Évaluation des politiques de développement rural Quelques éléments d'analyse

Rural Development Policies evaluation: some analysis perspectives

Marc Guérin

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/415>

DOI : 10.4000/economierurale.415

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 15 décembre 2008

Pagination : 39-52

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Marc Guérin, « Évaluation des politiques de développement rural Quelques éléments d'analyse », *Économie rurale* [En ligne], 307 | septembre-octobre 2008, mis en ligne le 01 septembre 2010, consulté le 10 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/415> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/economierurale.415>

Évaluation des politiques de développement rural

Quelques éléments d'analyse

Marc GUÉRIN • Cemagref, Département Gestion des territoires, Antony

De manière générale, les politiques de développement rural utilisées en France visent d'une part une redistribution spatiale des revenus et des investissements et, d'autre part, une valorisation des ressources locales. Elles englobent un ensemble de mesures, programmes, dispositifs budgétaires très variés¹. Les politiques de développement rural peuvent ainsi être définies comme des interventions publiques menées en faveur non seulement des activités localisées de manière privilégiée dans les espaces ruraux (agriculture, sylviculture, tourisme rural, etc.), mais aussi des activités ou des usages ubiquitaires (commerce et artisanat, industrie, équipement), qui font l'objet de mesures spécifiques ou d'un renforcement particulier d'aides génériques. La conception des politiques rurales est compatible, selon les cas, avec une vision du développement centrée sur l'agriculture (deuxième pilier de la PAC), focalisée sur le rural homogène (LEADER) ou au contraire ouverte sur l'ensemble de la dimension régionale (Programme Objectif 2).

Engagées en France depuis plus d'un demi-siècle, les politiques de développement rural sont confrontées désormais à la différenciation des évolutions démographiques et des usages des espaces ruraux. Sur le plan institutionnel, ces politiques sont

soumises à l'influence croissante de l'Union européenne et des collectivités territoriales, sur fond de tension budgétaire.

Ce contexte a incité à développer les évaluations des politiques de développement rural. Depuis 1995, la Commission européenne, qui conditionne l'attribution des fonds structurels à la réalisation d'évaluation, a joué un rôle moteur dans leur développement tant à l'échelle nationale que régionale.

Ainsi, l'Union européenne influence fortement les activités évaluatives du ministère de l'Agriculture, comme le rappellent Berriet-Sollicet *et al.* (2005). À l'échelle nationale, les évaluations des contrats de plan État-région ciblées sur des aspects particuliers des programmes ont également contribué à diffuser la culture de l'évaluation au sein des administrations (Baslé *et al.*, 2005).

De plus, de 1990 à 2003, l'instauration de l'évaluation interministérielle sous la responsabilité d'un Conseil national d'évaluation et du Commissariat général du Plan a favorisé la confrontation des points de vue des partenaires sociaux et des administrations sur l'effet et sur le sens des politiques publiques évaluées².

Au fil du temps, le langage et les critères utilisés pour évaluer les politiques de développement agricole et rural sont devenus plus homogènes. La diffusion des méthodes d'évaluation différenciées mais complémentaires s'est ainsi généralisée à

1. Ainsi par exemple, l'évaluation interministérielle des politiques de développement rural (Perrin *et al.*, 2003) a identifié pas moins de 59 dispositifs opérationnels en vigueur entre 1989 et 1998, liés à 12 lois différentes. Ces dispositifs représentent un montant de 2,3 milliards d'euros annuels en faveur du développement rural (soit environ 177 euros par habitant des espaces ruraux et par an).

2. Sur 24 rapports produits, dans ce cadre 3 ont concerné directement le développement des espaces ruraux.

Grille d'analyse

Les questions

L'analyse porte sur 72¹ évaluations *ex post* réalisées de 1990 à 2003 passées au crible d'une grille d'analyse qui comporte une centaine de questions concernant successivement :

- la description de l'évaluation avec des rubriques concernant le type d'intervention publique évaluée, la nature du prestataire et du commanditaire, l'organisation du suivi, les questions posées aux évaluateurs ;
- le diagnostic éventuellement réalisé sur le contexte économique du territoire ;
- l'analyse de la construction du programme ou de la mesure et de sa mise en œuvre. Quelle part accorde-t-on à l'analyse des objectifs, cherche-t-on à identifier les objectifs implicites ? A-t-on procédé à l'analyse des circuits financiers ?
- l'analyse de la pertinence. Par rapport à quoi l'évaluateur apprécie-t-il la pertinence (besoins révélés par des diagnostics préexistants ou un diagnostic spécifique du prestataire, les enjeux identifiés par le commanditaire) ?
- l'analyse de la cohérence interne et externe. Comment a-t-on analysé la cohérence entre les objectifs et entre les moyens et les objectifs ? Quelle est la nature des moyens étudiés (montants financiers, forme d'aides à l'investissement, instruments économiques en général, zonage) ? En quoi consiste l'analyse de la cohérence externe (citer les politiques aux objectifs proches, analyser les complémentarités ou les contradictions) ?
- la recherche et présentation des effets de la politique mise en place – l'analyse de l'efficacité et de l'efficience : quelles sont les sources utilisées (indicateurs – financiers, de réalisation physique, de performance, enquêtes). L'efficacité est-elle étudiée à partir des réalisations uniquement, en fonction des changements de comportement sur l'impact ?

L'évaluateur s'attache-t-il à étudier les blocages de la politique publique évaluée, la gamme différenciée de ses effets (levier financier, apprentissage, entraînement, de déplacement, etc.) ? L'effet propre de la politique publique a-t-il été étudié et de quelle manière ?

Les évaluations

Pour chacune de ces rubriques sont indiquées les appréciations portées par l'évaluateur.

Ce questionnement a été renseigné systématiquement et traité à partir d'un logiciel d'analyse d'enquêtes.

