Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Dossier 2 | 2003

Gouvernance locale et Développement Durable

Une étape primordiale dans l'évaluation d'une politique de développement durable

La conception du cahier des charges, L'expérience de l'évaluation intermédiaire du Contrat Territorial d'Exploitation en Limousin

Karine Bourgeois, Dominique Vollet et Alain Guerard

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/developpementdurable/1089>

DOI : 10.4000/developpementdurable.1089

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Karine Bourgeois, Dominique Vollet et Alain Guerard, « Une étape primordiale dans l'évaluation d'une politique de développement durable », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 2 | 2003, mis en ligne le 01 novembre 2003, consulté le 08 mars 2022. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/1089> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.1089>

Ce document a été généré automatiquement le 8 mars 2022.

Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Une étape primordiale dans l'évaluation d'une politique de développement durable

La conception du cahier des charges, L'expérience de l'évaluation intermédiaire du Contrat Territorial d'Exploitation en Limousin

Karine Bourgeois, Dominique Vollet et Alain Guerard

RÉFÉRENCE

Guerin M. Vollet D. – L'appréciation d'une méthode et des enjeux politiques de l'évaluation : le cas d'un contrat de plan Etat-Région, *Economie rurale*, 2001, n° 262 , pp. 48-61.

Meunier C., Vollet D. – Stratégies d'acteurs et efficacité des politiques publiques territoriales, *Sciences de la Société*, 2002, N° 57, pp 115-131.

Berriet-Sollic M., Depres C., Vollet D. - La multifonctionnalité de l'agriculture entre équité et efficacité, Le cas des CTE en Auvergne, *Economie Rurale*, 2003, n° spécial multifonctionnalité, pp 191-211.

NOTE DE L'ÉDITEUR

Les auteurs tiennent à remercier les relecteurs pour leurs remarques constructives qui ont permis de restructurer ce texte.

- 1 La conception du cahier des charges représente une étape clef dans le processus d'évaluation puisque celui-ci doit aboutir à la sélection d'un nombre limité de questions évaluatives répondant à la fois aux enjeux locaux et aux mécanismes socio-économiques en jeu dans la politique publique. L'évaluation d'une politique publique telle qu'elle est entendue par la plupart des auteurs (Perret, 2001 ; Daucé, 1998) consiste à élaborer un jugement de valeur sur une intervention publique à partir de plusieurs

angles d'approche (cohérence, pertinence, efficacité, efficience : encadré 1) afin d'en améliorer la valeur. L'évaluation ne doit pas rester l'affaire de spécialistes (administratifs, politiques ou scientifiques) mais constitue un "processus social" (Perret, 2001 ; Laurens et al., 2001) impliquant différents types de partenaires (commanditaires, associations, socioprofessionnels, experts). Pour cela, une démarche inter-disciplinaire s'appuyant sur les méthodes de l'analyse de politique et de l'économie des politiques publiques paraît indispensable (Gibert, 1989 ; Greffe, 1997). La procédure d'évaluation qui revêt un caractère formel implique l'élaboration d'un certain nombre de documents contractuels. Le cahier des charges est l'un des plus importants.

- 2 La conception du cahier des charges consiste à formuler et à hiérarchiser des questions qui sont appelées à devenir le cœur de l'évaluation : *« L'aspect qui est peut-être le plus fondamental dans la phase de conception d'une évaluation est la formulation des questions évaluatives »* (Commission européenne, 1999). *« Ces questions essaient de traduire les objectifs généraux de l'évaluation en termes de faits vérifiables, de processus observables et de grandeurs mesurables »* (Conseil Scientifique de l'Evaluation, 1996) de façon à fonder le jugement de valeur sur des preuves tangibles. Elles serviront ensuite de base à la constitution d'un canevas de critères puis d'indicateurs adaptés aux questions soulevées. L'éventail des questions évaluatives peut être très large. Elles ne peuvent cependant pas toutes être retenues pour des raisons de disponibilité de données ou de faisabilité compte tenu de contraintes diverses (délais impartis, budget...). Une sélection est donc nécessaire en vue de déterminer un noyau de questions prioritaires.

Encadré 1 : Les différents critères de l'évaluation

- 3 L'évaluation tente de traduire le plus ou moins grand degré de réussite de la politique publique à partir d'un certain nombre de critères :
 - Le critère de **cohérence** permet de juger de l'adéquation des différents niveaux d'objectifs du programme entre eux et de l'adéquation des moyens mis en œuvre ;
 - Le critère de **pertinence** vérifie l'adéquation des objectifs aux enjeux du programme ;
 - L'analyse de l'**efficacité** revient à se poser la question de la conformité des « effets propres » de la politique au regard des objectifs fixés. Toutefois, cette analyse suppose qu'avant toute chose, les objectifs soient clairement définis et que des indicateurs relativement fins soient renseignés ;
 - Par **efficience**, on entend l'analyse des résultats obtenus au vu de l'importance des moyens financiers mobilisés.
- 4 La déclinaison des questions évaluatives dans le cadre de la formalisation du cahier des charges s'inscrit dans une stratégie publique locale dont elle peut modifier la configuration. Cette contribution vise à montrer, à partir de l'exemple de l'évaluation intermédiaire du Contrat Territorial d'Exploitation en Limousin, dans quelle mesure l'élaboration du cahier des charges à partir d'une démarche pluri-disciplinaire s'insère dans un processus plus global d'émergence de nouvelles modalités de gestion de la politique agricole. En effet, le CTE représente, à tout le moins, une rupture à double titre par rapport aux politiques agricoles antérieures, d'une part, par la prise en compte d'enjeux non strictement agricoles (environnementaux et sociaux) et d'autre part, en raison de la dimension globale des aides attribuées. Selon les capacités de l'évaluation à faire émerger ces nouveaux enjeux, les relations entre acteurs agricoles et non agricoles peuvent être profondément transformées. Nous l'illustrerons au

travers de la mise en place relativement pionnière de l'évaluation du CTE dans la région Limousin courant 2001(Bourgeois, 2001)¹.

- 5 Cet exercice a servi de base pour la conception du cahier des charges courant 2002, puis pour la réalisation effective de l'évaluation régionale, dont le rapport final a été remis en juin 2003.
- 6 Les conditions favorables à l'émergence et la formulation des questions évaluatives seront abordées dans une première partie. Dans une seconde partie, nous présenterons les résultats obtenus à l'issue de l'analyse de politique du CTE en Limousin et les questions évaluatives retenues pour le cahier des charges. Nous tenterons dans un troisième temps de montrer dans quelle mesure l'évaluation (notamment dans sa phase initiale de conception du cahier des charges) peut être l'occasion de définir de nouvelles modalités de l'action publique en nous appuyant sur l'évaluation intermédiaire du CTE en Limousin.

1. L'émergence et la formulation de questions évaluatives prioritaires

- 7 L'émergence des questions évaluatives est très liée au contexte législatif (en l'occurrence le CTE) et institutionnel, notamment les conditions d'implication des différentes parties prenantes dans le processus évaluatif. Cette émergence nécessite en amont une phase d'analyse de politique. Enfin, le processus de sélection des questions évaluatives sera explicité dans une troisième et dernière sous-partie.

