Limousin

PRÉFECTURE DE LA RÉGION LIMOUSIN, Évaluation des actions menées sur le lac de Vassivière en Limousin depuis 1965 – Dossier type pour un projet d'évaluation d'un programme financé dans le cadre du contrat de Plan État-Région Limousin (1994-1998), 14 p. + annexes ; recueil d'informations, avril 1996, 14 p. + annexes ; rapport final, juin 1996, 182 p. + annexes.

CEREL (Centre d'économie régionale du Limousin), 1. Préliminaire à l'évaluation des ORAC d'Allasac-Donzenac et de Bellac, 23 janvier 1997, 27 p. ; 2. Évaluation de l'ORAC de Bellac : rapport définitif, 23 janvier 1997, 25 p. ; 3. Synthèse : analyse comparative des deux ORAC,

recommandations et propositions, 23 janvier 1997, 28 p., 4. Rapport complémentaire sur l'évaluation des ORAC d'Allasac-Donzenac et de Bellac, 20 mai 1997, 10 p. ; note du SGAR, 7 p. ; enquêtes d'EGEE Limousin (Entente des Générations pour l'Emploi et l'Entreprise), 18 p. + annexes.

Midi-Pyrénées

MARANDIAN (L.), DAUCÉ (P.), LESEIGNEUR (A.), L'évaluation des subventions spécifiques à la modernisation des bâtiments d'élevage en Midi-Pyrénées accordées pendant la période du contrat de Plan 1989- 1993, rapport final, INRA - ENESAD, avril 1997, 54 p.

RODIER (D.), Évaluation du contrat de Plan État-Région 1994-1999 en Midi-Pyrénées – Volet élevage, filières bovins viande et ovins viande, ENESAD – DRAF Midi-Pyrénées, septembre 1999, 46 p. + annexes.

Nord – Pas-de-Calais

INITIATIVE, AMÉNAGEMENT ET DÉVELOPPEMENT, Évaluation de la politique de développement de la Région Nord – Pas-de-Calais : CPER 1994-1998/1999, 1. Référentiel, 12 p. + annexes ; 2. Rapport final d'évaluation, 113 p.+ annexes ; rapports du groupe d'évaluation n° 2, n° 3, n° 4 ; 4. Synthèse évaluative, 12 p. ; 5. Préconisation vis-à-vis d'une future politique, 9 p, 1999.

Pays de la Loire

RÉGION DES PAYS DE LA LOIRE – PRÉFECTURE DE LA RÉGION PAYS DE LA LOIRE, Évaluation des opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce (ORAC) – Dispositif régional d'évaluation des Pays de la Loire Contrat de Plan État-Région 1994-1999, rapport du Comité régional d'évaluation et synthèse de l'évaluation, septembre 2000, 32 p.

FICHET (L.), POTIER (B.), 1995, Deux opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce (ORAC) dans la région des pays de Loire : une évaluation concomitante, dirigé par R. Le Guen, ESAA Angers

EMMANUEL RENARD CONSULTANTS, Évaluation des opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce (ORAC) 1994-1998, Préfecture de la Région des Pays de la Loire, Région des Pays de la Loire, novembre 1999, 183 p. + annexes.

Poitou-Charentes

DÉLÉGATION RÉGIONALE AU COMMERCE ET À L'ARTISANAT, Les programmes de développement économique en faveur du commerce et de l'artisanat – Bilan Xe Plan 1989-1993 commerce et artisanat, partie I, 71 p.

Évaluations de politique de développement global

Aquitaine

PARCOURIR (Réseau de consultants), Évaluation ex post du programme de l'objectif 5b 1994-1999 de la région Aquitaine, Préfecture de la région Aquitaine – SGAR – Mission Europe, rapport final, juin 2001, 106 p.

Auvergne

EDATER, Évaluation ex post de l'Objectif 5b (1994-1999) de la région Auvergne, rapport final, décembre 2001, 203 p.

TERRITOIRES ET DÉVELOPPEMENT, Évaluation du programme opérationnel du PDZR de la région Auvergne, 1994, 5 fascicules, 400 p environ.

Bourgogne

ENESAD, Évaluation du programme de développement des zones rurales (PDRZ) de Bourgogne (1991-1993), rapport final, octobre 1995, 126 p.

LEPICIER (D.), DAUBARD (J-P.), Évaluation finale programme de développement des zones rurales 1994-1999 (objectif 5b) en Bourgogne, ENESAD Dijon, rapport principal – Tome I, octobre 2001, 205 p., rapports thématiques – Tome II, 185 p.

Bretagne

ASCA – OUEST-AMÉNAGEMENT, Évaluation finale du programme européen objectif 5b, rapport de synthèse, juin 2001, 101 p. , note de synthèse, 21 p. ; annexes, 138 p.

Centre

ACT CONSULTANTS, Programme objectif 5b – Rapport d'évaluation ex post, projet, tome 1, octobre 2001, tome 1, 81 p. ; tome 2, 51 p.

Champagne-Ardenne

ARC ESSOR, Évaluation du programme objectif 5b 1989-1993 Sud Haut Marnais, Préfecture de région Champagne-Ardenne, rapport de synthèse, mars 1994, 79p. + annexes ; rapport complémentaire, avril 1994, 13 p.

SEGESA, Programme communautaire de l'Objectif 5b – Évaluation ex-post, rapport final, septembre 2001, 233 p.

Franche-Comté

SGAR FRANCHE-COMTÉ, Évaluation ex-post du programme Objectif 5b, septembre 2001, 246 p.

Languedoc-Roussillon

BRIDIER (B.), PAILLARD (D.), Programme 5b Languedoc-Roussillon 1994-1999 – Évaluation ex-post, MC2 Consultants, rapport final de synthèse, 19 octobre 2001, 126 p. + résumé, 9 p.

Limousin

IDEA (Ingénierie de Développement et Aménagement) étude d'évaluation ex-post de l'objectif 5b : Région Limousin, Commission européenne – DG VI – F.I.1 – Coordination des actions en faveur du monde rural, juillet 1994, 88 p. + annexes.

QUAT'ALYSE (Groupe Quaternaire), Programme de développement des zones rurales. Limousin 1994-1999 : évaluation ex-post, rapport final, préfecture de région Limousin, novembre 2001, 174 p.

Lorraine

ADE – MOUTERDE CONSULTANTS, Évaluation ex-post du DOCUP – Objectif 5b Lorraine, rapport final, septembre 2001, 174 p. + annexes 74 p.

IL2E (Institut lorrain d'études et d'évaluation des politiques publiques), Le tourisme rural dans la zone « objectif 5b » de Lorraine, Direction régionale de l'agriculture et de la forêt de Lorraine, rapport final, juin 1996, 39 p. + annexes.

Basse-Normandie

RCT, Évaluation « ex post » du programme objectif 5b Basse-Normandie, rapport final d'évaluation, Préfecture de région Basse-Normandie, DRAF Basse-Normandie, décembre 2001, 250 p ; résumé, décembre 2001, 6 p.

Pays de la Loire

EDATER, Évaluation ex-post du programme européen Objectif 5b pour la région Pays de la Loire, rapport final, octobre 2001, 120 p.

Poitou-Charentes

EDATER, Évaluation ex post du programme européen Objectif 5 b (1994-1999), rapport final, octobre 2001, 95 p.

SGAR, Évaluation de la procédure de mise en œuvre et d'exécution du programme communautaire « Objectif 5b Arc Est » 1989-1991 en Poitou-Charentes, document interne, 14 p.

Provence-Alpes-Côte-d'Azur

CODRA/CODE, Mission d'évaluation du PDZR de la région PACA, Préfecture de la Région Provence – Alpes Côte d'Azur, Secrétariat général pour les affaires régionales, rapport intermédiaire n° 2, septembre 1993, 27 p. ; rapport final, décembre 1993 », 106 p.

Rhône-Alpes

RÉGION RHÔNE-ALPES, Évaluation intermédiaire du programme de développement rural Rhône-Alpes, note sur l'état d'avancement de la mission, mars 1997, 17 p.

ARGOS – PRICE WATERHOUSE, Programme de développement rural Région Rhône-Alpes – Évaluation intermédiaire, rapport final, juin 1997, 198 p.

ERNST & YOUNG, Évaluation finale du Docup Objectif 2 1994-1999, rapport final, Préfecture de Région Rhône-Alpes, juillet 1999, 66 p.

Évaluations des programmes LEADER***Aquitaine***

EDATER, Évaluation ex-post du programme d'initiative communautaire Leader II, Préfecture de région Aquitaine, rapport final, mars 2001, 157 p.

Bretagne

HERROUËT (P.-Y.), PAILLARD (D.), Évaluation ex post du programme Leader II en Bretagne, MC2 Consultants, 16 octobre 2000, rapport final – fiches de synthèse des GALS, 51 p. ; rapport final – analyse des 7 spécificités Leader, 24 p. ; rapport final – analyse de la logique d'intervention du programme, 21 p. ; rappel des enjeux et des objectifs de l'évaluation Leader II, 4 p.