- les conclusions de l'évaluation. Quels sont les types d'argument utilisés par l'évaluateur ? Sur quel registre portent ses recommandations ? L'évaluateur explicite-t-il sa méthode ?

Ces évaluations comportent des éléments d'hétérogénéité, mais la grande majorité d'entre elles ont porté sur la cohérence interne et les effets de la politique. Leur analyse a été réalisée en tenant compte des contraintes propres à leur cahier des charges.

À cette analyse s'est ajoutée la lecture attentive des rapports d'évaluation à mi-parcours du règlement de développement rural² (dont ceux dédiés aux CTE) et des apports du rapport Perrin (2003) dont l'une des sources est la synthèse des 72 évaluations préexistantes. Cette évaluation reposait également sur des évaluations localisées (reconstitution du graphe d'objectifs, analyse des réalisations financières et physiques) sur 6 territoires choisis à partir d'une typologie multicritère (le PNR de la Brenne (37), Le Mené (22), les cantons ardéchois de Vence, Ruions et Vallon Pont d'Arc (07), Saulnois (57), trois cantons d'Eure-et-Loir (28), Les Coteaux du Lyonnais (69)).

1. Au sein de cet ensemble, 20 évaluations concernent le programme Objectif 5b, 15 sont relatives aux mesures agro-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 sont également l'objet d'évaluations spécifiques (comme la prime de maîtrise des pollutions agricoles et certains programmes touristiques).

2. Pour évaluer à mi-parcours l'application du règlement de développement rural en France, le ministère de l'agriculture a choisi de distinguer 11 lots d'évaluation thématique (structures pour les chapitres I - II et IV, formation, ICHN, MAE, IAA, forêts, chapitre IX et DOCUP, Natura 2000, DOM, et 2 lots CTE). Un douzième lot dit de synthèse a été consacré essentiellement à répondre à un questionnement transversal portant notamment sur les réalisations financières.

la fois par des voies institutionnelles : Union européenne et les fascicules MEANS (1999), ouvrages résultant de l'expérience acquise au sein du Conseil national d'évaluation (Perret, 2001 ; Lamarque, 2004) ou à partir de manuels traduisant les apports du courant de la *Politic Analysis* anglo-saxonne notamment celui de Parson (1995) qui continue à faire référence. Cependant, malgré ces efforts de convergence, il est possible que perdure une grande hétérogénéité des méthodes réellement mobilisées pour évaluer ces politiques.

Le but de cet article est essentiellement de faire le point sur les méthodes effectivement utilisées par les évaluateurs dans les contraintes de temps et d'imperfection de l'information qui sont les leurs, afin d'identifier, en tenant compte de ce contexte, quels sont les travers évitables et marges d'amélioration possibles.

L'analyse s'appuie sur la lecture attentive de 72 évaluations de développement rural grâce à une grille d'analyse présentée dans l'*encadré*. Le jugement de valeur formulé s'appuie sur un critère : la capacité à développer, malgré l'incomplétude de l'information, une démarche d'analyse rigoureuse comme le prône d'ailleurs Perret (*op. cit.*), en mobilisant de la façon la plus judicieuse possible une grande diversité de sources et d'arguments. Cette appréciation ne se réfère donc ni à une vision idéale de l'évaluation fondée sur des éléments de preuve absolus dans l'esprit du rapport Deleau *et al.* (1986) ni à une conception radicalement relativiste qui conduirait à considérer une évaluation valable dès lors qu'elle correspondrait à une vision partagée par le maximum d'acteurs.

Préalablement, dans une première partie, seront résumés les principaux enseignements que ces évaluations peuvent fournir, en dépit de certaines faiblesses, quant à la portée de ces politiques de développement sur l'évolution des espaces ruraux.

Principaux constats des évaluations

A priori, les politiques de développement rural paraissent constituer un ensemble hétéroclite. Cependant on peut distinguer quatre formes d'intervention publique en faveur des espaces ruraux, selon les types de leviers d'action utilisés : la valorisation des ressources localisées, l'action sur le développement des entreprises obéissant à des critères de localisation moins contraignants (secteurs secondaire et tertiaire hors tourisme), l'action sur la dynamique résidentielle et l'attractivité des territoires et enfin l'action sur les facteurs immatériels tels que la formation et l'organisation des acteurs dans les territoires (Guérin, 2006).

L'évaluation des politiques de développement rural (Perrin *et al.*, *op. cit.*) a porté sur chacun des quatre leviers de développement des espaces ruraux. Les mesures du Règlement de développement rural (RDR) concernent plus spécifiquement la valorisation des ressources localisées ; leur évaluation à mi-parcours (Sofreco, 2004) confirme les appréciations prononcées dans ce domaine par l'évaluation précitée.

Un inventaire exhaustif des aides au développement rural versées par l'État durant dix ans de 1989 à 1998, dans six territoires différents choisis en fonction d'une typologie multicritère, fait apparaître des écarts de un à cinq du montant du soutien par habitant. On soulignera au passage le travail fastidieux nécessaire pour estimer les flux financiers de diverses origines (État, Union européenne, collectivités territoriales) affectant un territoire particulier.

Ce sont les deux territoires appartenant à la catégorie « agricole vieilli et peu dense » mais aussi « l'espace rural intermédiaire à agriculture significative » qui ont reçu le plus de crédits par habitant alors que les territoires périurbains ont été peu dotés. Outre les caractéristiques socio-économiques du territoire, son degré d'organisation joue également un rôle important pour expliquer l'ampleur des sommes versées. Quand on

prend en considération les aides des collectivités territoriales, ce montant est doublé mais demeure très inférieur au soutien de la PAC (entre une fois et demie à trois fois moins). Ces enseignements de l'évaluation des politiques de développement rural complètent les observations réalisées à l'échelle de la France par l'évaluation des politiques de la montagne (1999) et celles des ICHN (Tercia, 2003), sur l'effet redistributif des politiques étudiées en faveur des zones défavorisées.