1.1. Le contexte d'étude : Contrat Territorial d'Exploitation et évaluation

- 8 Mis en place par la Loi d'Orientation Agricole du 9 juillet 1999, le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) présente une double mission :
 - Promouvoir la multifonctionnalité de l'agriculture : au-delà de sa fonction primaire de production de matières premières et de biens alimentaires, l'agriculture doit répondre aux exigences de la société en termes de qualité et de sécurité des produits alimentaires, de respect et de préservation de l'environnement, d'occupation du territoire, d'entretien du paysage et du patrimoine naturel.
 - Réorienter les soutiens publics à l'agriculture pour, d'une part, justifier la légitimité de ces soutiens et tenir compte des externalités positives et négatives générées par l'activité agricole (le concept de multifonctionnalité permet ainsi de rendre compte du caractère non-marchand de l'activité agricole, à l'origine de défaillances de marché) et d'autre part, de répondre aux contraintes internationales dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce.
- 9 Le CTE est également le principal dispositif adopté dans le cadre du Plan de Développement Rural National, déclinaison française du Règlement de Développement Rural² (RDR) européen mis en place par les accords de Berlin en 1999.
- 10 Instrument politique innovant dans la mesure où il relève d'une démarche contractuelle entre l'agriculteur et l'Etat, le CTE consiste en un projet individuel de l'agriculteur alliant développement économique et gestion durable de l'environnement et devant s'inscrire, si possible, dans une démarche collective intégrant les enjeux du

territoire. Dans ce cadre, le territoire se définit comme un espace (souvent d'échelle infra départementale) sur lequel un projet regroupant les divers secteurs et thèmes impliqués dans le développement territorial (économie, environnement, social) est élaboré de façon concertée entre les différents acteurs locaux. La territorialisation de l'action publique (encadré 2) apparaît donc comme une des innovations portées par le CTE, impliquant ainsi des conditions particulières en termes de déroulement de l'évaluation.

Encadré 2 : Qu'entend-t-on par « territorialisation » ?

- Dans le modèle de développement des années 60, l'exploitation agricole devait trouver sa place dans une filière, ce qui permettait de raisonner les objectifs, les priorités et les relations avec les autres acteurs économiques de la filière. Cette logique de développement sectoriel était très bien adaptée aux enjeux de l'époque (c'est-à-dire accroître la production nationale). Actuellement, les objectifs assignés à l'agriculture par le décideur public relèvent d'enjeux plus globaux (environnement, emploi local). Cela implique d'accroître les relations avec les autres acteurs du monde rural sans pour autant se couper des acteurs économiques des filières. Pour parvenir à prendre en compte de tels enjeux (qui peuvent être très variables selon les régions), il est proposé de territorialiser la politique publique : cela suppose de différencier l'action publique selon les territoires mais également d'impliquer des partenaires locaux (élus, utilisateurs de l'espace rural) capables d'exprimer et de faire émerger ces nouveaux enjeux.
- 11 L'évaluation du CTE a été prévue dès la conception de cette politique. Elle a donné lieu à la mise en place de deux types de dispositifs institutionnels :
- Au niveau national, une instance largement ouverte (notamment aux acteurs ruraux comme les collectivités locales, les consommateurs, les gestionnaires de l'espace tels que les Centres Permanents d'Initiation à l'Environnement) chargée de coordonner, d'une part, des travaux répondant à des questions évaluatives de portée nationale, d'autre part, des évaluations régionales dont l'objectif est de répondre à des questions spécifiques correspondant à des enjeux locaux ;
 - Au niveau régional, les Directions Régionales de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF) ont été chargées de piloter les évaluations régionales. La DRAF Limousin a souhaité appuyer la démarche évaluative sur une instance régionale également largement ouverte (ce qui n'est pas forcément le cas d'autres régions françaises). Afin de préparer la rédaction du cahier des charges dans les meilleures conditions, la DRAF a proposé un stage de fin d'études devant aboutir à l'émergence des questions évaluatives dites "prioritaires" avec la collaboration scientifique d'un institut de recherche appliquée (Cemagref), également présent dans l'instance nationale. Il s'agit donc d'une recherche appliquée qui s'appuie sur les concepts et méthodes de l'évaluation de politiques publiques et qui s'implique dans le processus social de l'évaluation (notamment en participant à l'instance régionale ainsi qu'aux réunions techniques les précédant).
- 12 Malgré la suppression du CTE, remplacé par le Contrat d'Agriculture Durable, l'évaluation du dispositif (évaluations nationale et régionales) a été maintenue³. En effet, l'évaluation du CTE a été jugée utile en raison des nombreuses innovations portées par cette politique et dont certaines pourraient se révéler judicieuses pour le CAD. La circulaire du 12 mars 2003 relative aux CAD a pour objet de définir les modalités d'élaboration des contrats types afin de préparer la mise en œuvre effective des Contrats d'Agriculture Durable à partir du deuxième semestre 2003.

1.2. Une phase d'analyse de politique et d'évaluation stratégique préalable à la sélection des questions évaluatives

- 13 L'évaluation *stricto sensu* gagne souvent en qualité à être préparée à l'amont, dès la conception du cahier des charges, par une phase préalable d'analyse de politique, susceptible de faire apparaître la ou les théorie(s) d'action sous-jacente(s) à l'action publique⁴ et mobilisant ainsi une démarche d'économie des politiques publiques (Grefe, 1997), voire une première analyse du fonctionnement et de sa mise en œuvre (Commission européenne, 1999). Cela paraît d'autant plus souhaitable que les interventions peuvent poursuivre des objectifs multiples (cas des politiques de développement rural) et impliquer des collectivités locales (Aubert et al., 2001). Tel est le cas du CTE, politique à visée multifonctionnelle et impliquant, en Limousin, les collectivités locales (notamment le Conseil Régional et le Conseil Général de la Haute-Vienne). Ainsi, pouvons nous proposer une phase d'évaluation stratégique se déroulant en deux temps : d'une part, une analyse du dispositif initial dans l'objectif de mettre en évidence et de hiérarchiser les objectifs poursuivis par la politique, et d'autre part, une première analyse du fonctionnement et de sa mise en œuvre qui permet d'apprécier l'écart susceptible d'exister entre les orientations initiales souhaitées par les concepteurs et la logique d'action des personnes chargées de la mise en œuvre du dispositif.

a. Analyse du dispositif initial

- 14 Il s'agit de reformuler le programme afin de clarifier l'articulation entre les différents niveaux d'objectifs. Les finalités traduisent les orientations générales poursuivies par la politique (exemple : améliorer la compétitivité des filières régionales). Les objectifs stratégiques (ou généraux) désignent les leviers principaux à actionner pour atteindre le but fixé (exemple : améliorer la qualité). Les objectifs opérationnels (ou intermédiaires) expriment les modalités spécifiques de l'action (exemple : accroître la différenciation des produits). Enfin, des actions diverses peuvent relever d'un même objectif opérationnel. Cette étape est importante car les différents critères d'évaluation reviennent, en fait, à tester ces différents échelons notamment pour des politiques à vocation territoriale (Loué et al., 1998). Les niveaux d'objectifs successifs (finalités, objectifs stratégiques et opérationnels, actions) sont souvent schématisés sous la forme d'un graphe (Daucé, 1998 ; Berriet-Sollicet et al., 2001) ou bien d'un diagramme logique d'impacts (Commission européenne, 1999 ; Colletis-Wahl et Meunier, 2000). Bien que le mode de lecture des deux formalisations soit très différent (du plus général au plus précis dans le cas du graphe d'objectifs, l'inverse dans le cas du diagramme logique d'impacts), celles-ci poursuivent un même but : mettre en évidence la théorie d'action de la politique publique. Elles sont largement complémentaires dans la mesure où le diagramme logique d'impacts permet, en outre, de faire figurer d'éventuels facteurs pouvant jouer sur les résultats attendus (facteurs en concurrence, en synergie). Dans le cas d'une politique de développement durable ou d'une politique multifonctionnelle, ce type de formalisation paraît très utile pour clarifier les divers objectifs, dont certains peuvent se révéler contradictoires (Berriet-Sollicet et al., 2003). Elle invite l'analyste à une plus grande clarification des hypothèses sous-jacentes à la politique. Selon la posture méthodologique de celui-ci (vision normative ou positive de la

