

---

# Un exemple d'évaluation de politique à vocation territoriale : l'évaluation des actions relatives à l'élevage dans le contrat de plan État-région (CPER) Alsace

Marc Guérin, Dominique Vollet

---

**D**epuis quelques années, l'évaluation des politiques publiques est l'objet d'un intérêt grandissant en raison de la dynamique de modernisation de l'action de l'État. Réalisée à différents niveaux territoriaux, la pratique évaluative s'est développée notamment sous l'impulsion de l'union européenne et s'est fortement territorialisée (Viveret, 1989) : évaluation des politiques régionales des conseils régionaux, évaluation des politiques régionales à double financement (État-région, fonds structurels européens), évaluation des politiques locales (villes, structures intercommunales).

L'évaluation d'un contrat de plan représente une des facettes des pratiques évaluatives territorialisées (avec celle des fonds structurels européens). Conscient de la difficulté méthodologique réelle à évaluer l'ensemble d'une politique territorialisée multisectorielle (Daucé, 1998 ; Dormard, 1999), le comité interministériel d'aménagement du territoire du 23 juillet 1992 a choisi de ne pas imposer une évaluation de l'ensemble du contrat mais uniquement d'un programme, voire d'une action de ce dernier. Cette décision peut s'expliquer par les difficultés d'appréciation des effets globaux d'un ensemble de politiques sur un territoire donné : difficultés d'accès aux sources mais aussi difficultés liées à des questions de méthodes. L'originalité de l'évaluation dans les contrats de plan État-région (CPER) est d'être une démarche partenariale, susceptible de se transformer en outil au service de la négociation des prochains contrats de plan. En effet, cette évaluation devait constituer un élément d'appréciation de la pertinence

des mesures à proposer pour le prochain contrat de plan. Les fondements de l'organisation de l'évaluation des CPER ont été définis par la circulaire du 9 décembre 1993. Les régions ont ensuite adopté des modalités très variées pour coordonner leurs instances. Certaines régions comme le Nord-Pas-de-Calais ont instauré une procédure assez sophistiquée distinguant un comité de suivi du contrat de plan, un comité de pilotage et une cellule d'évaluation. En Île-de-France et en Midi-Pyrénées, des comités de pilotage État-région ont également été instaurés (Baslé, 1999). En Alsace, cette instance est plus modestement désignée par le terme de groupe de travail État-région. Ce groupe de travail a choisi d'évaluer, entre autres, les actions agricoles et la politique de la ville.

L'unité de recherche dynamiques et fonctions des espaces ruraux du *Cemagref* a été retenue pour évaluer les actions relatives aux productions animales (encadrés 1 et 2). Nous nous proposons d'explicitier d'abord la méthode d'évaluation utilisée, et ensuite de montrer l'intérêt de tels travaux à partir de quelques résultats significatifs.

La diversité des modalités de coordination des instances tout comme des thématiques d'évaluation confère à l'évaluation des CPER un caractère très représentatif de ce que peuvent être des évaluations territorialisées (Casalès, 1998).

## La méthode générale d'évaluation

La méthode utilisée comporte trois phases : une phase d'analyse du dispositif et de sa mise en œuvre, une phase d'élaboration des outils permettant d'ap-

**Marc Guérin,  
Dominique Vollet**  
*Cemagref-Clermont-Ferrand*  
24, avenue des  
Landais, 63172  
Aubière Cedex

précier les effets des actions et une phase d'évaluation proprement dite (Monnier, 1992 ; Trosa, 1992).