Centre

SEGESA (Société d'études géographiques, économiques et sociologiques appliquées), Évaluation ex post du Programme d'initiative communautaire (PIC) Leader II – Région Centre, rapport final provisoire, février 2002, 49 p. ; Études de cas – 10 GAL (groupes d'action locale), février 2002, 46 p. ; Fiches de synthèses par GAL, février 2002, 55 p.

Corse

CENTRE D'ÉCONOMIE RURALE DE CORSE, Évaluation programme d'initiative communautaire Leader – Corse (1997-2000), décembre 2000.

Limousin

MC2 CONSULTANTS, Leader II Limousin – Évaluation ex-post du programme (1994-1999), rapport final, septembre 2001, 120 p.

Lorraine

GROUPE D'ACTION LOCALE, Rapport final d'évaluation du programme Leader Neufchâteau (1991-1994), mars-avril 1996, 36 p.

Basse-Normandie

EDATER (en collaboration avec le cabinet ETHEIS), Évaluation ex-post du programme d'initiative communautaire Leader II (1994-1999), Préfecture de région Basse-Normandie, rapport final, octobre 2001, 137 p. ; note de synthèse, octobre 2001, 10 p.

Pays de Loire

Comité pour le développement de l'Est Mayennais, 1995, Programme LEADER, Rapport final 1991-1995, 34 p.

COMME PARTENAIRE, Évaluation ex post du PIC Leader II 1994-1999 « Pays de la Loire », rapport final, septembre 2001, 118 p. ; synthèse du rapport final, septembre 2001, 7 p. + cartes.

Provence-Alpes Côte d'Azur

ISARA, Évaluation finale du programme d'initiative communautaire Leader 2 en région Provence Alpes Côte d'Azur, novembre 2001, document principal 61 p. + annexes, 37 p.

Évaluation des dispositifs agricoles

ALLAIRE G., DAUCÉ (P.) étude du dispositif de préretraite en agriculture, rapport final : synthèse, INRA Toulouse, ENESAD Dijon, février 1995, 100 p.

ASCA, Évaluation des mesures mises en œuvre en France au titre du règlement (Ce) 950/97. Lot n° 1 : Installation des jeunes agriculteurs, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, DEPSE, mars 2001, 138 p.

ASCA, Évaluation des mesures mises en œuvre en France au titre du règlement (Ce) 950/97. Lot n° 1 : Aides aux investissements Plans d'amélioration matérielle, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, DEPSE, mars 2001, 119 p.

Commission EUROPÉENNE, Évaluation des programmes agri-environnementaux – État d'application du règlement (CEE) n° 2078/92, document de travail de la Commission, DG VI, 1998, 132 p.

CNASEA – ENESAD, Les politiques d'aide à l'installation agricole menées par les régions et départements, avril 2001, rapport final – tome 1 : rapport de synthèse, 69 p., tome 2 : monographie des 4 sites, 162 p.

CUCHOT (M.), MORINEAUX (J-L.), Évaluation de certaines mesures prises au titre du règlement (CE) n° 950/97 du Conseil du 20 mai 1997. Lot 2 : Évaluation des aides aux zones défavorisées – Indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), ministère de l'Agriculture et de la Pêche, DEPSE, mars 2001, 78 p. + annexes.

DAUCÉ (P.), DAUBARD (J-P.), DAVOUST (P.), LEPICIER (D.), Synthèse des évaluations intermédiaires de l'objectif 5b en France, ENESAD Dijon – Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, rapport final, avril 1998, 62 p. + annexes.

DAUCÉ (P.), FABRE (I.), LETURCQ (F.), LOMONACO (J.-C.), QUINQU (M.), L'évaluation du dispositif de préretrait agricole appliqué en France de 1995 à 1997, rapport final, INRA, ENSA Rennes, CNASEA, avril 1998, fascicule de synthèse : 70 p, fascicule annexe 113 p.

DOBREMEZ (L.) coord., PERRET (E.) TURPIN (N.), AMON G., TOIRON (J.-J.), LAPLANA (R.), Contribution à l'évaluation des mesures agri-environnementales : Analyse des conditions d'élaboration et de suivi des opérations locales agri-environnement. Expertise technico-économique des surcoûts subis par les exploitations agricoles à partir de l'analyse des cahiers des charges, CEMAGREF, décembre 1997.

CAHART (P.), BURGARD (L.-R.), JOLY (A.), ROGEAU (C.), BENETIÈRE (J.-J.), GRAVAUD (A.), LE BAIL (P.), VOGLER (J.-P.), Rapport d'évaluation sur la gestion et le bilan du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, tome I : rapport de synthèse, juillet 1999, 50 p. + annexes ; tome II : annexes.

Alsace

DRAF ALSACE, Évaluation du programme agri-environnemental « montagne vosgienne », cahier des charges du 29 mars 2001, marché n° DRAFAL 01/01 lot 1, 9 p.

ERNST & YOUNG, Évaluation des mesures agri-environnementales Lot 1, DRAF Alsace, octobre 2001, 51 p.

Auvergne

CEMAGREF – ASCA – ENITA, Évaluation des mesures agri-environnementales en Auvergne, décembre 1997, 76 p.

UIMANN (L.), L'impact de la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (prime à l'herbe) dans le Massif Central), CNASEA Clermont-Ferrand, septembre 2000, 18 p.

Bourgogne

ENESAD, Évaluation des mesures agri-environnementales : programme régional Bourgogne, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, rapport définitif, janvier 1998, 194 p. + annexes ; note de synthèse, mars 1998, 15 p.

ENESAD – CNASEA, Les installations hors cadre familial en Bourgogne (1992-1997), décembre 1998, 63 p.

Champagne-Ardenne

SEGESA, Évaluation du programme agri-environnemental, rapport final, DRAF Champagne-Ardenne, volume 1, novembre 1997, 103 p., Annexe 1 : fiches de présentation des 13 opérations de programme régional, novembre 1997, 114 p.

Franche-Comté

PRÉFECTURE DU DOUBS – DDAF, Programme de maintien de la qualité paysagère et écologique des vallées de la Loue et du Lison – Département du Doubs, avril 1993, 23 p. + annexes.

PRÉFECTURE DU DOUBS – DDAF, Opération locale agriculture-environnement des vallées de la Loue et du Lison – Règlement d'exécution, 16 novembre 1993, 13 p. + annexes.

ACER – ISARA, Évaluation des mesures agri-environnementales en région Franche-Comté : protection des races menacées, retrait à long terme faune flore ; opération locale Loue-Lison, DRAF Franche Comté, décembre 1997, 46 p.

PRÉFECTURE DU JURA – ADASEA DU JURA – CHAMBRE D'AGRICULTURE DU JURA, Article 19 « Les trois vallées Sud du Jura » : OGAF Environnement-Accompagnement, mars 1996.

CONSEIL GÉNÉRAL DU GREF, Rapport d'audit sur la reconduction éventuelle au titre du règlement CEE n° 2078/92 de l'OGAF Agriculture-Environnement des trois vallées Sud du Jura engagée au titre de l'article 19 du règlement CEE n° 797/85, présenté par Jean Guellec et Pierre Steinlein, juin 1996, 25 p. + annexes.

Île-de-France

INSTITUT NATIONAL AGRONOMIQUE PARIS-GRIGNON, Évaluation des mesures agri-environnementales de réduction d'intrants en Île-de-France – Dispositif organisationnel, adhésion aux mesures et impact sur les exploitations, mémoire présenté par Corinne JEUCH, 30 septembre 1997, 116 p. + annexes ; note de synthèse, 1997, 34 p.

POUX (X.), CHEVILLOTTE (G.), DUBIEN (I.), Évaluation des mesures agri-environnementales en région Île-de-France, ASCA, ministère de l'Agriculture – DRAF Île-de-France, décembre 1997, 43 p. + annexes.

Limousin

POMMERET (Y.), Rapport d'audit sur l'opération groupée d'aménagement foncier du plateau de Millevaches et sur sa reconduction éventuelle dans le cadre des contrats territoriaux d'exploitation, Conseil du Génie rural, des eaux et des forêts, 3ème section : aménagement du territoire, 1999 ; 13 p.

POULIN (N.), Évaluation de l'OGAF environnement du Plateau de Millevaches pour le maintien d'un paysage ouvert, ENITA, CNASEA, 1997, 43 p. + annexes.

ERNST & YOUNG, Évaluation de la politique régionale d'aide à l'installation des agriculteurs, rapport final, Conseil régional du Limousin, mai 2001, 120 p.

ERNST & YOUNG, Évaluation de l'article 8 du règlement FEOGA, Conseil régional du Limousin, juillet 2001, 80 p.