multifonctionnalité ou de la durabilité), la politique publique pourra être réduite à la gestion d'une liste finie d'externalités (pouvant éventuellement générer des inefficiences en cas de poursuite simultanée de plusieurs objectifs) ou comme une politique unifiée visant à gérer des objectifs préalablement assignés par la politique.

b. Analyse du fonctionnement et de sa mise en œuvre

- 15 Cette phase d'analyse de la mise en œuvre justifie une étude spécifique y compris pour la préparation d'un cahier des charges surtout dans le cas d'une politique très novatrice et laissant une marge d'appréciation et d'action importante aux acteurs locaux. En ce qui concerne les CTE, l'analyse de la mise en œuvre paraît d'autant plus nécessaire que les acteurs locaux disposent de marges de manœuvre importantes pour innover, entre autres, dans le choix (ou l'absence de choix) des priorités à mettre en avant et des mesures types du RDR à mobiliser, ou bien encore dans le montage des projets collectifs en relation avec des acteurs socioprofessionnels ou territoriaux. D'autre part, il s'avère nécessaire d'analyser de quelle manière les jeux d'acteurs ont pu influencer, de façon positive ou négative, sur la mise en œuvre du programme (Peyrefitte, 1998).

1.3. Processus de sélection des questions évaluatives

- 16 La formalisation sous forme de graphe d'objectifs aide à la déclinaison d'un certain nombre de questions évaluatives mais n'indique aucune priorité. Afin de sélectionner les questions les plus adéquates, plusieurs éléments peuvent entrer en compte :
- Les probabilités d'utilisation des résultats : une question apparaîtra d'autant plus importante que les réponses obtenues pourront être réappropriées par les acteurs locaux afin d'améliorer l'action publique. Pour parvenir à estimer le degré « d'utilité » des questions soulevées, plusieurs sources d'information peuvent être mobilisées (entretiens visant à analyser la mise en œuvre, réunions du Comité Régional de Suivi et d'Évaluation) ;
 - La pertinence des questions par rapport aux enjeux de la politique publique : en effet, une majorité d'acteurs locaux peut trouver un consensus à ne pas souhaiter voir émerger certaines questions jugées soit peu utiles (par manque de connaissance des mécanismes de l'action publique) soit trop dérangeantes par rapport au contexte local ;
 - Les probabilités de réponse aux questions posées : il paraît, en effet, judicieux de ne pas poser de questions pour lesquelles les experts scientifiques jugent les réponses trop difficiles à donner, soit pour des raisons de coût, soit en raison de l'absence de méthodes fiables ou de délais de manifestation des effets.

2. Des premières analyses de politique et de mise en œuvre indispensables à la formulation des questions

- 17 La conception du cahier des charges gagne à s'appuyer à l'amont sur une phase d'analyse de politique. Elle représente un cadre d'analyse révélant les intérêts et les limites du programme évalué afin, dans un second temps, de pouvoir sélectionner les questions évaluatives apparaissant comme les plus pertinentes.

2.1. Une phase d'analyse de politique révélatrice des limites de l'outil CTE en Limousin

- 18 La phase d'analyse de politique peut s'appuyer sur divers types de conceptualisations. Parmi ceux-ci, le graphe d'objectifs a été choisi pour analyser le programme CTE en Limousin.

a. Le graphe d'objectifs en Limousin

- 19 Dans notre exemple, le graphe d'objectifs en Limousin a été réalisé à l'échelle régionale ce qui en fait une représentation générale et simplifiée, masquant des particularités territoriales ou sectorielles. Un tel outil aurait certainement gagné à être élaboré à un niveau plus fin (l'entité géographique telle que le bassin versant, le Parc Naturel Régional ou l'entité administrative), plus approprié pour prendre en compte des besoins locaux spécifiques liés à des enjeux socio-économiques⁵ ou des problèmes environnementaux. Nous avons préféré conserver le niveau régional comme niveau d'analyse pour au moins deux raisons : d'une part, la possibilité de réaliser une synthèse régionale propice aux échanges inter-institutionnels, d'autre part le faible degré actuel de territorialisation du CTE dans la région Limousin.
- 20 La construction du graphe d'objectifs préalablement à l'exercice d'évaluation proprement dit constitue une étape très importante. Le graphe d'objectifs recense et hiérarchise les différents niveaux d'objectifs, explicites et implicites, du programme. Il facilite la mise au point des questions évaluatives qui constituent un point essentiel du cahier des charges. Il est, par ailleurs, l'occasion de tester les logiques d'intervention du programme. Il permet, en outre, une première analyse des critères de pertinence et de cohérence de l'intervention publique. Enfin, notons que le graphe d'objectifs n'est pas figé dans le temps mais qu'il est appelé à être modifié et adapté au fur et à mesure du déroulement du programme : en effet, des objectifs seront ajustés, abandonnés ou ajoutés selon l'évolution des besoins et des impératifs.
- 21 Dans le cas du dispositif CTE en Limousin (annexe 1), le graphe d'objectifs, réalisé à partir de la lecture des documents de programmation et d'entretiens menés auprès des différents partenaires régionaux et départementaux, a permis d'identifier trois finalités essentielles qui répondent aux trois enjeux économique, social et environnemental de la notion de « multifonctionnalité ». Ces finalités sont les suivantes :
- Maintenir des exploitations viables et pérennes ;
 - Contribuer à une occupation du territoire équilibrée et durable et répondre aux préoccupations sociales ;
 - Préserver un environnement de qualité.
- 22 Ces trois finalités ont ensuite été déclinées en une série d'objectifs et de sous-objectifs stratégiques et opérationnels puis en actions de terrain. Compte tenu du contexte agricole actuel en Limousin, la première finalité à vocation économique revêt une importance particulière. Il s'agit, surtout, d'accroître la valeur ajoutée en misant notamment sur le développement des démarches qualité qui représentent une voie jugée prioritaire en matière de développement économique pour le Limousin⁶. Il s'agit, en outre, d'accroître la finition des animaux et de favoriser la diversification des productions⁷ en développant des productions innovantes dégageant de la plus-value.