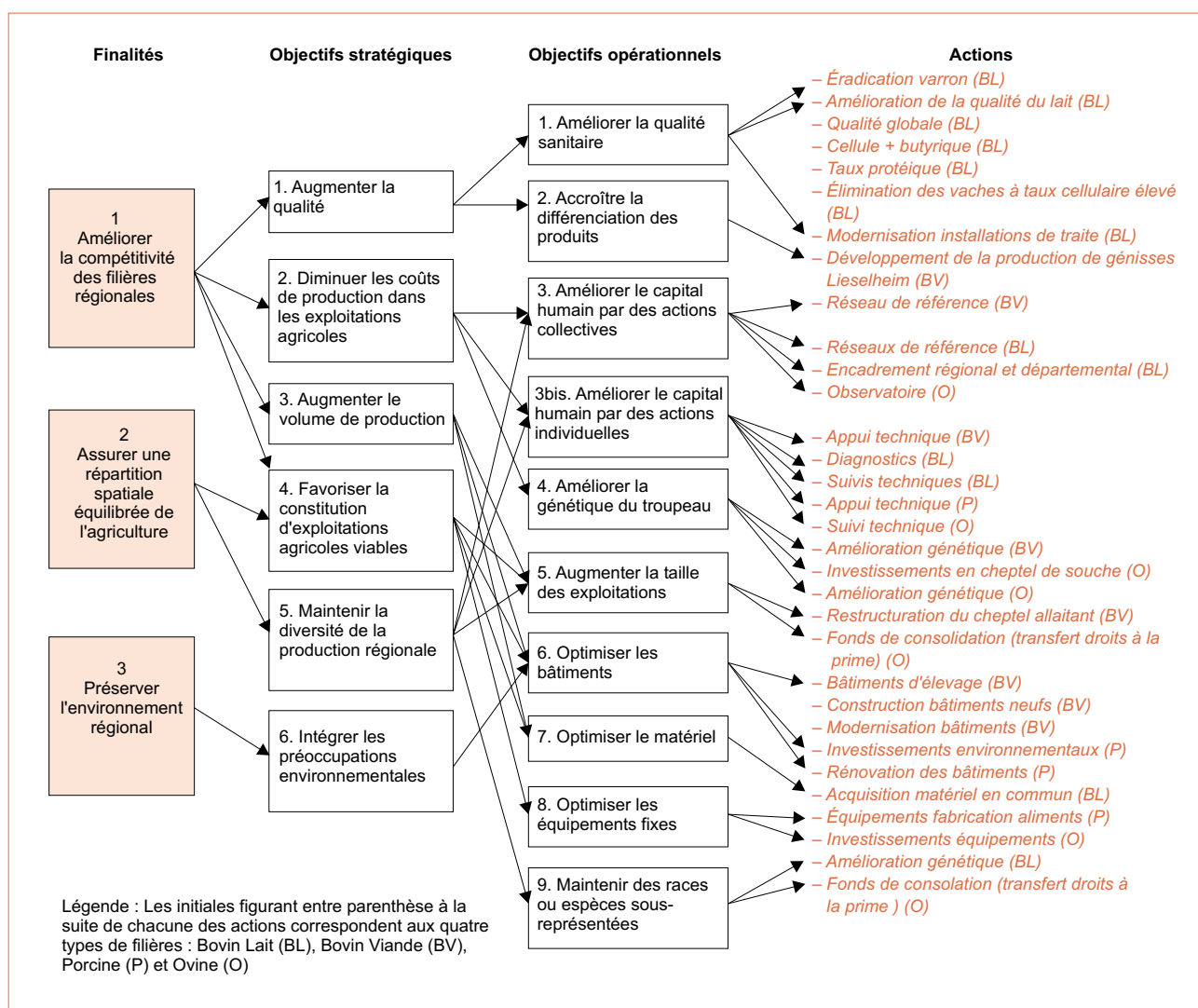
■ **Phase 1 : Analyse de politique – évaluation stratégique**