CONSEIL RÉGIONAL DU LIMOUSIN, Évaluation de la politique régionale d'aide à l'installation des agriculteurs, rapport final, mai 2001, 121 p.

Lorraine

VIGNON (B.), Évaluation de l'impact des mesures agri-environnementales en Lorraine, ENSAIA (École nationale supérieure d'agronomie et des industries alimentaires – Laboratoire Sciences Animales, 19 décembre 1997.

Midi-Pyrénées

SOLAGRO, Évaluation du programme agri-environnemental de la région Midi-Pyrénées, rapport final, décembre 1997, 48 p. + 2 tomes d'annexes.

Basse-Normandie

SCE (Stratégies, conception études), Évaluation des mesures agri-environnementales en Basse-Normandie, Direction régionale de l'agriculture et de la forêt de Basse-Normandie – Service régional d'économie agricole, document final, décembre 1997, 27 p.

Pays de la Loire

LAUTROU (Y.), FORTINEAU (C.), LE GUEN (R.), Évaluation de la politique de rénovation des bâtiments d'élevage porcin en Pays de la Loire, École supérieure d'agriculture d'Angers – Groupe d'étude recherche sur les emplois, les qualifications et le développement, tome 2, novembre 1996, 162 p. + annexe ; résumé du tome 2, 12 p.

SCE, Évaluation des mesures agri-environnementales en Pays de la Loire, tome 1 : Cadrage régional ; tome 2 : Opérations locales ; tome 3 : Opérations locales des marais atlantiques , tome 4 : Bilan et propositions, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Préfecture de Région, DRAF Pays de la Loire, décembre 1997, 345 p.

YI (S.), L'évaluation du PIDIL des Pays de la Loire : le PIDIL sert-il l'installation ?, mémoire de fin d'études, École nationale d'Ingénieurs des Travaux agricoles de Bordeaux, 1999, 58 p. + annexes.

Poitou-Charentes

CNASEA – ENESAD, Évaluation du PIDIL Poitou-Charentes, janvier 1999, 89 p.

Rhône-Alpes

ORCA (Organisation, Communication, Aménagement), Rapport pour l'évaluation de la politique PIDA (programmes intégrés de développement agricole), rapport final, Région Rhône-Alpes, juin 1994, 56 p. + annexes.

ISARA – ACER CAMPESTRE, Évaluation des mesures agri-environnementales en région Rhône-Alpes, Préfecture de région Rhône-Alpes, DRAF, décembre 1997, 87 p. + annexes

Évaluation des politiques touristiques

SAVY (H.), DANREY (J.), GABRIEL (P.), HUMBLLOT (J.-P.), Évaluation du programme expérimental de formation (1988-1990) des acteurs du tourisme en espace rural, INPSA (Institut national de promotion supérieure agricole de Dijon)- IREDU (Institut de recherche sur l'économie de l'éducation), évaluation financée par le ministère de l'Agriculture et du Développement rural et le ministère du Tourisme, janvier 1993, 78 p.

JANVIER (Y.), Conditions de mise en œuvre de la politique contractuelle – volet tourisme – X^{ème} Plan – Évaluation nationale, étude engagé par l'AFIT et la direction du Tourisme, janvier 1996, 135 p. + annexes.

Évaluation des politiques de développement rural

PERRIN (D) (sd.), MALLET (J.), BRUN (G), GUÉRIN (M), RUAS (J.-F.), TEMPLE (P.), TEURKAUFF (M.-C.), 2003, *Les politiques de développement rural*, Commissariat général du Plan, La documentation française, 479 p.

Évaluation du RDR

SOFRECO Évaluation du RDR Synthèse générale - 2003

ERNST & YOUNG Évaluation du RDR Chapitres I, II et IV (Structures agricoles) - 2003

EXPRESSION Évaluation du RDR Chapitre III (Formation) - 2003

TERCIA, ACER Évaluation du RDR Chapitre V (ICHN) - 2003

ASCA Évaluation du RDR Chapitre VI (MAE) - 2003

BARBIER-FRINAULT Évaluation du RDR Chapitre VII (IAA) - 2003

OREADE-BRECHE Évaluation du RDR Chapitre VIII (Forêts) - 2003

BARBIER-FRINAULT Évaluation du RDR Chapitre IX (développement rural / DOCUP) - 2003

OREADE-BRECHE Évaluation du RDR Natura 2000 - 2003

BLEZAT CONSULTING Évaluation MAE CTE en Alsace - 2003

EUREVAL-C3E (avec experts INRA et SIRS) Évaluation MAE CTE en Aquitaine – 2003

ORÉADE-BRÈCHE Évaluation MAE CTE en Auvergne -2003

EUREVAL-C3E(avec des experts INRA et SIRS) Évaluation MAE CTE en Basse-Normandie – 2003

ACER Campestre (avec TERCIA et GEYSER) Évaluation MAE CTE en Bourgogne –2003

PASCAL Consultants Évaluation MAE CTE en Bretagne – 2003

IMPACT et ENVIRONNEMENT Évaluation MAE CTE en Centre – 2003

BLEZAT CONSULTING – ARGOS Évaluation MAE CTE en Champagne-Ardenne – 2003

BLEZAT CONSULTING – ARGOS Évaluation MAE CTE en Franche-Comté – 2003

Groupement OUEST Aménagement + ASCA Évaluation MAE CTE en Haute-Normandie – 2003

PASCAL Consultants Évaluation MAE CTE en Île-de-France – 2003

TERCIA avec ACER et GEYSER Évaluation MAE CTE en Languedoc-Roussillon – 2003

ERNST & YOUNG et BIOTOPE Évaluation MAE CTE en Limousin – 2003

BLEZAT CONSULTING – ARGOS Évaluation MAE CTE en Lorraine – 2003

SOLAGRO Évaluation MAE CTE en Midi-Pyrénées – 2003

A.N.D. International Évaluation MAE CTE en Nord-Pas de Calais – 2003

EUREVAL-C3E (avec experts INRA et SIRS) Évaluation MAE CTE en Pays de Loire – 2003

BLEZAT CONSULTING – ARGOS Évaluation MAE CTE en Picardie – 2003

OREADE-BRECHE Évaluation MAE CTE en Poitou-Charentes – 2003

EUREVAL-C3E (avec experts INRA et SIRS) Évaluation MAE CTE en Provence-Alpes-Côte-d'Azur – 2003

ISARA avec Mosaïque environnement Évaluation MAE CTE en Rhône Alpes – 2003

Autres évaluations de développement local

HUMEAU (J-B), DELAYES (E.), POHARDY (F.), ROULIER (F.), MONNIER (N.),1998, L'évaluation des contrats départementaux de développement et d'aménagement – Les CODA - dans le Maine-et-Loire, de 1987 à 1998, ESAA, 128 p.

Bilan des évaluations

C3E (Centre Européen d'Expertise en Évaluation), Bilan des évaluations en Limousin, rapport final, 25 juin 2001, 36 p. + rapport d'annexes, 293 p.

Ouvrages et articles méthodologiques sur l'évaluation

BARBERA P., LAURANSON R. (ingénieurs élèves du GREF – Promotion 2003-2005), "Les formes actuelles d'évaluation des politiques publiques agri-environnementales", rapport de Travail en Groupe d'Élèves (TGE) auprès de l'équipe ITEM de l'unité MONA de l'INRA, 24 février 2004, 51 p.. + annexes.

BENHAYOUN G., LAZZERI Y., 1998, l'évaluation des politiques publiques, PUF, 126 p.

BERRIET-SOLLIEC M., DAUCÉ P., LÉON Y., SCHMITT B., Vers un indicateur de croissance économique locale pour l'évaluation des politiques de développement rural, Revue d'Économie Régionale et Urbaine, 2001, pp. 415-440.

GUÉRIN M., VOLLET D., L'appréciation d'une méthode et des enjeux politiques de l'évaluation : le cas d'un contrat de plan État-Région, Économie rurale, n° 263, 2001.

BERRIET-SOLLIEC M., GUÉRIN M., VOLLET D., Les défis de l'évaluation économique d'un dispositif territorial à visée multifonctionnelle : le CTE, Ingénierie-EAT, n° spécial, 2001.

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION L'évaluation face à son utilité sociale: La Documentation Française, 2002.

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION, Petit guide de l'évaluation des politiques publiques, Paris, La Documentation Française, 1996.

COMMISSION EUROPÉENNE (1999), Évaluer les programmes socio-économiques, conception et conduite d'une évaluation, volume 1, collection MEANS, Office des publications officielles des communautés européennes. Luxembourg. Commission européenne (2000), Questions d'évaluation communes accompagnées de critères et d'indicateurs, évaluation des PDR 2000-2006, DG VI (agriculture), Réf.12004/00. Bruxelles.

DAUCE P., « L'évaluation des politiques communautaires de développement régional, enjeux, méthodes, résultats, l'exemple de l'Objectif 5b en Bourgogne », Revue d'Économie Rurale et Urbaine, n° 3, 1998.