1. Action sur l'attractivité résidentielle

Une mise à niveau des équipements satisfaisante mais des initiatives faibles en matière de logement et de services aux publics

Fruit d'un effort d'investissement de longue durée, la mise à niveau des infrastructures et des réseaux s'avère globalement satisfaisante sauf en ce qui concerne les nouvelles technologies de communication. Les instruments d'intervention en matière de logement sont adaptés à l'action territoriale, mais leurs résultats bien que tangibles demeurent insuffisants en regard des besoins. Les logements locatifs restent trop rares et les constructions neuves génèrent encore souvent un mitage du paysage par manque d'efficacité dans la planification foncière. En ce qui concerne les services aux publics, la constitution de Maisons de services publics (une centaine dans les espaces ruraux) s'avère une solution souvent adaptée mais leurs faibles moyens freinent leur généralisation.

Les outils manquent pour assurer la pérennité de l'encadrement médical et paramédical. La mise en œuvre des schémas départementaux d'organisation des services publics a été de qualité inégale et sans lendemain.

Une incidence modeste sur le développement de l'emploi des secteurs secondaires et tertiaires

Dotées d'outils d'intervention territorialisés et efficaces, les opérations en faveur des entreprises commerciales et artisanales favo-

risent surtout les établissements en croissance et les effets les plus tangibles concernent l'amélioration de l'organisation des professionnels et de leur lien avec les collectivités territoriales. En distinguant les effets sur les politiques rurales par grand levier d'action, l'évaluation met en évidence certaines avancées et divers blocages. L'intervention publique dans le domaine de l'industrie concerne surtout des aides à l'investissement individuel et dans les zones d'activités.

Le soutien à ces entreprises porte essentiellement sur les facteurs de blocage susceptibles d'en gêner le développement, d'une part, les surcoûts liés à une distance trop importante, d'autre part la faible densité de l'environnement économique qui peut priver les entreprises des effets positifs de proximité (accès à l'information, aux financements, mutualisation de certaines charges). L'action sur les facteurs intangibles permet de pallier cette faible densité économique : formation, promotion des produits et plus particulièrement des exportations, soutien à l'innovation technique et organisationnelle. Les mesures en faveur de l'animation territoriale dans ce domaine sont rares.

Une valorisation des ressources localisées tournée vers la reproduction de l'existant

Dans le domaine agricole, le développement de la valeur ajoutée par la baisse des coûts de production ou l'amélioration de la qualité, a été encouragé. L'intervention publique favorise surtout le renforcement des productions dominantes et la reproduction des structures existantes. Cependant une certaine redistribution spatiale au bénéfice des zones de montagne et défavorisées est enregistrée. La diversification, quelle qu'en soit ses formes, demeure faible³. Les

3. Ainsi, selon le RGA, les exploitations pratiquant l'hébergement touristique seraient passées de 1,4 % du total des effectifs en 1988 à 1,9 % en 2000, celles ayant une activité de vente directe régressant dans le même temps de 24,7 % à 15,4 %.

effets négatifs de la production sur l'environnement sont partiellement pris en compte mais à un coût élevé et, dans les zones les plus exposées à la pollution d'origine agricole, la qualité de l'eau ne s'améliore généralement pas.

L'évaluation à mi-parcours du deuxième pilier de la PAC (Sofreco, 2004) confirme les enseignements de la politique de développement rural (Perrin *et al.*, 2003) concernant les effets externes de l'agriculture. Elle montre ainsi que les démarches de qualité et de diversification ont progressé mais les résultats dans ce domaine restent en deçà des objectifs ambitieux qui avaient été fixés, les activités alternatives en particulier n'ont pas enregistré le développement attendu.

De plus, les effets sur les revenus fortement différenciés selon les orientations techniques jouent un rôle globalement redistributif tant sur le plan spatial que social. En la matière, l'évaluation à mi-parcours fournit des données chiffrées exclusivement sur l'effet direct de la subvention sur le revenu. Elle estime qu'en moyenne les aides au fonctionnement ont permis d'accroître le revenu courant avant impôt de 12 %. Le soutien au revenu agricole a surtout été sensible dans les zones de montagne où il atteint une moyenne de 42 % par exploitation.

Il apparaît que pour l'ensemble de la France, la rémunération attribuée dans le cadre des mesures représente selon les régions entre 5 et 18 % des revenus moyens des bénéficiaires. Les effets sur les différents éléments de l'environnement sont globalement jugés insuffisants moins en raison d'un manque de financements que d'une carence dans le ciblage de zones à enjeux prioritaires.

Pour développer le tourisme dans les espaces ruraux, ce sont les collectivités territoriales et l'Union européenne qui fournissent l'effort principal. Ainsi, entre 2000 et 2006, le soutien au développement du tourisme a représenté environ 15 % du

montant total programmé des fonds structurels consacrés aux objectifs 1 et 2 de l'Union européenne, selon Guicheney et Rouzade (2003), soit environ 5 milliards d'euros. Ces moyens sont essentiellement consacrés comme dans la période précédente aux infrastructures d'accueil et à la formation des acteurs tandis que le tourisme social et la petite hôtellerie rurale paraissent délaissés. L'élaboration de produits touristiques complets et de projets structurants a du mal à aboutir comme l'ont souligné les évaluations des fonds structurels dans de nombreuses régions.

En matière d'environnement, tandis que les actions en faveur de la qualité du paysage progressent timidement, de nombreux instruments associant réglementation, planification et concertation ont été développés. Parallèlement, dans les zones les plus exposées à la pollution d'origine agricole, la qualité de l'eau ne s'améliore que rarement. Parallèlement les difficultés à mettre en œuvre une politique contractuelle territorialisée permettant réellement de promouvoir une agriculture multifonctionnelle grâce en particulier à la diminution de l'asymétrie d'informations entre agriculteurs et gestionnaires des politiques ont été confirmées par diverses évaluations notamment par Tcherkémian (2004).