**Analyse du dispositif initial**

Le principe de l'évaluation reposant sur une mise en regard des objectifs et des résultats, une phase préalable à toute évaluation réside dans une analyse de la politique publique (Daucé, 1998). Il s'agit de reformuler le programme public de façon à clarifier l'articulation entre les différents niveaux d'objectifs. Ces différents niveaux d'objectifs – finalités, objectifs stratégiques et opéra-

tionnels, actions – sont souvent schématisés sous la forme d'un graphe d'objectifs (figure 1). Les finalités traduisent les orientations générales poursuivies par la politique, comme l'amélioration de la compétitivité des filières régionales. Les objectifs stratégiques (ou généraux) désignent les leviers principaux à actionner pour atteindre le but fixé qui peut être par exemple l'amélioration de la qualité. Les objectifs opérationnels (ou intermédiaires) expriment les modalités spécifiques de l'action, telles par exemple que l'accroissement de la différenciation des produits. Enfin, différents types d'actions peuvent relever d'un même objectif opérationnel.

▼ Figure 1. – Graphe d'analyse des différents niveaux d'objectifs.



### Analyse du fonctionnement et de sa mise en œuvre

L'analyse des conditions de mise en œuvre du programme permet d'apprécier l'écart pouvant exister entre les prescriptions et les objectifs des actions tels qu'ils ont été formulés par les concepteurs et la logique d'action réelle des personnes en charge de la mise en œuvre.

#### ■ Phase 2 : Phase d'observation et de mesure (évaluation opérationnelle)

Pour fonder le jugement de valeur que constitue l'évaluation, on a recours à des observations qualitatives pouvant porter sur l'élargissement des réseaux d'entrepreneurs concernés par une coopération technique ou commerciale, sur les modifications de comportements collectifs ou indi-

viduels. Les appréciations portées sont argumentées à partir de données quantitatives collectées à différentes échelles géographiques : le territoire, la filière, l'exploitation agricole et l'atelier de production. Des indicateurs de réalisation peuvent être élaborés pour chaque action du programme (exemple : quantité d'aménagements etc.). Les indicateurs d'impact se rapportent aux changements de comportement ou de situation suscités par l'aide (exemple : variation des pratiques de traite). Les indicateurs de résultat servent à savoir en quoi les moyens mobilisés ont permis de modifier la situation de départ. Cette observation est souvent périlleuse en raison de la multiplicité des facteurs susceptibles d'infléchir un état initial. La multiplicité des initiatives publiques ajoute à la variété des facteurs d'évolution difficiles à isoler.

#### Encadré 1

##### Présentation de la commande et des principaux enjeux

Commanditée en décembre 1998 à l'unité de recherches « Dynamiques et Fonction des espaces ruraux », l'évaluation des actions relatives à l'élevage du CPER Alsace sur la période 1994-1997 a été réalisée de janvier 1999 à juillet 1999, date à laquelle le rapport final a été remis (Guérin et Vollet, 1999). En fait, l'évaluation a fait l'objet d'un appel d'offres émanant de la direction régionale de l'Agriculture et de la Forêt d'Alsace et du conseil régional d'Alsace, auquel des organismes publics et privés ont répondu.

Le cahier des charges était relativement précis et donnait comme objectif à l'évaluation l'identification des effets d'une trentaine d'actions concernant les productions bovine (lait et viande), porcine et ovine, d'un triple point de vue : économique, territorial et environnemental. De plus, deux échelles d'observation étaient préconisées : l'exploitation et la filière.

Plusieurs types d'enjeux institutionnels peuvent être identifiés. Pour les commanditaires, notamment la DRAF, l'enjeu principal était de parvenir à mieux appréhender les effets d'un programme dans la perspective de la négociation du prochain contrat de plan. En effet, il était difficile d'analyser l'ensemble des effets du programme dans le seul cadre des conférences annuelles, animées par le maître d'œuvre conventionnel.

En ce qui concerne la profession (notamment les directions des organisations professionnelles agricoles), les objectifs poursuivis par l'évaluation n'étaient pas perçus de façon très nette. La procédure d'évaluation était tantôt assimilée à un audit, tantôt à un contrôle de gestion ou de régularité dont l'intérêt était, de toute évidence, limité.