DAUCE P., ARLOT M.-P. et GUERIN M., « Politiques rurales et finalités de l'intervention publique », in PERRIER-CORNET P., À qui appartient l'espace rural ?, DATAR, Éditions de l'Aube, 2001.

DELEAU, M., NIOCHE, J.P., PENZ, P. ET POINSARD, R., Évaluer les politiques publiques, Paris: La Documentation Française, 1986.

MONNIER, E., Évaluations de l'action des pouvoirs publics, Paris: Economica, 1992 (2ème Édition).

NIOCHE, J.P. ET POINSARD, R. (éd.), L'évaluation des politiques publiques, Paris: Economica, 1984.

PERRET B., L'évaluation des politiques publiques, La découverte, 2001.

TROSA, S., L'évaluation des politiques publiques. Institut de l'entreprise, 2003.

SFE, Charte de l'évaluation des politiques et des programmes publics Société Française d'Évaluation, 2003

VIVERET, P., L'évaluation des politiques et des actions publiques, Paris: La Documentation Française, 1989.

Études sur les politiques de développement rural précisant les objectifs et les théories d'action des politiques

AUBERT F., BERRIET-SOLLIECM., GUÉRIN M. et DAUBARD J.-P., Politiques et analyses territoriales en milieu rural. Volet : recensement et classification des variantes régionales et locales des politiques de développement rural, 2001, 89 p.

DAUCÉ P. et LE BOURLOT B., Inventaire des politiques nationales et européennes intervenant sur le milieu rural, rapport final, ENSA de Rennes, département Économie rurale et gestion, convention ministère de l'Agriculture et de la Pêche (DERF)/DATAR, octobre 2000, 88 p.

Quelques sites Internet opérationnels début 2004 pour faire de la bibliographie méthodologique...

<http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/accueil/bibliographies/evaluation/sommaire.htm>

<http://www.c3e.fr/publications/bibliographie.htm>

<http://www.educagri.fr/infoprat/evaliea/sommaire.htm>

<http://perso.wanadoo.fr/bernard.perret/texte3.htm>

http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/index_fr.htm

http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/pdf/guide_fr.pdf

<http://www.acdi-cida.gc.ca>

<http://www.oecd.org/dataoecd/11/57/1902973.pdf>

<http://www.dijon.inra.fr/esr/PagesPerso/Berriet/BerrietVF.php>

<http://www.sfe.asso.fr/>

<http://www.defra.gov.uk/erdp/reviews/midterm/default.htm>

<http://www.evaled.info/>

LISTE DES SIGLES

AFP : Association foncière pastorale

AOC : appellation d'origine contrôlée

APCA : Assemblée permanente des Chambres d'agriculture

APP : atelier pédagogique personnalisé

CAD : contrat d'agriculture durable

CDOA : Commission départementale d'orientation agricole

CEMAGREF : Centre national du machisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts

CIADT : Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire

CIDAR : Comité interministériel de développement et d'aménagement rural

CNASEA : Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles

CNJA : Centre national des jeunes agriculteurs

CPER : contrat de Plan État-région

CTE : contrat territorial d'exploitation

DAF : Direction des affaires financières

DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DDAF : Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDR : dotation de développement rural
DEPSE : Direction des exploitations, de la politique sociale et de l'emploi
DERF : Direction de l'espace rural et de la forêt
DGE : dotation globale d'équipement
DGF : dotation globale de fonctionnement
DIREN : Direction régionale de l'environnement
DJA : dotation d'installation au jeune agriculteur
DOCUP : document unique de programmation
DRAF : Direction régionale de l'agriculture et de la forêt
DRIRE : Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DSR : dotation de solidarité rurale
DSU : dotation de solidarité urbaine
ENESAD : établissement national d'enseignement supérieur agronomique de Dijon
ENGREF : École nationale du génie rural, des eaux et des forêts
ENSA : École nationale supérieure agronomique
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
FACE : fonds d'amortissement des charges d'électrification
FACIT : fonds d'aide au conseil et à l'innovation touristique
FAR : fonds d'aménagement rural
FEDER : fonds européen de développement régional
FEOGA : fonds européen d'orientation et de garantie agricoles
FGER : fonds de gestion de l'espace rural
FIAM : fonds d'intervention pour l'auto-développement de la montagne
FIAT : fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire
FIDAR : fonds interministériel de développement et d'aménagement rural
FISAC : fonds interministériel de sauvegarde de l'artisanat et du commerce
FIT : fonds d'intervention touristique
FNADT : fonds national d'aménagement et de développement du territoire
FNDAE : fonds national pour le développement des adductions d'eau
FNDE : fonds national de développement de l'évaluation
FNE : France Nature Environnement
FNF : fonds national forestier
FNGCA : Fonds national de garantie contre les calamités agricoles
FNMR : Fédération nationale des Maires ruraux

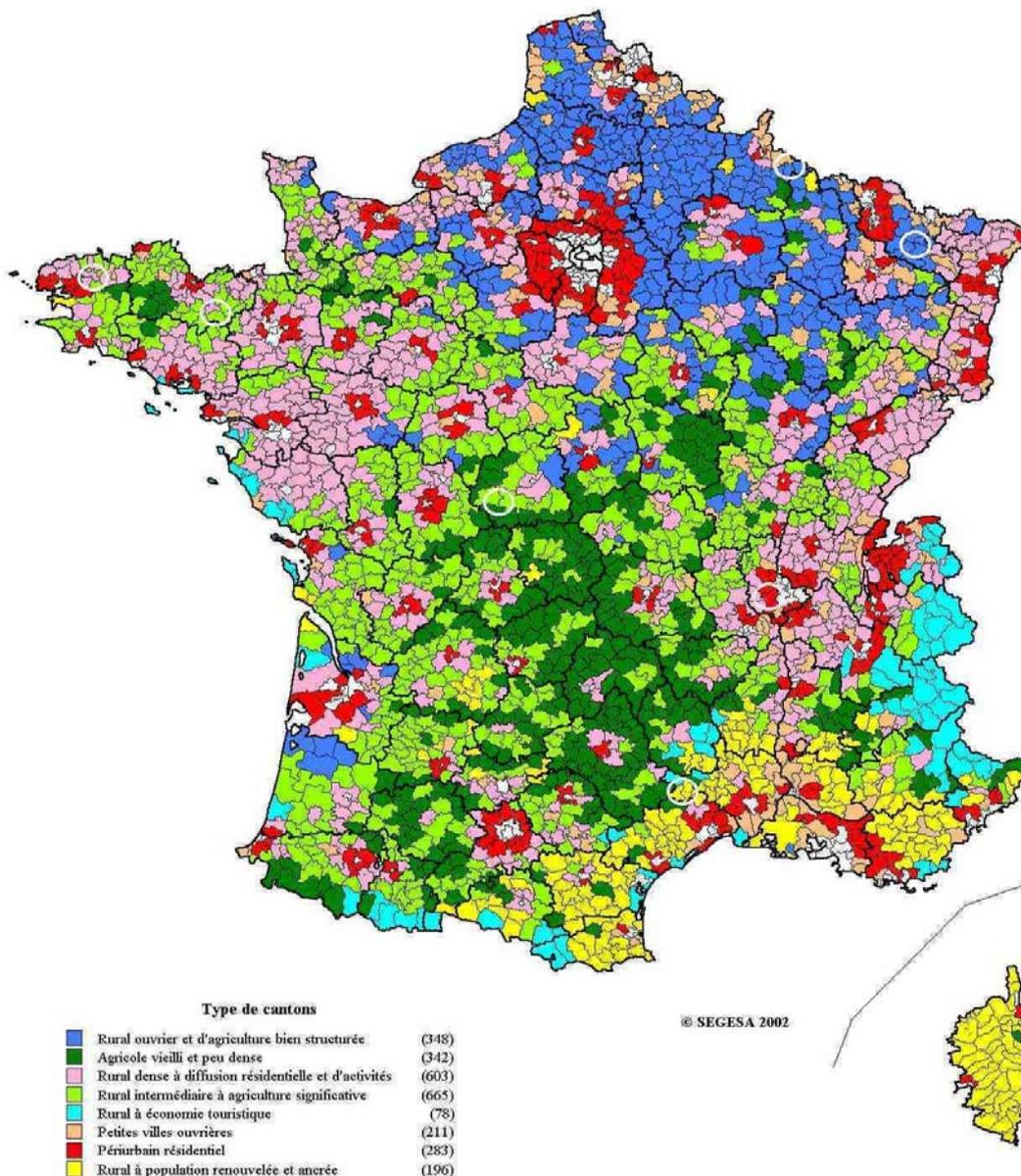
FNSEA : Fédération nationale des Syndicats d'exploitants agricoles
FRILE : fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi
FRR : fonds de rénovation rurale
FSE : fonds social européen
GAEC : groupement agricole d'exploitation en commun
GAL : groupe d'action locale
IAA : industrie agro-alimentaire
ICHN : indemnité compensatrice de handicap naturel
INAO : Institut national des appellations d'origine
INRA : Institut national de la recherche agronomique
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
ISM : indemnité spéciale montagne
LEADER : Liaison entre action de développement de l'économie rurale
LOA : loi d'orientation agricole
LOADDT : loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
MAE : mesure agri-environnementale
MAPAAR : ministère de l'Agriculture, de la Pêche, de l'Alimentation et des Affaires rurales
MSA : Mutualité sociale agricole
OGAF : opération groupée d'amélioration foncière
OGAR : opération groupée d'aménagement rural
OLAE : opération locale agri-environnementale
ONF : Office national des forêts
OPAH : opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPARCA : opération programmée d'amélioration du commerce et de l'artisanat
ORAC : opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce
PAM : plan d'amélioration matérielle
PAR : plan d'aménagement rural
PAT : prime à l'aménagement du territoire
PDD : plan de développement durable
PDR : plan de développement rural
PDRN : programme de développement rural national
PMPOA : programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole
PMSEE : prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs
PNR : parc naturel régional
POA : prime d'orientation agricole
PRDC : programme régional de développement concerté