Un soutien à la formation et une structuration intercommunale en progrès nécessitant un effort de rationalisation

L'activation des différents leviers de développement est rendue plus efficace par une meilleure organisation des acteurs publics et privés. Celle-ci a été recherchée essentiellement par la promotion de la coopération volontaire des communes sur des bases qui, autant que possible, transcendent les frontières administratives traditionnelles.

Afin d'éviter que les effets positifs attendus de la décentralisation ne soient amortis par l'émiettement communal qui peut être un facteur de dispersion des moyens et de manque de cohérence dans les décisions, les pouvoirs publics ont favorisé

la mise en place d'intercommunalités de gestion et de projet.

L'origine de cette dynamique intercommunale résulte à la fois d'une logique descendante animée par le souci de rationaliser l'action publique, d'accroître la masse critique et les effets externes positifs et, dans certains territoires, d'une logique ascendante portée par les acteurs soucieux de disposer d'un cadre pratique et pérenne pour pouvoir développer leurs projets.

L'organisation intercommunale a fortement progressé. Certains comme les Pays favorisent les relations villes campagnes en englobant des pôles urbains dans des périmètres d'intervention suffisamment vastes. Moins positivement, le tracé de certains Pays traduit au contraire un réflexe défensif à l'égard des pôles urbains. De plus, la prolifération de groupements à la carte, l'existence de nombreuses structures sans véritable projet et l'articulation parfois problématique entre communautés de communes, parcs naturels régionaux et Pays assombrissent ce bilan positif. Parallèlement, de nombreuses mesures ont incité les acteurs privés (chambres consulaires et associations) à coopérer sur un territoire. De ce point de vue, les programmes LEADER ont joué un rôle positif, sans que les formes de coopération et leurs effets n'aient été finement évalués (Guérin, 2004).

Ces constats tirés des évaluations recourent de nombreux témoignages d'experts. Il est cependant difficile de distinguer en leur sein le rôle spécifique des politiques étudiées de celui de l'évolution économique générale. Cette difficulté s'explique par les insuffisances des pratiques d'évaluation et des méthodes mises en œuvre qu'il convient maintenant d'analyser.

2. Principaux enseignements méthodologiques

L'analyse approfondie des évaluations de programmes de politiques de développement rural (voir l'encadré « Grille d'analyse » page 40), présente un intérêt heuristique mais

aussi normatif d'amélioration des pratiques réelles d'évaluation comme le soulignent Guérin, Ruas et Leturcq (2006) qui commentent cette recension en insistant sur les aspects institutionnels de l'évaluation. Les enseignements présentés ici portent sur la manière de rendre compte, à la fois du processus (analyse des objectifs, pertinence et cohérence, mise en œuvre), mais aussi des effets et de l'efficacité.

L'analyse de pertinence limitée par les conditions de réalisation du diagnostic

Les évaluations présentent rarement des éléments permettant de vérifier les sources et les arguments d'administration de la preuve. Ainsi par exemple, si presque toutes les évaluations reposent sur des entretiens, moins d'une sur deux en précise le nombre. Aucun évaluateur n'explicite sa propre conception des bonnes pratiques de développement qui servent de références pour étayer ses jugements de valeur.

Le diagnostic de la situation initiale avant la mise en œuvre du programme présente l'intérêt d'indiquer les besoins de développement et de préparer ainsi l'analyse de pertinence consistant à apprécier l'adéquation entre les objectifs de la politique étudiée et les besoins. Elle peut aussi faciliter l'étude du processus de changement imputable au programme.

En fait, les diagnostics sont le plus souvent utilisés comme une pratique formelle. Traités au moment de l'examen de la genèse de la politique publique, ils ne sont plus réemployés dans le reste de l'analyse. Les diagnostics approfondis mettant en évidence les enjeux de développement ou les besoins de protection de l'environnement qui se posent dans le territoire étudié et préparent l'analyse de pertinence sont rares.

La Commission européenne (1999) préconise un diagnostic du type SWOT (*Strengths, Weakness, Opportunities, Threats*) qui met en relief les atouts, handicaps, opportunités et menaces des territoires et permet d'élaborer les fondements d'une

stratégie territoriale crédible. En fait, cette démarche n'a guère été employée que dans un cas (programme Objectif 5b Lorraine). Bien adapté au raisonnement stratégique, ce mode d'analyse ne propose pas réellement de méthode pour comprendre les dynamiques territoriales et nécessiterait d'être complété par d'autres démarches permettant effectivement de mieux définir la nature des atouts et les handicaps du territoire.

L'évaluation des politiques de développement rural (Perrin *et al.*, *op. cit.*) a donné l'occasion de tester un cadre d'analyse original fondé sur l'identification et le classement des facteurs locaux de développement en distinguant les dynamiques d'activités, de population et d'accès aux services, les facteurs d'organisation liés à l'intervention publique et les données environnementales. Aubert *et al.* (2006) proposent des indicateurs quantitatifs et qualitatifs susceptibles d'approfondir ce type de démarche.

- L'analyse des objectifs et leur hiérarchisation est une phase particulièrement importante dans le cas d'évaluation de programmes complexes. L'évaluateur s'appuie sur une étude plus ou moins approfondie des textes de programmation et sur le témoignage des concepteurs de la politique publique. Gibert (2003) insiste d'ailleurs sur l'intérêt de distinguer les objectifs qui relèvent du symbolique plutôt que de la recherche d'effets concrets et d'identifier les objectifs omis volontairement ou non par les concepteurs de la politique. Cette analyse comporte inéluctablement une part d'interprétation car tous les objectifs ne sont pas explicités d'emblée. Dans ces conditions, les risques de justification *a posteriori* ne sont pas rares. La présentation des objectifs, généralement réalisée sous forme de graphe donne lieu à d'intéressantes discussions dans le cadre du comité de pilotage de l'évaluation. Dans le cas d'évaluation *ex post* cette analyse peut être également utile pour préparer le programme suivant.