- 23 D'autres objectifs stratégiques contribuent également à maintenir des exploitations :
- L'organisation, le renforcement des filières de production et de commercialisation pourraient aider les filières à se positionner plus favorablement sur les marchés et à leur donner un plus grand pouvoir de négociation face à l'aval ;
 - L'objectif « d'optimisation de la gestion technico-économique des exploitations » (recours aux services d'appui technique, amélioration des conditions de travail,...) vise à terme à une amélioration des performances des productions et à une meilleure maîtrise des coûts de production.
- 24 Pour les finalités à but social et environnemental, les objectifs liés au maintien et à la création d'emploi prennent un relief particulier en Limousin en raison d'une situation démographique générale et agricole particulièrement alarmante : densité de population faible et hétérogène⁸, population en déclin et vieillissante⁹, poids de l'activité agricole importante dans la structure économique régionale¹⁰ malgré une régression du nombre d'exploitations.
- 25 La mise en place de pratiques plus respectueuses de l'environnement, de maintien et d'entretien du patrimoine naturel et culturel représentent aussi des objectifs stratégiques assignés au CTE en Limousin : le dispositif porte un intérêt particulier à la valorisation de ces aménités dans la mesure où elles représentent un atout pour la commercialisation des produits sous Signes Officiels de Qualité.
- 26 Les différents objectifs recensés dans ce graphe sont adaptés aux contraintes, difficultés et enjeux actuels de l'agriculture limousine. Ils reprennent également en grande partie les objectifs poursuivis au niveau national et présentés dans la circulaire du 17 novembre 1999 relative à la mise en place des Contrats Territoriaux d'Exploitation.

b. Les principaux constats soulevés par une première analyse de mise en œuvre

- 27 Une première analyse de mise en œuvre a permis de suggérer quelques limites du dispositif CTE tel qu'il est décliné en Limousin.
- La conception de l'outil est restée avant tout sous la tutelle de la profession agricole (chambres d'agriculture, organisations professionnelles...). Bien que les autres acteurs du milieu rural soient présents en CDOA, leur influence a probablement été limitée.
 - Le dispositif a néanmoins été l'occasion de faciliter et d'ancrer l'ouverture au dialogue et au débat local.
 - L'approche territoriale du dispositif est restée très limitée comme cela a d'ailleurs été souligné dans d'autres régions (Jauneau et Roque, 2002 ; Vollet et Callois, 2001). Les déclinaisons départementales du CTE ont accordé la priorité aux projets collectifs de filière. Ces derniers représentent souvent une solution de facilité puisqu'ils permettent de financer les projets rapidement et à taux plafond. En l'absence d'acteurs capables de faire émerger d'autres enjeux que strictement agricoles, ce sont les territoires « institutionnels » notamment les départements, qui ont assuré l'orientation effective du programme CTE.
- 28 Par rapport à cela, les acteurs attendent davantage des collectivités locales et territoriales notamment pour cibler les territoires porteurs de projets, pour mener la réflexion par rapport aux actions à mener, pour conduire les actions d'animation, etc.¹¹

- 29 La mise en place des « Pays », initiative nouvelle de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT), peut également constituer un cadre de réflexion pertinent par rapport aux projets collectifs¹².
- Cette étude préliminaire a mis en évidence le manque de ciblage des priorités dans les contrats types. Ces derniers se présentent sous la forme de « catalogues » qui ont l'avantage de balayer toutes les éventualités possibles en ce qui concerne les productions, les systèmes de productions et les besoins des exploitations. Toutefois, ils ne répondent pas forcément aux enjeux territoriaux en matière environnementale ou sociale.
 - Le dispositif CTE en Limousin a difficilement été articulé avec d'autres politiques existant en matière d'agriculture (PAC) et de développement rural (DOCUP objectif 2, Contrat de Plan Etat-Région). De plus, une partie des aides sont couplées à l'hectare ou à l'unité de mesure physique : elles risquent d'être à l'origine d'une rente de situation pour les grandes exploitations et d'une nouvelle source de distorsion entre petites et grandes structures (Kroll, 2002 ; Bazin et Kroll, 2002).
 - L'analyse de politique a également suggéré quelques interrogations par rapport à la pertinence de certains objectifs du programme.
- 30 Par exemple, la différenciation des productions sous signe de qualité et la multiplication des marques et des certifications qu'elle suggère, implique un risque de dilution de l'information à destination du consommateur pouvant aboutir à une contre-performance des marchés de la qualité. De même, la multiplication des petites structures de transformation à la ferme est risquée notamment en Limousin où les débouchés commerciaux sont limités.
- 31 Cette première analyse, réalisée en amont de l'évaluation proprement dite, a donc permis de lancer quelques pistes de réflexion à approfondir et à vérifier dans le cadre de l'exercice d'évaluation.
- 32 La phase d'analyse de politique a donc contribué à définir, de façon ordonnée et précise, une série de questions pertinentes concernant les diverses facettes du programme. Cependant, toutes les questions suggérées ne peuvent être traitées dans le cadre de l'évaluation. Il s'avère donc nécessaire de procéder au tri et à la sélection de questions évaluatives prioritaires.

2.2. La sélection des questions évaluatives du CTE en Limousin

- 33 En ce qui concerne le CTE dans la région Limousin, quatre axes principaux de questionnement ont été retenus. Le premier concerne les possibilités pour le CTE de contribuer à accroître la valeur ajoutée des productions agricoles limousines. Soulevée par le graphe d'objectifs, cette question a été largement mise en avant par les partenaires socioprofessionnels. La finition locale des animaux et la valorisation des productions d'herbe sous signes officiels de qualité représentent des préoccupations largement partagées par les organisations socioprofessionnelles (chambres départementales et régionales d'agriculture, Associations Départementales pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles - ADASEA) ou les administrations. Cela correspond effectivement aux problèmes principaux auxquels est actuellement confrontée l'agriculture limousine.
- 34 Une deuxième série de questions est relative à l'aménagement du territoire : dans quelle mesure les actions choisies dans le cadre des CTE s'intègrent-elles dans le développement économique des territoires limousins ? Cette deuxième série de

questions est liée au souci des acteurs locaux de tenter de concilier le développement d'une production extensive de qualité avec le maintien d'un nombre « suffisant » d'exploitants afin d'éviter une trop grande fragilisation du tissu rural limousin déjà peu solide et dynamique d'un point de vue économique et démographique.

- 35 Une troisième série de questions est relative à la « territorialisation » du programme CTE. Cette troisième série de questions est issue à la fois des premiers entretiens sur la mise en œuvre et la comparaison avec les graphes élaborés au niveau national à partir de l'analyse des textes législatifs (Berriet-Sollicet et al., 2003). Ces deux éléments convergent pour souligner la faible territorialisation du programme CTE en Limousin malgré le souhait du législateur d'articuler LOA et LOADDT et l'implication en Limousin d'un certain nombre de collectivités locales dans le financement des CTE. De plus, les jeux d'acteurs locaux (rôle plus ou moins actif des chambres départementales d'agriculture dans la promotion sur le terrain du CTE) peuvent également expliquer, pour partie ces premiers constats (Cf. notamment la faible mobilisation en Corrèze). Cette faible territorialisation représente une interrogation forte puisqu'elle peut obérer lourdement la pertinence du CTE. Dans quelle mesure les dynamiques collectives seront-elles suffisamment importantes pour que la contractualisation d'un CTE par les exploitants permette de répondre aux enjeux d'un territoire ?
- 36 Enfin, une quatrième et dernière série de questions vise à s'interroger sur la dimension véritablement « multifonctionnelle » du programme c'est-à-dire sur l'articulation entre les objectifs économiques, environnementaux et sociaux. En quoi les objectifs concernant l'emploi et ceux liés à l'accroissement du revenu des exploitants sont-ils simultanément présents dans les projets ? L'environnement déjà largement préservé peut-il représenter un atout pour la production agricole limousine ? Ces interrogations représentent des problèmes productifs majeurs auxquels est confrontée l'agriculture limousine.
- 37 En dernier lieu, notons que certaines questions apparaissant comme importantes ont été abandonnées. C'est notamment le cas des possibilités d'action du CTE par rapport à l'installation. En l'état actuel des procédures adoptées, le rôle du CTE est apparu trop marginal pour qu'une évaluation permette de discerner un effet propre.