#### Encadré 2

##### Les principales caractéristiques des actions relatives à l'élevage dans le CPER Alsace

Il s'agit ici simplement de donner des ordres de grandeur concernant les actions évaluées. De 1994 à 1997, les actions relatives à l'élevage (figure 1) ont mobilisé un peu plus de 25 millions de francs. Les 4 339 dossiers de financement ont concerné 1 403 agriculteurs. Les productions bovine, laitière, porcine et ovine ont concerné respectivement 48 %, 30 %, 17 % et 5 % des crédits. Toutes filières de production confondues, les aides aux bâtiments ont concentré près du tiers des crédits. Un autre tiers des crédits a été affecté aux transferts de droits à prime et à l'appui technique. Le reste des crédits a servi à financer les actions relatives à la qualité des produits (laitiers et bovins surtout) et le suivi d'un réseau de fermes de référence.

La mesure du résultat est cependant réalisable à l'échelon de certaines actions techniques. Le résultat d'un programme sectoriel donné à l'échelle d'un territoire est beaucoup plus difficile à quantifier. Dans ce cas, l'évaluateur s'appuie le plus souvent sur des indicateurs plus qualitatifs du type de ceux mentionnés préalablement.

### ■ Phase 3 : L'évaluation stricto sensu (jugement de valeur)

L'évaluation tente de traduire le plus ou moins grand degré de réussite de la politique publique à partir de critères définis par le conseil scientifique de l'Évaluation<sup>1</sup> (CSE, 1996) :

#### La cohérence

L'analyse de cohérence vise à vérifier l'absence de cohérence des différents objectifs du programme et l'adaptation des moyens (humains, financiers, juridiques) engagés par rapport aux objectifs visés. Cette approche peut être complétée par une analyse de cohérence externe dont le but est d'apprécier l'adéquation des objectifs du programme évalué avec ceux d'autres dispositifs (Loué, Daucé et Laplana, 1998).

#### La pertinence

Le qualificatif « pertinente » est attribué à une politique dont les objectifs sont adaptés à la nature des problèmes auxquels elle est censée répondre. Le manque de pertinence peut découler de l'imperfection de l'information au moment de la définition de cette politique, ou de la représentation du problème à résoudre, déformée par certains rapports de forces sociaux, ou bien par l'échec d'expériences de développement conduites antérieurement.

#### L'efficacité

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. En conséquence, lorsque les objectifs d'une politique sont implicites ou mal énoncés, le préalable à toute évaluation est la construction *ex-post* d'un jeu d'objectifs. De plus, dans ce cas, la construction d'indicateurs pertinents s'avère d'autant plus difficile qu'il n'était pas prévu initialement de recueillir les données nécessaires.

#### L'efficience

La notion d'efficience conduit à mettre en regard les ressources financières avec les résultats obtenus

en posant la question : des résultats identiques ou même supérieurs auraient-ils pu être obtenus avec des sommes dépensées équivalentes ?

La discussion des critères d'efficacité et d'efficience se fonde en partie sur des éléments de preuve quantifiés répertoriés dans la base de donnée. En revanche l'argumentation des critères de cohérence et de pertinence du programme repose essentiellement sur l'analyse du contenu des textes de programmation et des entretiens réalisés auprès des concepteurs et des gestionnaires du dispositif. L'appréciation de ces deux derniers critères s'avère ainsi fortement dépendante de la qualité des enquêtes : savoir-faire de l'enquêteur, attitude plus ou moins coopérative du témoin... Elle dépend aussi de la capacité de l'expert à construire une argumentation logique et rigoureuse.