- L'analyse de la pertinence du programme ou des mesures constitue souvent une demande explicite des cahiers des charges des évaluations à laquelle les évaluateurs apportent des réponses souvent purement formelles. Fréquemment les prestataires se contentent de comparer les finalités et objectifs du programme avec les orientations générales telles qu'elles sont définies à l'échelle européenne par exemple.

Plus rarement, le prestataire réalise une véritable confrontation entre les besoins identifiés à partir d'un diagnostic et les objectifs du programme. Ainsi les biens fondés de la politique sont rarement mis en débat de même que la comparaison entre hiérarchie des objectifs et des priorités du territoire n'est presque jamais traitée.

L'analyse de la cohérence inégalement réalisée

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

L'étude de la cohérence se fonde notamment sur l'analyse de différents types de moyens. Les évaluateurs s'intéressent aux moyens financiers dans la majorité des cas. Ils étudient également le ciblage des aides, l'animation, le zonage.

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 centrée sur les transferts globaux pourrait fortement nuancer. La majorité des évaluateurs utilise les sommes programmées comme un indicateur de priorité entre les objectifs exprimés.

La question du zonage est évidemment un aspect important pour évaluer des politiques souvent destinés à compenser des handicaps territoriaux. En discutant de la cohérence du zonage, 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.

La plupart des évaluateurs soulignent souvent le manque d'homogénéité du territoire défini par le zonage. D'autres déplorent, au contraire, un zonage qui exclut une ville moyenne dont le renforcement pourrait faciliter un mécanisme de polarisation favorable aux zones plus fragiles qui lui sont proches pourtant favorable au développement (Enesad, 1995). L'évaluation des politiques de développement (Perrin, *op. cit.*) réalise un point précis sur l'évolution des critères des zonages de fragilité ainsi qu'une analyse critique détaillée évoquant leur retard d'actualisation, leur juxtaposition qui peut brouiller leur lisibilité⁴. Cette évaluation souligne également les éventuels effets négatifs des zonages : stigmatisation et iniquité pour les publics (populations ou entreprises) situés à leurs confins et exclus des aides alors que leurs caractéristiques sont proches de celles des bénéficiaires des aides. En insistant sur 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 est parfois étudiée sous l'angle de la complémentarité. L'étude de l'articulation entre les objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels fait aussi parfois apparaître que certains objectifs opérationnels ne débouchent sur aucune action et qu'inversement certaines actions menées ne correspondent à aucun

objectif opérationnel. Parfois, dans une logique normative, l'évaluateur formule des propositions pour améliorer la cohérence, la conception et le suivi du programme suivant.

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. La question de la cohérence externe est d'autant plus primordiale dans le cas d'une politique de développement rural que les objectifs et les actions sont multiples. Là encore, l'analyse peut être menée à la fois sous l'angle de la détection d'incohérence ou de l'identification de complémentarité. 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 leur logique compensatrice en faveur de territoires ou de populations en situation jugée structurellement délicate (cas, dans certaines régions, des actions des CPER par rapport au programme Objectif 2).

Les évaluations régionales des initiatives communautaires LEADER mettent à jour certaines contradictions engendrées par la superposition des projets suscités par différents programmes, insuffisamment coordonnés. L'évaluation du RDR, a étudié la cohérence entre le premier et le second pilier mettant en évidence certaines contradictions.

Selon les cas, l'analyse de la pertinence et de la cohérence interne renvoie à deux conceptions différentes de l'évaluation que Daucé (1998) qualifie respectivement de relative et d'explicative. La conception explicative de l'évaluation se caractérise par une analyse plus approfondie de la pertinence qui met en débat la rationalité des objectifs et du diagnostic. Concernant la cohérence interne elle conduit à discuter de l'adaptation des mécanismes d'intervention et des alternatives possibles. Cette démarche explicative permet de proposer une réorientation plus fondamentale de la politique. Dans sa conception relative, l'évaluation

4. Alvergne et Taulelle (2002) exposent dans le détail les principes et l'historique des zonages.

ne remet en discussion ni les objectifs, ni le diagnostic initial pas plus qu'elle ne cherche à étudier le mécanisme d'action du programme. Cette conception relative caractérise la grande majorité des 72 évaluations. Elle est adaptée dans les cas où il ne paraît pas véritablement utile de remettre en jeu les fondements de la politique. Dans d'autres cas, elle peut refléter la frilosité des commanditaires.

L'analyse de la cohérence des politiques de développement rural peut être utilisée pour observer la complémentarité entre ses principaux leviers d'action (rappelés dans la première partie de cet article) : développement de l'attractivité résidentielle de valorisation des ressources localisées, action en faveur des activités industrielles et de service. L'analyse de cette complémentarité des objectifs ne doit pas se limiter à une appréciation des intentions de départ mais gagne à être poursuivie au niveau de la mise en œuvre, des réalisations et si possible des résultats, pour vérifier dans quelle mesure la coexistence de ces objectifs a permis des synergies ou au contraire a engendré des blocages. L'évaluation des politiques de développement rural montre que dans certains espaces ruraux, l'insuffisance des efforts en matière de logement a limité le développement démographique que rendait possible l'évolution des emplois. De même, l'appréciation de la cohérence peut porter sur la complémentarité entre objectif d'équité dans la répartition des aides et objectif d'efficacité, aspect sur lequel insiste l'évaluation des CTE (Lacombe *et al.*, 2003 ; Urbano et Vollet, 2005).

L'analyse de la mise en œuvre locale améliore la perception de la pertinence et de la cohérence

L'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques est surtout utilisée pour les évaluations des politiques relativement nouvelles et comportant de nombreux partenaires. L'évaluation du RDR a donné lieu à une analyse de la mise en œuvre et a accordé

une attention particulière à l'identification des coûts de gestion.