3. L'évaluation d'une politique multifonctionnelle : un premier pas vers de nouvelles modalités de la gestion de la politique agricole ?

- 38 Une politique sectorielle (ici agricole) de développement durable implique dans la définition des objectifs de la politique la participation d'acteurs non sectoriels. Un processus de concertation semble donc nécessaire en vue d'accroître la légitimité de l'action publique. Dans ce processus de concertation, l'évaluation occupe une place particulière, qu'il convient d'explicitier.

3.1. La nécessité d'une concertation dans un cadre régional

- 39 La difficulté des grandes politiques institutionnelles à assurer les objectifs d'équité économique et sociale entre les régions a conduit à prendre à nouveau en considération le « territoire » (LOA, LOADDT, LOF par exemple). Des marges de manœuvre

supplémentaires sont attribuées aux acteurs locaux. Ce remodelage des formes d'intervention publique modifie le processus de décision politique (Bristow et al., 2001). Cette logique vise à mieux prendre en compte les problématiques locales et à répondre aux besoins dits « de proximité » (si tant est que puisse être défini le périmètre d'action le plus pertinent) et à favoriser l'articulation entre les différentes politiques.

- 40 La territorialisation de l'action publique, dans un contexte avéré de décentralisation, mise sur plusieurs champs d'intervention :

- Le politique impulse la création de « territoires de projets » : il ne s'agit plus de raisonner à l'échelle de la nation mais à l'échelle du territoire. Cette notion revêt diverses configurations en fonction des exigences de la politique à mettre en place. La caractéristique commune est celle de l'unité : unité paysagère, environnementale et culturelle pour les Parcs Naturels Régionaux, unité géographique, culturelle, économique ou sociale dans le cadre du Pays, unité par rapport aux questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement dans le cas du Schéma de Cohérence Territoriale... De nombreuses initiatives sont d'ores et déjà en place. La plus significative est sans doute celle du pays, vu comme un territoire de projet global, dont « *l'Etat et les collectivités locales tiennent compte du projet de pays pour l'organisation des services publics* ».
- De nouvelles instances de concertation sont mises en place. Elles associent les différentes parties prenantes locales (politiques, socio-professionnels, associations). Elles constituent des lieux de débats et de prise de décision collective. La création du conseil de développement dans le cadre des pays est un exemple significatif de promotion d'une nouvelle forme de gouvernance locale.

- 41 Le dispositif CTE relève de la même logique. La définition des contrats types, établis au niveau départemental voire infra-départemental pour les projets territorialisés, et harmonisés au niveau régional, fait intervenir de nombreux acteurs locaux dans le cadre de la Commission Départementale d'Orientation Agricole (CDOA). A ce titre, la Loi d'Orientation Agricole (LOA) du 9 juillet 1999 a élargi la composition de la CDOA à un certain nombre de partenaires locaux : associations environnementales, associations de consommateurs, chasseurs-pêcheurs, collectivités locales... En Limousin, outre les services déconcentrés de l'Etat, les organisations professionnelles ou bien encore les associations civiles, les collectivités territoriales ont montré, pour la plupart d'entre elles, un intérêt particulier pour l'outil CTE et se sont impliquées, poursuivant en cela les objectifs propres de la région en faveur de l'agriculture (démarches qualité, installation...). Ainsi, le Conseil Régional et le Conseil Général de la Haute-Vienne par exemple, participent au financement des projets, privilégiant quelques actions prioritaires¹, et travaillent actuellement à une plus grande territorialisation du dispositif².

- 42 Aussi, dès lors que le CTE, de par sa triple vocation économique, sociale et environnementale, implique un grand nombre d'acteurs locaux aux objectifs divers, la concertation est nécessaire pour tenter de définir des objectifs communs à atteindre. Un consensus minimum devient légitime, non seulement pour la préparation et la mise en œuvre des interventions mais également pour le suivi et l'évaluation de celles-ci.

- 43 Outil de décision stratégique et politique, l'évaluation gagne, en effet, à être réalisée dans un cadre partenarial (Commission européenne, 1999). C'est à cette fin qu'ont été mis en place, à l'échelle des régions, des Comités Régionaux de Suivi et d'Evaluation PDRN-CTE ainsi que des Comités Techniques réunissant un ensemble plus restreint de partenaires représentant les intérêts des diverses institutions, organismes et

associations locales (y compris environnementales). Ce comité technique qui prépare les travaux du comité régional a été associé dès le début des travaux relatifs à l'évaluation. Il a en charge la préparation du cahier des charges et le suivi de l'exercice d'évaluation. Il a permis de mener une action de sensibilisation des partenaires à l'évaluation.

- 44 Cette association présente plusieurs intérêts majeurs et conditionne à la fois la qualité, l'utilité et la portée de l'évaluation (Lacour et Perreur, 1998). Elle facilite, entre autres, la concertation et l'échange entre partenaires au niveau déconcentré. Elle permet également de résoudre d'éventuelles « pierres d'achoppement » relatives au programme. Ainsi, les échanges entre partenaires peuvent être l'occasion de mettre à jour l'existence d'objectifs injustifiés ou incohérents avec les besoins locaux¹³ et de résoudre certains conflits d'intérêts¹⁴, ou encore de préciser certains objectifs et actions à mettre en œuvre pour favoriser des effets de synergies¹⁵ ou de complémentarités. Elle permet aux différents acteurs une meilleure compréhension et une meilleure appropriation des intérêts et des finalités de l'exercice d'évaluation. L'implication des partenaires conditionne également le bon déroulement de l'évaluation notamment en facilitant l'accès aux sources de données et aux informations diverses. Enfin, les partenaires s'approprient et valoriseront plus facilement les résultats s'ils participent directement à la définition des objectifs de l'évaluation et au suivi de l'exercice.