RGA : recensement général de l'agriculture
RGP : recensement général de la population
RICA : réseau d'information comptable agricole
RTM : restauration des terrains en montagne
SAFER : Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SAU : surface agricole utile
SCEES : Service central d'enquêtes et d'études statistiques
SCOT : schéma de cohérence territoriale
SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDEPE : sous-direction de l'évaluation, de la prospective et des études
SDOASP : schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics
SGAR : secrétariat général pour les Affaires régionales
SIG : système informatique géographique
SIVU : Syndicat intercommunal à vocation unique
SNADT : schéma national d'aménagement et de développement du territoire
SRU : solidarité et renouvellement urbain
TRDP : territoires ruraux de développement prioritaire
UNADEL : Union nationale des acteurs et de structures de développement local
UNMLR : Union nationale des missions locales rurales
UTA : unité de travail annuelle
ZAU : zone d'aire urbaine
ZAUR : zonage en aire urbaine et leur complément rural
ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique
ZRR : zone de revitalisation rurale et zone de rénovation rurale

ANNEXE CARTOGRAPHIQUE SUR LES TYPOLOGIES DES ESPACES RURAUX

TYPOLOGIE DE L'ESPACE RURAL

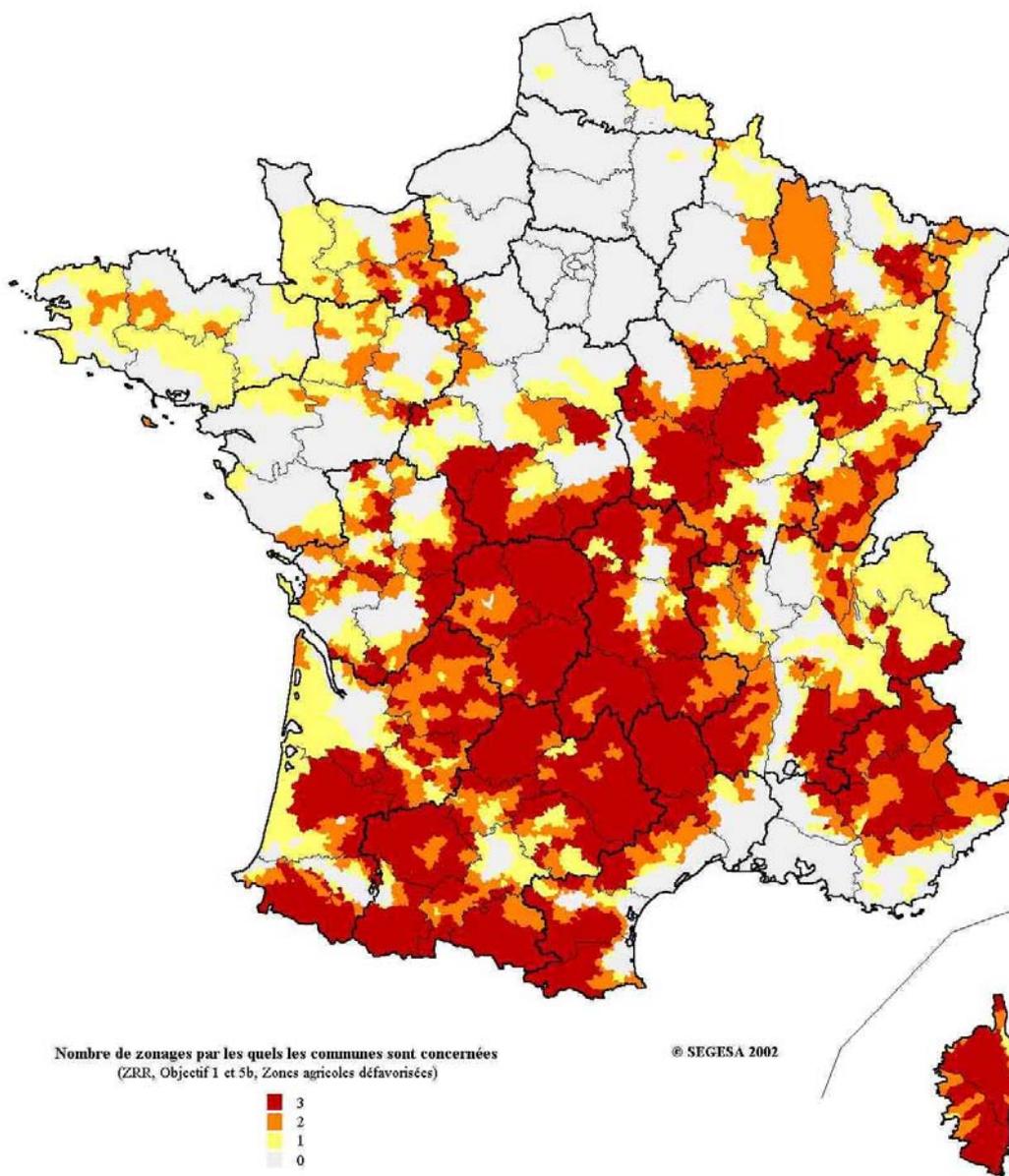
Critères de situation 1999



CGP - Instance d'Evaluation des Politiques de Développement Rural
Conception et cartographie SEGESA

ANNEXE CARTOGRAPHIQUE SUR LES ZONAGES

APPARTENANCE CUMULÉE À DIFFÉRENTS ZONAGES



CGP - Instance d'Evaluation des Politiques de Développement Rural
Conception et cartographie SEGESA

*Comparaison de quelques indicateurs socio-démographiques,
en 1999, selon le nombre de zonages cumulés*

	0 zonage	0 (hors Ile- de France)	1 zonage	2 zonages	3 zonages	4 zonages
Nb communes	8 371	7 090	9 316	6 389	6 030	6 459
Densité	277	190	144	71	33	21
Solde démographique (taux période)	4,8	6,1	3,5	0,3	2,0	-2,0
Solde naturel (taux période)	5,6	4,3	2,9	0,7	-1,3	-4,5
Solde migratoire (taux période)	-0,8	1,8	0,6	-0,3	3,3	2,5
Indice de vieillissement	0,75	0,80	0,86	1,03	1,20	1,60
Part des 75 ans et +	6,6	7,2	7,7	9,0	10,1	12,5
Nb moyen de personnes par ménage	2,38	2,38	2,44	2,43	2,41	2,33
Part des actifs parmi les migrants (%)	53	50	50	49	48	47
% agriculteurs exploitants 99	1,0	1,6	2,1	4,3	6,6	12,3
% artisans commerçants et chefs d'en	5,8	6,2	6,3	7,0	8,2	9,2
% cadres et professions intellectuel	16,1	12,4	9,1	7,2	6,6	5,9
% professions intermédiaires 99	23,9	23,3	21,5	19,2	18,5	16,2
% employés 99	30,1	30,0	30,5	28,9	28,6	28,1
% ouvriers 99	23,1	26,6	30,4	33,4	31,5	28,4
Taux de chômage	12,2	12,7	14,4	13,0	11,4	11,2
% actifs occupés dans l'agriculture	2,1	3,3	3,9	6,7	9,7	16,3
% actifs occupés dans l'industrie	16,0	18,1	20,5	23,1	20,6	16,5
% actifs occupés dans le tertiaire	76,7	73,0	69,5	63,6	62,6	59,9
Autonomie d'emploi	0,90	0,89	0,84	0,82	0,73	0,79
Taux de construction récente	10,9	12,1	10,5	8,7	9,1	7,9
Nb de RS pour 100 RP	8,3	11,4	11,4	13,3	25,8	38,8
Nb de LV pour 100 RP	8,4	7,9	7,2	8,5	9,9	13,4
% propriétaires	49	53	57	61	67	68
% ménages sans voiture	24	19	19	18	15	17
% ménages 2 voitures ou +	27	31	32	33	38	36

Les aires rurales cumulant quatre zonages attestent en 1999 d'une permanence de leur fragilité du point de vue de leur densité, de leur solde démographique, de leur vieillissement comme de leur taux d'activité. Mais il convient de souligner que ces zones à handicap ont un solde migratoire significativement positif. Dans ce type de zone, l'agriculture occupe la part la plus importante d'actifs ; elle n'est cependant pas prépondérante et demeure (très légèrement) inférieure à la proportion d'actifs employés dans le secteur secondaire. Les aires rurales cumulant quatre zonages comportent une part élevée de ménages à deux voitures et plus (révélant ainsi une adaptation à l'enclavement) et que la proportion de résidences secondaires est particulièrement élevée.