Pour une bonne part, c'est au cours de la mise en œuvre du programme dans son contexte territorial particulier que peuvent apparaître des contradictions entre objectifs ou entre moyens et besoins. Ainsi l'évaluation des mesures agroenvironnementales montre que la cohérence interne assez solide au départ s'est dégradée en cours de mise en œuvre notamment à cause d'une territorialisation et d'un ciblage des aides sur les changements de pratique jugés trop faibles (Barbut, 2006).

L'évaluation interministérielle des politiques de développement rural (Perrin, 2003) a ainsi accordé une place importante aux études de terrain en analysant la mise en œuvre dans six territoires correspondant à une catégorie particulière d'une typologie rurale afin d'assurer une certaine genericité aux analyses localisées. Le lot de synthèse de l'évaluation ex post du RDR, en cours en 2008 s'inscrit dans cette même logique.

Ce type d'analyse qualitative nécessite une bonne connaissance des politiques et du diagnostic de terrain. Elle permet d'identifier des contradictions dans la cohérence mais aussi la pertinence du programme, telle que par exemple dans certains territoires périurbains, l'absence de mobilisation des mesures du RDR sur les circuits courts ou l'agriculture de service. Cette carence de pertinence est généralement imputée à un déficit de territorialisation.

Par leurs questionnements et la facilitation de l'accès aux données, les commanditaires et le comité de suivi ont un rôle important à jouer pour faciliter l'étude de la mise en œuvre.

L'analyse de l'efficacité souvent focalisée sur l'étude des taux de réalisation et l'appréciation des effets est trop peu détaillée

Dans les évaluations de politiques publiques la notion d'efficacité est définie non pas par rapport à un optimum théorique mais

comme la confrontation entre les résultats observés et ceux attendus. En raison de la difficulté de déterminer l'effet propre final de la politique évaluée, les évaluateurs utilisent les réalisations considérées comme leur effet primaire.

Ainsi, les évaluateurs des programmes de développement rural recourent souvent à deux niveaux d'analyse très différents. L'un s'attache à l'examen d'indicateurs de réalisation élémentaires, l'autre se fonde sur des descripteurs très globaux d'emploi et de population. Ces éléments ne permettent pas de discerner les effets propres de la politique.

L'analyse est généralement fondée sur les taux de réalisation. Ce taux est obtenu en rapportant le montant des réalisations de chaque mesure à l'objectif correspondant préalablement chiffré comme le préconise les règles européennes notamment pour le RDR et la politique régionale.

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. Mais le taux de réalisation est trop souvent érigé en preuve absolue sans donner lieu à aucune analyse complémentaire. Or s'il permet de vérifier le réalisme du montage initial, il dépend fortement des conditions de fixation des objectifs. Cette focalisation sur les réalisations financières est souvent suscitée par des commanditaires dont la conception de l'évaluation est alors très proche du contrôle de gestion.

La faible fiabilité des indicateurs élaborés spécifiquement pour l'évaluation peut inciter à fonder l'analyse sur des éléments préexistants et construits à d'autres fins, qui synthétisent certaines données économiques élémentaires. Ainsi, par exemple, Berriet-Sollicet *et al.* (2001) ont cherché à utiliser comme indicateur de croissance économique locale la base brute de la taxe professionnelle qui présente l'avantage d'être renseignée pour chaque commune de façon continue dans le temps.

L'efficacité est parfois appréciée à partir d'indicateurs globaux d'évolution démographique, de l'emploi ou de la création d'entreprises sans traiter la question de l'effet propre du programme. La méthode contrefactuelle qui consiste à comparer deux éléments, deux entreprises, deux personnes, deux territoires, dont l'un bénéficie de la politique publique et l'autre pas, n'a jamais véritablement été employée dans les évaluations étudiées, notamment pour des raisons de disponibilité de données.

Cependant, des avancées méthodologiques sont en cours. Ainsi, dans le cadre d'une étude commanditée par le ministère de l'agriculture, Lofredi et Schmitt (2005) ont présenté les méthodes à mobiliser pour estimer les effets propres des programmes de développement de zones rurales, en précisant également la nature des données nécessaires (caractéristiques descriptives des individus, indicateurs de performance, notamment). De plus, Chabé-Ferret (2007) a proposé une application des méthodes de panel pour évaluer les aides aux investissements aux scieries en Auvergne.

Des efforts réalisés pour étudier les effets intermédiaires et traduire la dimension territoriale de la politique

Entre l'étude des réalisations élémentaires qui relève du suivi des politiques et l'identification de l'effet propre de la politique publique, simple dans son principe mais sophistiqué dans son traitement statistique, il existe un échelon intermédiaire d'investigation qui consiste à étudier dans le détail la dimension territoriale de la politique publique et les effets non délibérés des politiques, qu'ils soient positifs ou négatifs.

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...)⁵ ou les effets indirects favorables comme l'effet d'apprentissage, de développement de filière, de productivité, etc. Ces effets méritent une étude systématique. L'appréciation des processus de changement n'est pas non plus une tâche aisée. Polèse et Shearmur (2005), par exemple, soulignent les difficultés d'apprécier l'effet des politiques de développement de soutien à l'entrepreneuriat.

Dans les évaluations étudiées c'est essentiellement, l'effet sur le comportement des agents qui est examiné, dans un cas sur deux en ce qui concerne le programme 5b. Le comportement des bénéficiaires eux-mêmes est étudié dans un quart des cas. Les mesures agro-environnementales qui, en dehors des mesures 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.

L'analyse des caractéristiques des entreprises bénéficiaires a été particulièrement détaillée dans le cas des contrats territoriaux d'exploitation (Planistat, 2003) qui constituaient une forme particulière de mesures agroenvironnementales. Elle est très utile pour étudier dans quelle mesure la politique bénéficie à des exploitations ayant à réaliser des efforts importants pour répondre aux objectifs fixés ou au contraire se situent déjà dans la dynamique encouragée.