3.2. Quelle place de l'évaluation dans la gestion d'une politique de développement durable ?

- 45 L'évaluation peut contribuer à asseoir ce type de fonctionnement institutionnel. En éliminant les biais informationnels, dans un souci premier de transparence, entre les différentes catégories d'acteurs aux objectifs et ambitions diverses, elle constitue un outil fort de médiation. En effet, en améliorant la circulation de l'information, qui constitue une source de pouvoir non négligeable, elle redistribue cette forme de pouvoir entre les différents partenaires (Guérin et Vollet, 2001).
- 46 La mise en œuvre du dispositif CTE en Limousin ne paraît cependant pas avoir permis un repositionnement affirmé des institutions par rapport aux interlocuteurs socio-économiques habituels. Dans notre exemple, les différents partenaires locaux ont effectivement été associés à la mise en place du dispositif malgré une volonté forte des Organisations Professionnelles Agricoles de maintenir le CTE dans la sphère agricole. L'administration (représentée par les DDAF) et la profession agricole (notamment les chambres d'agriculture) ont été les principaux maîtres d'œuvre de l'outil, le rôle de l'administration se limitant avant tout à l'harmonisation du dispositif avec les règlements en application. Les acteurs environnementaux (Direction Régionale de l'Environnement ou associations) se sont souvent sentis quelque peu écartés par rapport à la mise en place de la procédure. D'un poids limité dans les CDOA ou dans le Comité Régional de Suivi et d'Évaluation PDRN-CTE, ceux-ci ont le sentiment d'être sous-représentés par rapport aux partenaires agricoles. Ils mettent en avant un manque d'écoute et de prise en compte de leurs revendications.
- 47 Cette nouvelle configuration des rôles respectifs de chacun des partenaires apparaît fragile et probablement variable selon les contextes régionaux. Ainsi, même, si les DRAF ont été, par voie réglementaire, désignées pour conduire les évaluations intermédiaires

et *ex post* à l'échelle des régions, la gestion des données et des informations relatives aux projets individuels et le versement des subventions sont du ressort de la Direction Régionale du Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (DR CNASEA). De plus, la gestion financière des évaluations relèvera à un niveau plus ou moins centralisé du CNASEA. Dans ces conditions, il paraît stratégique pour une DRAF d'être en mesure de gérer le processus de l'évaluation, notamment en s'assurant de la présence des compétences nécessaires dans ce domaine. Ainsi, la recherche appliquée, en s'impliquant dans le processus de l'évaluation peut contribuer à faire émerger de nouvelles modalités de concertation entre les acteurs locaux.

- 48 Le dispositif CTE en Limousin contribue à l'affirmation du rôle des collectivités territoriales (notamment le Conseil Régional et les Conseils Généraux). En tant que partenaires légitimes du fait de leurs contributions financières, les collectivités peuvent prendre une place prépondérante dans la gestion de l'outil notamment dans le cadre de la territorialisation du dispositif. De plus, dans le cas du Limousin, la forte implication du Conseil Régional, qui dispose de compétences affirmées en la matière représente un atout pour le bon déroulement de l'évaluation. Les collectivités territoriales, par leur capacité d'expertise en matière de développement rural et d'aménagement du territoire, leur capacité d'animation et de mobilisation des acteurs, agricoles et non-agricoles, sont les mieux à même de relégitimer les objectifs initiaux du dispositif. Les collectivités locales peuvent ainsi intervenir dans l'identification des enjeux locaux, la définition des objectifs et des stratégies d'action, la mobilisation des acteurs, le pilotage de la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des projets.
- 49 En définitive, l'évaluation d'une politique territorialisée à vocation multifonctionnelle comme le CTE peut concourir à l'émergence de nouvelles formes de gouvernance locale (c'est-à-dire la capacité d'une société à se gouverner au moyen d'institutions, de processus de négociation etc.). En effet, la gestion des biens publics que met en jeu la multifonctionnalité (paysage, biodiversité notamment) implique la participation active d'acteurs de statuts très divers : représentants de la "demande" sociale (du type associations), élus locaux, experts. Or, leur participation reste pour l'instant relativement limitée notamment dans les CDOA. La participation effective des acteurs non agricoles à la validation des dossiers CTE s'est également avérée très diverse selon les départements. Dans certains d'entre eux (Haute-Vienne, Creuse), des commissions techniques préalables dont la composition était variable examinait chacun des dossiers, transformant de fait la CDOA en simple « chambre d'enregistrement ». Ainsi, en Haute-Vienne, ces réunions plus ou moins informelles portées par les chambres départementales d'agriculture, les ADASEA et les DDAF étaient ouvertes aux acteurs de l'environnement (DIREN) ou les collectivités locales. A l'inverse, en Creuse, la composition était restreinte aux organisations professionnelles agricoles. Cette évolution de la gestion de la politique agricole observée au niveau du Limousin n'est sans doute pas généralisable à l'ensemble des régions françaises (où l'implication des Conseils Régionaux dans le CTE est très différente et où les investissements en matière d'évaluation dans les DRAF et les DIREN sont très variables). Elle semble toutefois symptomatique des évolutions actuelles en ce qui concerne l'évolution de la stratégie publique en matière agricole (Perrier-Cornet, 2001).

- 50 En s'impliquant activement dans l'évaluation, l'expert (ici le Cemagref) contribue ainsi à ce renouvellement de la gouvernance locale. L'expert, dans ce nouveau contexte institutionnel, se voit doté de plusieurs rôles et missions :
- Il apporte son savoir et son savoir-faire. Les diverses études (diagnostics de territoire, études diverses, élaboration de chartes...) entreprises dans le cadre des Pays ou autres projets de territoires montrent des besoins forts en matière d'ingénierie locale. Le CIADT¹³ du 3 septembre 2002 confirme ce besoin et tente d'y répondre par la mise en œuvre de plate-formes territoriales d'ingénierie organisées en partenariat Etat / collectivités locales.
 - Il joue le rôle du tiers indépendant et neutre dans le débat en étant force de constat (bilan/diagnostic) et force de proposition (recommandations). Il peut alors se transformer en un animateur (réunions de travail ou comités de pilotage) voire en médiateur.
- 51 Ce dernier rôle paraît très important dans une politique de développement durable. En effet, l'expert peut contribuer à l'émergence de nouveaux enjeux, par exemple environnementaux. Ces enjeux n'existent et n'émergent que si un groupe d'acteurs est capable de se les représenter en vue de s'approprier les mesures correspondantes (expliquant ainsi la faible territorialisation du dispositif : Cf. précédemment). Pour le CTE, à un niveau régional, c'est typiquement le cas d'enjeux liés à la qualité des produits portés par les associations de consommateurs ou ceux liés à la biodiversité (par exemple, soutenus par la Ligue de Protection des Oiseaux). L'expert peut ainsi contribuer à résoudre un problème central en matière d'action publique, celui de la nécessité de coopération et de transversalité. En effet, les politiques de développement durable sont fréquemment écartelées entre un minimum de stabilité institutionnelle et une nécessaire flexibilité indispensables à l'émergence puis la résolution d'enjeux divers (économiques, environnementaux).

Conclusion

- 52 La conception du cahier des charges constitue une étape très importante du processus d'évaluation, ceci à plusieurs titres :
- 53 D'une part, elle conditionne la qualité de l'évaluation :
- L'analyse de politique facilite la définition et le choix des questions évaluatives prioritaires qui constituent un point essentiel du cahier des charges. Elle permet également une première analyse des modalités de mise en œuvre qui conditionnent pour partie le bon déroulement ultérieur du programme.
 - Les différents points abordés dans le cahier des charges ordonnent et précisent le cadre et les modalités de l'exercice d'évaluation : objectifs, dispositif d'évaluation, budget alloué, délais impartis...
- 54 D'autre part, elle rassemble les différents partenaires associés au programme, ce qui permet :
- D'approfondir le débat local en étant un lieu de négociation et de conforter cette nouvelle forme de gestion publique ; comme le souligne Combe (2003, p. 16), « tout l'enjeu réside alors dans l'ouverture d'esprit et des capacités d'acculturation entre les « théorisans » et les faiseurs ».
 - De définir collectivement les objectifs de l'évaluation à atteindre ;
 - De les sensibiliser aux enjeux de l'évaluation ;