Source : INSEE, RGP 1999, traitement SEGESA - rapport d'évaluation des politiques de développement rural –
Commissariat général du Plan

ANNEXE METHODOLOGIQUE : GRILLE D'ANALYSE DES RAPPORTS D'EVALUATION SUR L'AGRICULTURE ET LE DEVELOPPEMENT RURAL

I - Description du dispositif évalué

3. Quel est le titre du rapport (en citant son aire géographique de référence) ?
4. Quel est le nom du dispositif (mesure ou programme) ?
5. Quelle est la date (historique) de mise en œuvre du dispositif ? (199A)
6. Quelle est la date de fin ? (199A)
7. Ce dispositif est-il mis en œuvre dans le cadre de relations contractuelles plus globales ? les quelles : CPER, l'objectif 5 b, LEADER, autres
8. Si 'oui autre cadre', précisez :
9. Quelle est la nature du dispositif ?
Programme, Mesure,
10. Qui sont les initiateurs ?
Europe état administration centrale, Services déconcentrés de l'État, Conseil Régional, Conseil Général, Autres
11. Quelle est la logique générale de la mesure ?
Logique allocative
Logique redistributive
12. Quels sont les leviers d'action que vise principalement à activer le dispositif ?
Valorisation de ressources fixes, Action sur l'implantation ou le développement des entreprises,
Action sur la dynamique résidentielle, Développement du capital humain
13. Le dispositif vise-t-il principalement ?
Le développement sectoriel
Le développement local
Le développement régional
14. Quelle est la nature de la définition du rural qui est supposée ou induite par la mesure ?
1. Aucune définition 2. Activité exclusivement rurale 3. Zonage par seuil de population
4. Zonage par critères de fragilité 5. Autre
15. En cas d'utilisation d'un seuil de population pour définir le rural de quel niveau est-il ?
2000, 5000, 10 000, Autre
16. Si 'autre', précisez :
17. Si le dispositif est ciblé sur un réseau particulier d'acteurs, quelle est sa structuration ?
Aucune, Verticale, Horizontale

18. Quelle est l'échelle d'application du dispositif ?

Nation, Région, Département, Échelle infra-départementale, Zone spécifique

19. Quel est l'échelon institutionnel de base dans la mise en œuvre du dispositif ?

Nation, Région, . Département. Pays, EPCI, Canton, Commune,

20. Quel est le coût (fonds publics) annuel du dispositif (en moyenne durant la période évaluée et en millions de francs) ?

II - Description de l'évaluation

21. Quelle est la région concernée ?

22. Quel est le département concerné ?

23. Dans le cas d'un programme, l'évaluateur procède-t-il à une évaluation mesure par mesure ?

24. Dans le cas d'un programme l'évaluateur a-t-il étudié de manière détaillée tout ou partie des mesures ?

Non aucunement, Non il s'est contenté de réaliser des fiches synthétiques, oui pour quelques axes du programme, oui pour l'ensemble des axes du programme

25. Quels sont les commanditaires de l'évaluation ?

Europe État, Région, Département, Autre,

27. Quel est le nom de l'organisme prestataire de l'évaluation ?

28. Quel est le statut juridique (et institutionnel) de l'évaluateur (prestataire principal)?

Privé, Administration, École ou institut de recherche public

29. Un comité d'évaluation a-t-il été mis en place ?

30. Dans l'affirmative quelle est la composition de ce comité ?

Gestionnaire central, Gestionnaire régional, Gestionnaire départemental, Gestionnaire local, Experts thématiques, Bénéficiaires intermédiaires, Bénéficiaires finaux, Non renseigné

31. Les questions posées à l'évaluateur sont-elles citées dans le rapport?

32. Si « oui », concernent t'elles :

L'utilité, La pertinence, La cohérence externe, La cohérence interne, L'efficacité, La qualité de la gestion/mise en œuvre, L'efficience, Des recommandations, Autre

34. Quelle est la date de l'évaluation (figurant sur la couverture)?

35. Quelle est la date du début de la période évaluée ?

36. Quelle est la date de fin de la période évaluée ?

37. Quels sont les objectifs affichés par l'évaluation ?

Normatif, Relatif, Explicatif

38. Quel est le champ d'observation de l'évaluateur ?

Sectoriel, Par filière, Territorial

39. A Quelle échelle d'observation se situe l'observateur ?

Ensemble de la zone, Sous-ensemble représentatif, Sous ensemble non représentatif ?

40. Quel est le coût de l'évaluation ? (en millions de francs)

III - Contexte socioéconomique antérieur à la mesure

41. L'évaluateur fait-il référence à la situation socioéconomique antérieure à la mise en place du dispositif ?

42. Dans l'affirmative quel est le champ d'analyse du diagnostic ?

Approche sectorielle, Approche plurisectorielle, Approche transversale (territoriale)

43. Quelles familles de variables d'évolution générale l'évaluateur utilise-t-il ?

Aucune, Démographie, Activité, Richesse, Environnement, Emploi, Équipement communal, Autre

44. Quelles sont les sources utilisées pour décrire la situation de départ ?

Enquêtes rôle central, Enquêtes rôle secondaire, Entretiens RC, Entretiens RS, Statistiques publiques RC, Statistiques publiques RS, Statistiques construites par l'évaluateur RC, Statistiques construites par l'évaluateur, RS, Diagnostic préalable au dispositif RC, Diagnostic préalable au dispositif RS, étude bibliographique RC, étude bibliographique RS, Autres

45. Si l'évaluateur se réfère à un diagnostic, s'agit-il d'un diagnostic ?

Préalable résumé, Préalable détaillé non actualisé, Préalable détaillé et actualisé, Nouveau

46. Le diagnostic est-il étayé par une cartographie ? Si oui, quelles sont les variables représentées ?

Non, Démographique, Activité économique, Revenu, Emploi, Environnement, Autres,

IV - Analyse de la construction du dispositif et de sa mise en oeuvre

47. L'évaluateur a-t-il analysé la diffusion de l'information et la communication auprès des destinataires du dispositif ?

48. L'évaluateur analyse-t-il les relations entre les acteurs (gestionnaires de la mesure) ?

49. L' (les) objectif (s) explicite(s) du concepteur de la politique est (sont) il(s) cité(s) ?

50. L' (les) objectif (s) implicite(s) du concepteur de la politique est (sont) il(s) étudié(s) ?

51. Les objectifs sont-ils hiérarchisés ?

52. Les objectifs servent-ils de référence à l'évaluation ?

53. L'évaluateur analyse-t-il les objectifs spécifiques préalables portés par les différents acteurs ?

54. Les objectifs font-ils l'objet d'un graphe ou d'un tableau ?

55. Une distinction claire est-elle établie entre objectif et théorie d'action ?

56. Un graphe des théories d'action est-il présenté ?

57. Les rôles respectifs de chaque partenaire de la gestion du dispositif sont-ils décrits ?

58. Le circuit d'instruction des dossiers fait-il l'objet d'une analyse ?

59. Le circuit de financement du dispositif fait-il l'objet d'une analyse ?

60. Le dispositif de suivi du programme est-il étudié ?

61. L'évaluateur étudie-t-il une adaptation du dispositif à un contexte local considéré comme particulier ?

62. Sur quels types de sources s'appuie l'étude de la construction du dispositif et de sa mise en œuvre ?

Analyse des documents de programmation, Entretiens / concepteurs, Enquête / concepteurs, Entretiens / gestionnaires, Enquête / gestionnaires, Entretiens / bénéficiaires, Enquêtes / bénéficiaires, autres sources écrites administratives étude de cas, Autres, NR

63. L'évaluateur s'interroge-t-il sur la satisfaction des gestionnaires par rapport à l'organisation administrative mise en place pour gérer le dispositif ?

64. L'évaluateur s'interroge-t-il sur la satisfaction des destinataires de l'aide par rapport à l'organisation administrative mise en place pour gérer le dispositif (délais, dimension incitative, importance des modalités de demande d'aide etc.)?