Cette analyse est un préalable indispensable pour apprécier des changements de comportement des acteurs en fournissant des bases pour déterminer l'échantillon d'enquête que les évaluateurs pourraient examiner. Enfin, elle permet d'apprécier si les objectifs

redistributifs de la politique sont atteints.

Les effets territoriaux sont surtout étudiés sous l'angle sectoriel à travers le cas de certaines filières, comme le tourisme ou l'agroalimentaire. 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. 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. Certaines filières localisées et particulièrement structurées se prêtent à des approfondissements, comme dans le cas de l'évaluation du programme de développement rural de Franche-Comté, qui a donné lieu à l'une des rares études approfondies sur l'impact des politiques de filières industrielles et agricoles. Cette évaluation a souligné en particulier le rôle positif du programme de développement régional en faveur de la filière fromagère d'appellation.

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. Ce fut le cas pour l'évaluation du premier programme Objectif 5b bourguignon (1989-1993) et de l'évaluation interministérielle des politiques de développement rural.

La comparaison entre l'analyse spatiale de la répartition géographique des réalisations physiques et d'autres caractéristiques du territoire densité de population, localisation des principaux problèmes environnementaux (eau, milieux fragiles, etc.) permet de souligner les éventuelles contradictions entre les objectifs et effets du programme.

5. Rappelons qu'à propos des politiques de l'emploi, Gautier *et al.* (1994) identifient et définissent pas moins de 40 types d'effets différents dont 23 d'origine micro-économique et 17 de nature macro-économique (Gautier *et al.*, *op. cit.*).

À partir des méthodes et des sources existantes, il est possible de développer les bonnes pratiques identifiées dans cet article pour permettre d'apprécier l'effet de la politique sur le changement de comportement des bénéficiaires et certaines incidences de la répartition territoriale des aides.

Parmi les méthodes quantitatives que la recherche peut permettre d'améliorer deux pistes paraissent prometteuses. D'une part, l'appréciation statistique des effets propres qui nécessitent parallèlement un progrès des données de suivi peut s'avérer particulièrement pertinente en évaluation *ex post*. D'autre part, l'application plus systématique de l'économie des incitations au test des instruments économiques utilisés de plus en plus souvent sous forme contractuelle offrirait un éclairage utile avant la mise au point des politiques, autrement dit en évaluation *ex ante*. De plus, pour certaines politiques environnementales nouvelles comme la mise en place des trames vertes, par exemple, les outils de télédétection et les traitements qui les accompagnent peuvent permettre d'identifier certains effets. Il ne s'agit cependant pas de focaliser exclusivement les recherches sur ces aspects, la recherche doit également continuer à se préoccuper de la réflexion sur les objectifs des politiques et les méthodes permettant d'accroître les échanges et la participation du public au processus des politiques publiques. L'étude qualitative et la modélisation des réseaux sociaux favorisant le changement gagneraient également à être approfondies. Ces améliorations doivent à la fois concerner les études préalables à l'évaluation permettant d'organiser des données, d'accumuler des connaissances préalables et de fournir aux bureaux d'étude des méthodes applicables dans les contraintes budgétaires et de délais inhérents à l'exercice évaluatif.

Conclusion

Les politiques de développement rural attestent d'une forte diversité qui nuit souvent à leur lisibilité mais dans le même temps peut

constituer un gage d'adaptation à l'évolution contrastée des espaces ruraux. Outre l'organisation de leur mise en œuvre, les marges de progression des politiques de développement concernent divers domaines comme la qualité des produits agricoles, la diversification des activités des exploitations, l'accompagnement de la dynamique des populations, le soutien technique aux projets locaux, une plus forte synergie entre secteurs mais aussi entre environnement et économie. De plus, l'importance croissante des relations ville campagne plaide en faveur d'une politique rurale à forte composante intersectorielle, étroitement intégrée à la politique régionale et structurant les effets de diffusion du développement à partir de l'armature urbaine et d'un minimum de polarisation économique. Cependant, comme le soulignent souvent les évaluations, cette évolution souhaitée vers des politiques rurales plus intégrées ne se réalise pas facilement et bute sur la résistance du fait sectoriel. En principe complémentaires, développement agricole et développement rural apparaissent, en fait, concurrents à l'échelon des choix budgétaires.

Même lorsqu'existe un cadrage préalable des objectifs et du questionnement évaluatif, l'analyse de la pertinence et de la cohérence des politiques mais aussi de leurs effets varie fortement selon les évaluations.

La capacité des évaluations à rendre compte de manière pertinente du déroulement du programme et de l'atteinte des objectifs dépend en partie des compétences des commanditaires comme des prestataires. Ainsi, la préparation des données de suivi, le réalisme du cahier des charges, l'intérêt des questions évaluatives, la capacité à suivre de manière à la fois précise et compréhensive les travaux dépendent des connaissances et de l'expérience des commanditaires. Au cours du temps, à l'échelle régionale comme nationale, les cellules spécialisées de l'administration ont amélioré leur apprentissage. De même, au fil des évaluations successives, les effets bénéfiques de l'apprentissage et de la

sélection se sont fait ressentir sur la qualité des travaux des prestataires. Les coopérations entre bureaux d'étude favorisent la diffusion progressive des compétences et du cercle étroit des spécialistes. Cependant ces progrès ne sont pas linéaires. L'augmentation trop brutale de la demande, comme ce fut le cas en 2002, lors du lancement conjoint d'une trentaine d'évaluations nationales et régionales du RDR, peut entraîner l'arrivée sur le marché de l'évaluation de prestataires moins compétents. La confiance entre commanditaires et prestataires facilite les ajustements susceptibles d'améliorer la portée de l'évaluation, par exemple en permettant d'exploiter des données découvertes en cours d'évaluation quitte à relâcher le niveau d'exigence sur des pistes prédéfinies mais qui s'avèrent à l'usage moins fécondes.