- De les associer au suivi de l'exercice afin de faciliter l'appropriation et l'utilisation des résultats.
- 55 La gestion et la maîtrise de l'information représentent des enjeux stratégiques majeurs, certes à l'amont dès la conception du cahier des charges (notamment pour être en mesure de contextualiser les questions évaluatives) mais surtout durant tout le processus d'évaluation. Dans le cas de politiques territoriales, l'information est rarement spatialisée, renforçant du même coup les difficultés de l'exercice d'évaluation. Pour cette raison, des outils informatiques sont actuellement en cours de développement (PRESAGE¹⁶ au niveau national) pour faciliter la gestion et l'utilisation des indicateurs de suivi.
- 56 Néanmoins, il semble nécessaire de concevoir cette gestion de l'information par rapport aux questions évaluatives soulevées dans le cahier des charges, par exemple, en ne retenant qu'un nombre limité d'indicateurs pertinents, spatialisés et effectivement renseignés. Dans le cas inverse, la pertinence de l'évaluation est affectée par la gestion d'une base de données dont la lourdeur ne permet pas forcément de répondre au questionnement initial (Perret, 2001). Enfin, l'évaluation représente un catalyseur susceptible de favoriser l'émergence d'une nouvelle gestion des espaces ruraux. Celle-ci s'avère indispensable à la prise en compte des biens publics en jeu dans les politiques agricoles actuelles soucieuses de mettre en avant le concept de durabilité. Dans le cas du Limousin, la première phase d'analyse de politique a souligné les antagonismes possibles entre préoccupations d'efficacité économique et d'équité. Bien que limités, ces premiers résultats contribuent à « avancer » sur la question de la transformation du territoire en lien avec la mise en œuvre d'action de développement durable (Laganier et al., 2002).

BIBLIOGRAPHIE

- AUBERT F, BERRIET-SOLLIEC M, GUERIN M, 2001, « L'intervention des collectivités territoriales dans le développement rural : résultats d'un inventaire national des mesures proposées par les départements et les régions ». IIIèmes journées françaises de l'évaluation, Issy-les-Moulineaux, « Société Française de l'Evaluation », Issy-les-Moulineaux, 14-15 juin 2001.
- BAZIN G, KROLL J-C, 2002, « Les limites du développement d'une agriculture durable et multifonctionnelle dans le contexte de la PAC ». Colloque de la Société Française d'Economie Rurale « La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques », Paris, 21-22 mars.
- BERRIET-SOLLIEC M., GUERIN M., VOLLET D., 2001, « Les défis de l'évaluation économique d'un dispositif territorial à visée multifonctionnelle », *Ingénieries EAT, numéro spécial 2001*, p.147-162.
- BERRIET-SOLLIEC M., DEPRES C., VOLLET D., 2003, « La multifonctionnalité de l'agriculture entre efficacité et équité, Le cas des Contrats Territoriaux d'Exploitation », *Economie Rurale*, N° 273-274, p 195-211.

- BOURGEOIS K., 2001, *Projet de cahier des charges pour l'évaluation intermédiaire du CTE en Limousin*. Mémoire de fin d'études, Ecole Nationale Supérieure d'Agronomie de Rennes.
- BRISTOW G., COWELL R., MARSDEN T., 2001, « Tensions, limits and potentials, Evaluating rural development policies in Scotland », *European Urban and Regional Studies* 8(3), p 235-252.
- Cabinet LEARNING, 2000. *Impacts de la politique des signes officiels de qualité dans les filières de viande bovine et ovine en Limousin*. Evaluation demandée par le Conseil Régional du Limousin, Limoges, 65 p.
- COLLETIS-WAHL K., MEUNIER C., 2000, « Economie des transports : la question du lien infrastructure/développement appliquée aux PED », *Mondes en développement*, tome 28, p 109-117.
- COMBE H., 2003, « Evaluation des politiques publiques au regard du développement durable », Séminaire interdisciplinaire du réseau Développement Durable et Territoires Fragiles, Lille, 23 janvier 2003, 21 p.
- Commission européenne, 1999, *Evaluer les programmes socio-économiques, conception et conduite d'une évaluation*, Collection MEANS, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Conseil Scientifique de l'Evaluation, 1996, *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, Paris, La documentation française.
- Coperci (Comité permanent de coordination des inspections), 2002, *Rapport de la mission d'audit des contrats territoriaux d'exploitation*, Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, Paris, 5 Juillet 2002, 24 p.
- DAUCE P., 1998, « L'évaluation des politiques communautaires de développement régional : enjeux, méthodes, résultats, L'exemple de l'objectif 5b en Bourgogne ». *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, N°3, p. 379-394.
- GIBERT G., 1989, « L'analyse de politique », *Revue d'Economie Politique*, n°2, pp. 355-392.
- GREFFE X., 1997, *Economie des politiques publiques*, Dalloz, Paris.
- GUERIN M., VOLLET D., 2001, « Evaluation des politiques régionales : l'élevage dans un contrat de plan Etat-Région », *Economie rurale*, n°262, p. 48-61.
- JAUNEAU J-C., ROQUE O., 2002, « Le CTE entre multifonctionnalité et territoire : premiers résultats dans le Vercors et les monts du Forez », Colloque de la Société Française d'Economie Rurale "La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques", Paris, 21-22 mars.
- KROLL J-C., 2002, « Les nouvelles orientations de la politique agricole française », *Economie Rurale*, n°268-269, p. 30-45.
- LACOUR C., PERREUR J., 1998, « Nécessité et difficultés de l'évaluation des politiques publiques territoriales ». *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3, numéro spécial sur l'évaluation des politiques publiques territoriales, p. 347-356.
- LAGANIER R., VILLALBA B., ZUINDEAU B., 2002, « Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire », *Revue Développement Durable et Territoires* (<http://www.revue-ddt.org>), 22 p.
- LAURENS Y., BOUNI C., COURTECUISSÉ A., DUBIEN I., JOHANNES B., 2001, « L'évaluation économique de la théorie à la pratique : l'expérience des SDAGE en France », *Natures Sciences et Sociétés*, vol 9, n°2, p. 17-28.

LOUE S., DAUCE P., LAPLANA R., 1998, « Eléments pour l'évaluation de l'impact des politiques agricoles à l'échelon de deux cantons aquitains », *Economie Rurale*, n°247, p. 31-38.

PERRET B., 2001, *L'évaluation des politiques publiques*, La découverte, Paris, 123 p.

PERRIER-CORNET P., 2001, « La dynamique des espaces ruraux dans la société française : un cadre d'analyse », *Territoire 2020*, n°3, p 3-22.

PEYREFITTE M., 1998, « La prise en compte des logiques d'acteurs dans l'évaluation d'une politique publique territoriale ». *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°3, p. 421-448.

VOLLET D., CALLOIS J-M., 2001, *Contribution à la méthode d'évaluation intermédiaire du dispositif CTE en Auvergne*. Fascicules 1 (démarche et méthodes) et 2 (résultats).