### Les apports de ce type d'évaluation en termes de compréhension du dispositif et des effets de la politique

La mise en œuvre des trois phases de la grille d'évaluation a montré que deux d'entre elles revêtaient un caractère stratégique dans l'évaluation stricto sensu (c'est-à-dire la formulation d'un jugement de valeur à propos de la politique) :

– la réalisation d'un graphe d'objectifs qui a permis de mettre en évidence d'abord la diversité des finalités poursuivies par le CPER et, par voie de conséquence, celles des indicateurs pertinents à concevoir par rapport à ces finalités ;

– l'efficacité des principales actions, que ce soit celles liées à un objectif économique ou bien celles poursuivant des finalités environnementales ou d'aménagement du territoire.

Les résultats de l'évaluation liés aux autres critères (cohérence et pertinence) n'ont pas représenté un apport décisif de l'évaluation<sup>2</sup>. En ce qui concerne l'efficience, il n'a pas été possible dans le temps imparti (7 mois) de développer cet aspect.

### ■ Mise en évidence de la diversité des finalités grâce au graphe d'objectifs

La reformulation *a posteriori* du programme du contrat de plan sous la forme d'un graphe d'objectifs (figure 1) a mis en lumière le fait que les actions relatives à l'élevage représentaient la jux-

1. Les membres et rapporteurs du CSE, universitaires et hauts fonctionnaires, sont chargés de « favoriser le développement des méthodes d'évaluation et de définir une déontologie » (décret du 22 janvier 1990).

2. À noter l'articulation parfois problématique sur certaines zones entre les financements 5b et CPER.

ta position de quatre programmes sectoriels (production bovine, laitière, porcine et ovine) et non un véritable programme. Pour cette raison, en plus du graphe d'objectifs général, ont été construits des graphes spécifiques à chaque secteur. Conformément aux instructions ministérielles, le programme doit viser trois orientations générales ou finalités : l'amélioration de la compétitivité des filières régionales, la contribution à l'aménagement du territoire, la prise en considération l'environnement. Le maître d'œuvre conventionnel est une association de droit civil local (Alsace-Élevage), qui remplit un rôle équivalent à celui d'un GIE (groupement d'intérêt économique) dans les autres régions françaises. La direction d'Alsace-Élevage est assurée par le directeur adjoint de la chambre régionale d'Agriculture, qui dans le cadre de la conférence régionale organisée chaque année, rend compte de l'affectation des crédits à la profession, au conseil régional, aux offices interprofessionnels et aux services déconcentrés du ministère de l'Agriculture.

Aucune commission mixte associant le maître d'œuvre conventionnel et les décideurs publics n'a décidé formellement du choix des dossiers à subventionner. En effet, le rôle des DDAF (directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt) ou des offices interprofessionnels se limite à un contrôle de la régularité des pièces fournies. Pour cette raison, aucune sélection des dossiers, notamment sur des critères géographiques ou environnementaux, n'a pu être réalisée, ce qui était contraire aux objectifs initiaux assignés au contrat de plan. Dans le cas d'actions où les besoins de financements étaient supérieurs aux possibilités offertes dans le cadre du CPER, cette impossibilité de sélection des dossiers a pu nuire à la réalisation des finalités d'aménagement du territoire et de préservation de l'environnement. Les objectifs d'amélioration de la compétitivité des filières régionales de production, qui sont surtout promus par les organisations professionnelles agricoles, peuvent se révéler contradictoires avec un objectif d'aménagement du territoire. En effet, l'optimum économique est souvent favorable à une concentration des moyens de production en raison des économies de proximité et d'urbanisation (notamment dans le cas d'élevages hors sol). La gestion d'objectifs potentiellement contradictoires ne peut se mettre en œuvre sans l'instauration d'une procédure de sélection de la part des

décideurs publics. Dans le cas des contrats de plan précédents, une telle procédure n'était pas forcément nécessaire dans la mesure où les objectifs poursuivis concernaient de façon presque exclusive l'amélioration de la productivité (qui est justement également le but poursuivi par les représentants de la profession agricole alsacienne).