La qualité des systèmes d'information et de suivi est l'un des blocages essentiels qui

explique les difficultés d'évaluation. Souvent, les évaluateurs passent beaucoup de temps à reconstituer des données de suivi lacunaires au détriment de l'analyse.

Les progrès de la qualité du système d'information sont indispensables pour diversifier les méthodes d'évaluation, permettre de mieux étudier l'impact et de tenter véritablement d'estimer les effets propres des politiques évaluées. À court terme, dans l'attente de pouvoir mettre en œuvre des méthodes plus sophistiquées, des marges de progrès sont envisageables. Ainsi, l'utilisation judicieuse d'études de cas choisies selon des typologies de territoires, de même que l'examen approfondi des effets indirects des aides publiques, un examen plus fouillé des aspects territoriaux et spatiaux de la mise en œuvre et des effets de la politique peuvent permettre d'améliorer les analyses. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Alvergne C., Taulelle F. (2002). *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*. Paris, Puf, 304 p.
- Aubert F., Lépicier D., Schaeffer Y. (2006). Diagnostic des espaces ruraux français : proposition de méthode sur données communales et résultats à l'échelle du territoire national. *Notes et études économiques*, n° 26, p. 9-33.
- Barbut L. (2006). L'évaluation des MAE, une contribution à l'évaluation des politiques de développement durable. *Ingénieries EAT*, n° spécial politiques de développement durable ?, p. 201-212.
- Baslé M., Gilbaud-Christakis, Bouchnak N., Salvignac J.-L. (2005). *Bilan prospectif de l'évaluation des CPER*. Paris, DATAR, 89 p. + annexes.
- Berriet-Sollicec M., Daucé P., Léon Y., Schmitt B. (2001). Vers un indicateur de croissance économique locale pour l'évaluation des politiques de développement rural. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, p. 415-440.
- Berriet-Sollicec M., Guérin M., Vollet D. (2005). L'évaluation des politiques publiques agricoles en France. L'évaluation au milieu du gué ? *Économie rurale*, n° 287, p. 89-95.
- Chabé-Ferret S. (2007). *Évaluation des aides à l'investissement aux scieries en Auvergne*. Contribution au colloque SFER-INRA, Paris, 13 et 14 décembre.
- Commission européenne (1999). Évaluer les programmes socio-économiques, conception et conduite d'une évaluation. *Collection MEANS*, Office des publications officielles des communautés européennes, 227 p.

- 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.
- Deleau M., Nioche J.-P., Penz P., Poisard R. (1986). *Évaluer les politiques publiques*. Paris, la Documentation française.
- ENESAD (1995). *Évaluation du programme de développement des zones rurales de Bourgogne 1991-1993*. Dijon, Rapport final, 126 p.
- Gautié J., Gazier B., Silvera R., Anxo D., Auer P., Lefresne F. (1994). *Les subventions à l'emploi, analyses et expériences européennes*. Paris, la Documentation française, 269 p.
- Gibert P. (2003). L'évaluation de politique : contrôle externe de la gestion publique ? *Revue française de gestion*, n° 147, p. 259-273.
- Guérin M. (2004). Développement durable dans les espaces ruraux, enjeux et méthodes d'évaluation. In C. Offredi (Dir.), « *La dynamique de l'évaluation face au développement durable* », Paris, L'Harmattan, p. 87-107.
- Guérin M. (2006). Évolution des objectifs et des principes d'intervention des politiques de développement rural sur le long terme. *Ingénieries EAT*, n° spécial sur les politiques rurales, p. 27-38.
- Guérin M., Ruas J.-F., avec la collaboration de Leturcq F. (2006). Analyse des pratiques d'évaluation des politiques agricoles et de développement rural. *Notes et études économiques*, n° 26, p. 35-127.
- Guicheney J.-C., Rouzade G. (2003). *Le tourisme dans les programmes européens*. Paris, la Documentation française, 231 p.
- Lacombe P., Mabit R., Léger F., Urbano G., Vollet D. (2003). Rapport d'évaluation. Le programme CTE, ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales.
- Lamarque D. (2004). *L'évaluation des politiques publiques locales*. Paris, LGDJ, 214 p.
- Lofredi P., Schmitt B. (2005). *Appui méthodologique à l'évaluation du développement des zones rurales – Note sur l'évaluation des effets propres*. Dijon, Cesaer, UMR Inra Enesad, 18 p.
- Parsons W. (1995). *Public Policy, An Introduction of the Theory and Practice of Policy Analysis*. Aldershot, Edward Elgar Publishers, 675 p.
- Perret B. (2001). *L'évaluation des politiques publiques*. Paris, La Découverte ; collection Repères.
- Perrin D. (Dir), Mallet J., Brun G., Guérin M., Ruas J.-F., Temple P., Teurkhauff M.-C. (2003). *Les politiques de développement rural*. Paris, Commissariat général du Plan, la Documentation française, 479 p.
- Planistat (2003). Analyse des caractéristiques des signataires des CTE. Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales.
- Polèse M., Shearmur R. (2005). *Économie urbaine et régionale, introduction à la géographie économique*. Paris, Economica, deuxième édition, 376 p.
- SOFRECO (2004). Évaluation à mi parcours portant sur l'application en France, du règlement CE n° 1257/1999 du conseil, concernant le soutien au développement rural. Synthèse générale, ministère de l'Agriculture, 24 p.
- Tcherkémian A. (2004). *Regard sur la déclinaison française du programme européen de développement rural*. Contribution au XL^e colloque de l'ASRDLF, 1-3 septembre, 16 p.
- Tercia ACER (2003). Évaluation du RDR, Aides aux zones défavorisées et aux zones soumises à des contraintes environnementales. Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales, 139 p.
- Urbano G., Vollet D. (2005). L'évaluation du contrat territorial d'exploitation (CTE). *Notes et études économiques*, n° 22.