NOTES

1. Les principaux résultats présentés ici ont été obtenus dans le cadre d'un stage de fin d'études d'ingénieur réalisé à la Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt du Limousin (Bourgeois, 2001). Une première présentation de ce travail a été réalisée lors des 4èmes journées de l'évaluation des 3-4-5 juin 2002 à Lille.
2. Voir Règlement (CE) n°1257/99 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), (J.O. n°L 160 du 26/06/1999 p. 0080-0101).
3. Le CTE a été supprimé, d'après le communiqué de presse du Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales du 29 novembre 2002 principalement pour des raisons de « complexité », et « d'absence d'encadrement et de suivi budgétaire » (montant effectif de l'ordre de 40 000 euros pour un montant initialement prévu de 23 000 euros : Coperci, 2002).
4. L'ensemble des représentations et des idées qui inspirent les concepteurs (et/ou les acteurs) de la politique publique quant à ses mécanismes, ses relations de causes à effets entre les mesures prises et leur impact économique ou social attendu représente ce que l'on nomme la théorie d'action (Conseil Scientifique de l'Evaluation, 1996 ; Commission européenne, 1999).
5. Les particularités économiques locales peuvent relever de différences de structures de production (zones extensives du Plateau de Millevaches, zones intensives de l'ouest de la région), de production (zones de cultures fruitières, zones d'élevage ovin, zones laitières ou zones céréalières), ou être liées à un enjeu environnemental (PNR, zones NATURA 2000).
6. La région est en effet pionnière en matière de spécification des productions, principalement bovines et ovines, par des Signes Officiels de Qualité (SOQ) : la production sous SOQ de bovins et ovins représente, en 1999, 17 % de la production régionale totale (Learning, 2000).
7. Les structures agricoles régionales tendent à se spécialiser en viande bovine : en 2000, près de 54 % de la production agricole finale relevait de l'élevage bovin.
8. La densité de population régionale s'élève en moyenne, en 1999, à 42 hab/km² contre 105 hab/km² au niveau national. Elle descend à 22 hab/km² en Creuse et atteint même 10 hab/km² sur le Plateau de Millevaches.
9. Le taux annuel d'évolution de la population des 10 dernières années est de - 0,20 ; les 3/10 de la population régionale a plus de 60 ans contre 1/5 au niveau national.
10. L'activité agricole représente 9 % de l'emploi régional (5 % en France) et génère environ 4,2 % de la valeur ajoutée régionale (4 % en France).
11. Cf. *infra*.
12. Cf. *infra*.

1. 1 Le Conseil Régional accompagne financièrement les investissements (bâtiments, matériel) sous certaines conditions : obligation de projets diversifiants ou innovateurs porteurs de valeur ajoutée, respect des bonnes pratiques agricoles...

1. 2 Le Conseil Général de Haute-Vienne, par exemple, souhaite intervenir et soutenir des projets collectifs territorialisés autour des thèmes suivants : qualité de l'eau, entretien des paysages, tourisme, gestion et traitement des déchets agricoles...

1. 3 Par exemple, la mesure « gestion extensive de prairies par pâturage obligatoire » vise la réduction du niveau de fertilisation minérale alors que la moyenne régionale est déjà l'une des plus faibles de France. Cette mesure est peu compatible avec les objectifs de finition à l'herbe et d'autonomie alimentaire qui requièrent davantage de production de fourrages.

1. 4 En Limousin, les différents partenaires s'accordent sur la nature des objectifs économiques à poursuivre... à condition qu'ils n'aillent pas à l'encontre des préoccupations environnementales.

1. 5 Par exemple, il semble opportun d'asseoir les démarches qualité sur des caractéristiques locales telles que la qualité de l'environnement et du cadre de vie, les conditions de production : on associe ainsi des objectifs économiques de création de plus-value à des objectifs de préservation et de valorisation de l'environnement.

13. Commission Interministérielle pour l'Aménagement et le Développement du Territoire.

1. 6 Programme Régional et Européen de Suivi, d'Analyse, de Gestion et d'Evaluation.

RÉSUMÉS

L'évaluation des politiques publiques prend une place institutionnelle de plus en plus importante. La commande de l'évaluation donne lieu à l'élaboration d'un cahier des charges, qui précise notamment les questions évaluatives stratégiques à traiter. Pour parvenir à une définition judicieuse de ces questions, la réalisation, en amont, d'une démarche interdisciplinaire comprenant une phase d'analyse de politique complétée d'une étude des modalités de mise en oeuvre s'avère nécessaire. A travers l'exemple de l'évaluation intermédiaire du Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) en Limousin, nous tentons de montrer en quoi le graphe d'objectifs peut constituer un outil adapté pour révéler la théorie d'action de la politique publique. La conception du cahier des charges contribue également à éclairer la décision publique en favorisant l'implication et la concertation des divers partenaires. Celle-ci est d'autant plus précieuse qu'il s'agit d'une politique de développement durable, visant, entre autres, à mieux gérer les biens publics environnementaux.

An important step in a sustainable policy evaluation: the conception of terms of reference, The experience of the Land Management Contract mid-term review in Limousin. Terms of reference and particularly evaluative questions definition is one of the most important stage in evaluation process. This last aims to analyse the context of the policy and its theory of action. In order to define, in a pertinent way, priority evaluative questions, both political analysis and implementation analysis (an interdisciplinary method) are required, moreover when the policy is defined in a regional and co-operation framework. In the case of the Land Management Contract (LMC) mid-term review, an objective tree has been drawn up to identify which social and economical mechanisms have been implemented to achieve the main objectives of the Limousin program (hold in place sustainable farms, keep a balanced territorial occupation and maintain a

certain environmental quality). A first implementation analysis emphasized some characteristics of LMC in Limousin : low level of LMC regionalisation, lacks in priority objectives targeting.... Four evaluative questions fields have been finally chosen depending on i) the probability of using the results obtained, ii) the possibility of answering the questions and iii) the relevance of the questions allowing for the program objectives. These fields mainly concern i) the level of LMC regionalisation, ii) its sustainable dimension and iii) its capacity to increase the local value-added. In the end, terms of reference conception can help rural area management by implying agricultural policy rural partners and, consequently, a better environmental public goods management.

INDEX

Mots-clés : évaluation, multifonctionnalité, développement durable, Contrat Territorial d'Exploitation, questions évaluatives

Keywords : evaluation, multifunctionality, sustainable development, Land Management Contract, evaluative questions

AUTEURS

KARINE BOURGEOIS

Karine Bourgeois, ingénieur agro-économiste de formation, est chargée d'études au Secrétariat Général pour les Affaires Régionales de Picardie. SGAR Picardie, 6, rue Debray, 80 020 AMIENS Cedex 9 Tel : 03-22-33-84-07, karine.bourgeois@picardie.pref.gouv.fr

DOMINIQUE VOLLET

Dominique Vollet est ingénieur de recherche au groupement Cemagref de Clermont-Ferrand. Il mène actuellement des travaux d'économie appliquée en science régionale et en évaluation de politique publique (politiques territoriales notamment) Unité Dynamiques et Fonctions des Espaces Ruraux, 24, avenue des Landais BP 63 172 AUBIERE Tel : 04-73-44-06-59, dominique.vollet@cemagref.fr

ALAIN GUERARD

Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt, Service Régional d'Economie Agricole 19, boulevard de la Corderie 87039 LIMOGES Cedex ; Jean-Luc Iemmolo Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt, Service Régional d'Economie Agricole 19, boulevard de la Corderie 87039 LIMOGES Cedex ; jean-luc.iemmolo@agriculture.gouv.fr