65. Des objectifs quantifiés de réalisations attendues sont-ils cités par l'évaluateur ?

V - Analyse de la cohérence

cohérence entre objectifs

66. La question de la cohérence entre les objectifs de l'intervention est-elle posée ?

67. Quelle appréciation l'évaluateur porte-t-il sur l'adéquation entre les objectifs du dispositif ?

68. Citez les traits saillants du jugement éventuellement porté par l'évaluateur sur l'adéquation des objectifs du dispositif ?

cohérence moyens/objectifs

69. La question de la cohérence entre les moyens et les objectifs est-elle posée ?

70. Dans l'affirmative quels moyens sont-ils étudiés ?

Moyens financiers, Population cible, Animation du dispositif, Échelon de gestion du dispositif, Zonage, Autre

71. Quelle appréciation l'évaluateur porte-t-il sur l'adéquation entre les moyens mobilisés et les objectifs ?

72. Traits saillants du jugement sur la cohérence moyens/objectifs

cohérence externe

73. L'évaluateur étudie-t-il d'autres dispositifs susceptibles de poursuivre des objectifs voisins ou similaires ?

74. L'évaluateur se pose-t-il la question de la cohérence externe ?

75. Quelles appréciations l'évaluateur porte-t-il sur la cohérence externe ?

76. Citez les traits saillants du jugement éventuellement porté par l'évaluateur sur la cohérence externe ?

VI - Analyse de la pertinence du dispositif

77. L'évaluateur s'interroge-t-il sur la pertinence du dispositif ?

78. Si l'évaluateur se pose la question de la pertinence du dispositif quelle est sa référence ?

Les besoins révélés, Les mécanismes économiques et sociaux mis en exergue par le diagnostic (préalable au dispositif) ? Les mécanismes économiques et sociaux mis en exergue par le prestataire

79. Quelle appréciation l'évaluateur porte-t-il sur la pertinence du dispositif ?

80. Citez les traits saillants du jugement éventuellement porté par l'évaluateur sur la pertinence du dispositif ?

VII - Recherche et présentation des effets du dispositif

Efficacité

81. L'évaluateur cherche-t-il à apprécier l'efficacité ?

Efficacité /réalisations

82. Dans l'affirmative, quelles sont les sources employées ?

Entretiens ouverts, Enquêtes, Statistiques publiques, Données de l'organisme gestionnaire, Analyse de la population cible, Autres

83. En cas de recours à des entretiens et/ou enquêtes, auprès de qui ont-ils été réalisés ?

Concepteurs, Gestionnaires, Destinataires de l'aide, Bénéficiaires finaux, Experts extérieurs, NR

84. L'évaluateur a-t-il recours à des indicateurs de performances ?

85. Dans l'affirmative ces indicateurs sont-ils préétablis ou construits par l'évaluateur ?

86. Ces indicateurs (financiers ou physiques) font-ils l'objet d'une cartographie ?

87. L'évaluateur a-t-il recours à des indicateurs de réalisation financière ? Si oui, lesquels?

Non, Classés par grand domaine d'intervention., Classés par finalité ou objectif, Classés par maître d'ouvrage, Classés selon les actions élémentaires, Classés par zone géographique, Classés par levier d'action, Organisés selon un autre type de classement

88. Les réalisations financières font-elles l'objet des investigations suivantes ?

Aucune, Comparaison des réalisations avec la maquette financière initiale., Calcul des taux de réalisation., Étude de la concentration ou de la dispersion des aides, Appréciation de la relation entre les zones aidées et leur dynamisme économique et social., Autres critères

89. L'évaluateur a-t-il recours à des indicateurs de réalisations physiques ? Si oui, les quels?

Non, Indicateurs globaux (total des réalisations), Rapport de la population bénéficiaire à la population éligible, Rapport de la population bénéficiaire à la population totale, Rapport Population bénéficiaire/population attendue étude de la concentration/dispersion des réalisations physiques. Indicateur d'emplois directs créés, Autre

90. Quelle appréciation l'évaluateur porte-t-il sur l'efficacité réalisations (financières et/ou physiques)?

91. Citez les traits saillants du jugement éventuellement porté par l'évaluateur sur l'efficacité du dispositif ?

Changements de comportements (individuels, collectifs, privés ou public)

92. L'évaluateur utilise-t-il des indicateurs de changement de comportement ?

93. Si « Oui », l'a-t-il quantifié ?

94. Dans le cas où l'évaluateur procède à des entretiens ou des enquêtes pour analyser ces changements, à qui s'adresse-t-il ?

Concepteurs, Gestionnaires, Bénéficiaires, Experts extérieurs, Bénéficiaires finaux,

95. Quels comportements sont-ils étudiés

Privés-individuels, Privés collectifs, Publics,

96. Quelle appréciation l'évaluateur porte-t-il sur les changements de comportements (décisions d'investissement, changements de pratiques) engendrés par le dispositif ?

97. Citez les traits saillants du jugement éventuellement porté par l'évaluateur sur l'influence du dispositif sur les changements de comportements ?

Efficacité /Impacts

98. L'évaluateur cherche-t-il à apprécier l'efficacité interne (par rapport aux impacts)?

99. Dans l'affirmative quelle est la source dominante utilisée ?

Entretiens, Enquêtes,. Statistiques publiques, Données de l'organisme gestionnaire, Indicateurs ad hoc

100. L'évaluateur recourt-il à d'autres sources secondaires ?

Non, Entretiens, Enquêtes, Statistiques publiques, Données de l'organisme gestionnaire,. Indicateur ad hoc construit par l'évaluateur.

101. L'évaluateur a-t-il recours à des indicateurs d'impacts ?

102. Les indicateurs utilisés pour apprécier les impacts sont-ils conçus pour rendre compte de l'évolution de la situation des entreprises et des ménages ?

103. Ces indicateurs font-ils l'objet d'une représentation cartographique ?

104. Les indicateurs utilisés pour apprécier les impacts sont-ils conçus pour rendre compte de l'évolution globale du territoire ?

105. Dans l'affirmative, l'évaluateur étudie-t-il les différences d'efficacité au sein des territoires concernés ?

106. Quels sont les indicateurs utilisés pour apprécier les impacts ?

Démographie, Activité, Emplois indirects créés,. Environnement, Richesse, Développement durable, Autres

107. Si l'évaluateur utilise des indicateurs d'emplois indirects créés, comment ont-ils été construits ?

108. Si d'autres indicateurs sont utilisés, précisez :

109. Ces indicateurs font-ils l'objet d'une représentation cartographique ?

110. L'évaluateur étudie-t-il l'impact du dispositif sur la dynamique des réseaux économiques ?

111. Si « Oui », l'a-t-il quantifié ?

112. L'évaluateur repère-t-il des « éléments de blocage » néfastes pour le dispositif? si oui, lesquels ?

Non, Facteurs liés au dispositif, Facteurs liés au contexte local, Autres facteurs

113. L'évaluateur repère-t-il des facteurs favorables ? si « Oui », lesquels ?

Non,. Facteurs liés au dispositif, Facteurs liés au contexte local, Autres facteurs

114. Quelle appréciation l'évaluateur porte-t-il sur l'adéquation entre les objectifs de la mesure et l'impact (résultat)?

115. Traits saillants du jugement éventuellement porté par l'évaluateur sur l'efficacité de la mesure en regard de son impact.

116. L'évaluateur se prononce-t-il sur l'utilité (efficacité externe = (effets/besoins) de la mesure ?

117. Quelle appréciation l'évaluateur porte-t-il sur l'adéquation entre les besoins (en matière de développement) et l'impact (résultat)?

118. Citez les traits saillants du jugement éventuellement porté par l'évaluateur sur l'efficacité de la mesure en regard de son utilité.

Efficienc

119. L'évaluateur s'est-il interrogé sur l'efficacité du dispositif ?

120. Si 'Oui', précisez la technique dominante employée ?

Entretien, Sondage, Statistiques publiques, Données de l'organisme gestionnaire,. Indicateur ad hoc construit par l'évaluateur.

121. L'évaluateur recourt-il à d'autres techniques ?

Entretien,. Sondage, Statistiques publiques, Données de l'organisme gestionnaire,. Indicateur ad hoc construit par l'évaluateur, Analyse de la population cible

122. Si l'évaluateur utilise des entretiens ou des enquêtes, à qui s'adresse-t-il ?

Concepteurs, Gestionnaires, Bénéficiaires, Experts extérieurs

123. L'évaluateur recourt-il à des indicateurs de moyens ?

Non oui en termes de coût de l'aide (enveloppe distribuée aux destinataires de la mesure) oui en termes de coût de gestion exprimé en salaire oui en termes de coût de gestion exprimé en effectifs (de personnels gérant ou contrôlant la mesure)

124. Quelle appréciation l'évaluateur porte-t-il sur l'efficacité du dispositif ?

125. Citez les traits saillants du jugement éventuellement porté par l'évaluateur sur l'efficacité du dispositif.

Facteurs secondaires, « positifs » « négatifs » et Effet propre

126. Quels sont les facteurs positifs pris en compte par l'évaluateur ?

Aucun, Facteur territorialisation, Effets de levier financier, Effets d'entraînement (sur la structure productive), Effets multiplicateurs, Effets d'apprentissage sur la main-d'œuvre, Autres

127. Si « facteur territorialisation », préciser

Facteur coopération, Facteur réseau, Facteur capacité de gestion, Facteur capacité financière, Facteur expertise technique, Autre facteur

128. Si « Effets d'apprentissage sur la main-d'œuvre », précisez :

129. Quels sont les facteurs ayant constitué des freins à la réussite du dispositif pris en compte par l'évaluateur ?

Aucun, Facteur territorialisation, Effets des facteurs concurrents, Effets d'aubaine, Effets de substitution, Effets de déplacement, Autres

130. Si « facteur territorialisation », précisez

Facteur coopération, Facteur réseau, Facteur capacité de gestion, Facteur capacité financière, Facteur expertise technique, Autre facteur

131. Si « Autres », précisez :

132. L'évaluateur cherche -t-il à prendre en compte les effets propres du dispositif ?

Non, Il évoque le problème mais ne propose pas de méthode particulière, Il emploie une méthode contre factuelle.

133. Quels sont les moyens utilisés pour étudier les effets propres ?

Étude de cas, Analyse résiduelle / structurelle, Groupe de référence avec méthode qualitative, Modèle macroéconomique, Autre

134. Si « Autre », précisez :

135. L'évaluateur étudie-il la population des éligibles non bénéficiaires ?

136. Quelle appréciation l'évaluateur porte-t-il sur les effets propres du dispositif ?

137. Citez les traits saillants du jugement éventuellement porté par l'évaluateur sur les effets propres de la mesure.

VII - Conclusion de l'évaluateur

138. Le système de valeur de l'évaluateur est-il précisé ?

139. précisez le(s) argument(s) privilégiés par l'évaluateur :

Aucun, Équité sociale, Équité territoriale, Efficacité économique, Efficacité administrative, Valorisation des ressources internes, Valorisation des relations de proximité dans la gestion du dispositif, Importance des relations ville-campagne, Dynamiques sociales internes, Autre

140. Si « Autre », précisez :

141. Dans quels registres l'évaluateur formule-t-il ses recommandations ?

Aucun, Amélioration du diagnostic initial, modification des incitations, Coordination entre les mesures ou actions, Population ciblée, Système de contrôle, Organisation de la mise en œuvre, Organisation administrative du suivi, Organisation technique du suivi, Organisation de l'évaluation, Définition du périmètre géographique d'intervention (ciblage territorial), Autres

142. Si « Autres », précisez :

143. L'évaluateur apprécie-t-il les incidences financières (et en moyens humains) de ses recommandations ?

144. L'évaluateur explicite-t-il la méthode employée ?

En aucune façon, Il mentionne les questionnaires d'enquêtes utilisés, Il indique le ou les modèles économiques employés, Il présente les principes d'évaluation utilisés dans certains domaines d'action, Il présente les principes d'évaluation utilisés pour chaque domaine d'action, Autres

145. Si 'Autres', précisez :

146. L'évaluateur fait-il référence à d'autres évaluations réalisées dans d'autres territoires ou antérieurement sur le même territoire ?

147. Si l'évaluateur formule des préconisations quelles sont les plus impératives ?

148. Quels éléments de réfutabilité figurent dans le rapport ?

Bibliographie, Théorie de l'évaluation, Cahier des charges, Questionnaire d'enquête,

149. Si la théorie d'évaluation est exposée, est-elle employée systématiquement ?

150. Des entretiens ont-ils été réalisés ? Combien ?

152. Une enquête postale a-t-elle été réalisée ?

153. Si leur nombre est connu, précisez le nombre de réponses.

154. Une enquête directe a-t-elle été réalisée ?

155. Si leur nombre est connu, précisez le.

NOTES ET ETUDES ECONOMIQUES – NUMEROS PARUS

Retrouvez le texte intégral des articles depuis le n° 18 et tous les sommaires de Notes et Études Économiques sur internet :

<http://www.agriculture.gouv.fr> - Rubrique *Médiathèque* > *Librairie* > *NEE*

<http://www.agreste.agriculture.gouv.fr> - Rubrique *Études* > *NEE*

Et abonnez-vous à l'alerte électronique en envoyant un message à l'adresse revue-nee@agriculture.gouv.fr avec le sujet « *abonnement* »

N° 16 – avril 2002

- Une vue d'ensemble sur l'évolution des exploitations agricoles françaises de 1990 à 1999.
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des exploitations de «grandes cultures».
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des élevages ovins et caprins.
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des élevages «bovins viande».
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des élevages laitiers.

N° 17 – décembre 2002

- L'évolution du secteur porcin européen : enjeux techniques, politiques, de marché et de société.
- Les exploitations de grandes cultures en France et aux Etats-Unis : comparaisons des performances économiques et enjeux politiques.
- L'impact de scénarios de modification de la PAC sur les élevages bovins allaitants en zone intermédiaire. Cas de l'Indre.
- Stratégies d'adaptation de l'agriculture en zones intermédiaires. Étude de cas dans le département de l'Indre.
- Analyse de scénarios de politique agricole pour des régions céréalières intermédiaires.

N° 18 – avril 2003

- Le Réseau d'information comptable agricole (RICA). Un outil unique de connaissance des agricultures européennes.
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations spécialisées en production laitière.
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations de "grandes cultures".
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations spécialisées "bovins viande".
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations à orientation "granivores".

N° 19 – décembre 2003

- Estimation des coûts de production des principaux produits agricoles à partir du RICA
- Simulations de découplage des aides à l'aide du modèle MAGALI
- La filière laitière française face à la libéralisation des échanges. Simulation d'impacts à partir du modèle MEGAAF
- Libéralisation des échanges et bien-être des populations pauvres. Illustration à partir du modèle ID³ de la faiblesse des impacts et de la sensibilité des résultats aux hypothèses de fonctionnement des marchés

N° 20 – mars 2004

- L'importance des dépenses nationales dans l'ensemble des concours publics en faveur de l'agriculture
- Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture en 2000
- Les interventions des collectivités territoriales en faveur du milieu rural
- Les soutiens à l'agriculture européenne à travers les dépenses du FEOGA

N° 21 – juin 2004

- Les soutiens à l'agriculture européenne à travers les dépenses du FEOGA (Partie II). Les dépenses en faveur des marchés agricoles, par produit
- Les flux financiers entre l'Union européenne et les États membres

N° 22 – février 2005

- Aperçus de l'évaluation à mi-parcours du Plan de Développement Rural National
- L'évaluation de la politique de soutien à l'agroenvironnement
- L'évaluation du Contrat Territorial d'Exploitation
- L'évaluation de la politique de développement des zones rurales dans le cadre du Règlement de Développement Rural

N° 23 – février 2005

- Modes d'organisation des filières agro-alimentaires en Afrique et efficacité des marchés
- La baisse du prix des produits agricoles, conséquences pour les pays africains : la filière cacao-chocolat en Côte d'Ivoire ; le riz en Guinée Conakry
- Filières oléagineuses africaines
- Les filières cotonnières africaines au regard des enjeux nationaux et internationaux
- La libéralisation agricole en zone euroméditerranée. La nécessité d'une approche progressive

N° 24 – décembre 2005

- La certification de conformité de produit sur les marchés agroalimentaires : différenciation ou normalisation ?
- Les contrats entre récoltants et industriels dans la filière vitivinicole californienne
- La performance économique comparée des systèmes de régulation du secteur laitier, une analyse internationale

N° 25 – août 2006

- Pourquoi une nouvelle réforme de la Politique Agricole Commune ?
- Les DPU : application en France et premiers éléments d'analyse économique
- Le régime de paiement unique et l'agriculture de montagne en France
- L'élevage français à l'horizon 2012
- Conditionnalité des aides directes : Impact de la mise en œuvre de certaines BCAE dans des exploitations d'élevage et de grandes cultures

Notes et Études Économiques
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE
Direction Générale des Politiques Économique, Européenne et Internationale

Renseignements :

Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective, des Études et de l'Orientation
tél. : 01.49.55.42.09

3, rue Barbet de Jouy – 75349 Paris 07 SP

Diffusion :

Service Central des Enquêtes et Études Statistiques

Bureau des ventes – BP 32688

31326 – Castanet Tolosan cedex

Vente au numéro :

mel : agreste-ventes@agriculture.gouv.fr

fax : 05.61.28.93.66

Abonnement :

tél. : 05.61.28.93.05

Prix : 9,91 €