### ■ *Une efficacité variable selon les objectifs poursuivis*

#### **Des objectifs d'amélioration de la compétitivité généralement réalisés**

L'efficacité économique des actions sera envisagée successivement pour chaque grand type d'action : la construction et la rénovation de bâtiments qui sont souvent couplés aux transferts de droits à prime bovins ou ovins, l'appui technique et les actions relatives à la qualité des produits (qualité sanitaire du lait et différenciation de la viande bovine de génisses).

Considérées globalement, les actions du contrat de plan ont contribué à améliorer la compétitivité de l'élevage alsacien. Les aides à la construction ou à la rénovation de bâtiments ont favorisé la restructuration du cheptel allaitant. Dans un certain nombre de cas, les éleveurs ont déclaré qu'ils auraient réalisé les investissements même si l'aide ne leur avait pas été attribuée. Il s'agit donc bien d'effets d'aubaine qui sont apparus surtout dans les cas de projets de rénovation (pour lesquels près de 85 % des crédits ont concerné des projets inférieurs à 20 000 francs). Dans l'élevage porcin, les constructions de bâtiments se sont accompagnées d'améliorations nettes des critères techniques de productivité (nombre de porcelets nés vivants notamment). D'après les déclarations des exploitants, l'existence d'aide n'a pas toujours infléchi leur prise de décision qui parfois aurait été identique en l'absence de soutien. La manifestation de cet effet d'aubaine a nuí globalement à l'efficacité (et plus encore à l'efficience) des actions liées aux bâtiments. Cependant une part non négligeable d'éleveurs (notamment les jeunes) jugés prioritaires n'aurait pas réalisé les investissements sans l'aide publique. Un resserrement des critères d'éligibilité sur cette dernière catégorie, en limitant l'effet d'aubaine, permettrait probablement d'accroître l'efficacité du dispositif.

Quelle que soit la filière, l'appui technique n'a pas été assez ciblé sur les catégories d'éleveurs

3. En 1998, 15 % du lait collecté en Alsace avait encore un taux cellulaire supérieur à 400 000 cellules.

4. En cas de dépassement des taux, il était prévu de suspendre la collecte, ce qui a pu constituer un élément motivant majeur à la modification des pratiques de traite.

5. Sources : documents de diagnostic en 1994, observation de pratiques et enquêtes en 1998.

6. Les animaux doivent être élevés en Alsace. L'alimentation doit être constituée à 70 % d'herbe, de foin, de maïs ou de pulpes de betteraves provenant d'Alsace. La durée de maturation des viandes est fixée à 10 jours.

7. Aucun index présent dans le bilan génétique du troupeau allaitant n'était exigé.

jugés prioritaires (notamment les jeunes). Les moyens supplémentaires attribués par le CPER au titre de l'appui technique étaient censés abonder les fonds propres des structures professionnelles, du type EDE (établissement départemental de l'Élevage) pour élargir l'appui à de nouveaux publics ou bien proposer de nouveaux services. Or, il n'a pas toujours été possible de mettre en évidence les effets propres des fonds CPER.

Les actions relatives à la qualité concernaient principalement l'aspect sanitaire pour le lait, et dans une moindre mesure la différenciation de génisses répondant à un cahier des charges (les génisses « Lieselheim »). L'objectif final de l'ensemble des actions relatives à la qualité du lait était de faire en sorte que la totalité du lait produit en Alsace soit conforme aux normes européennes (arrêté du 25 mars 1994 fixant la limite de 400 000 cellules et 800 germes). Même si globalement le lait collecté en Alsace en 1998 reste de qualité médiocre<sup>3</sup>, l'ensemble des actions déployées dans ce sens a fortement contribué à l'amélioration globale des critères relatifs à la qualité du lait (taux protéique, taux butyreux et taux cellulaire notamment). La majorité des aides (diagnostics cellules-butyriques, élimination des vaches à taux cellulaire élevé, aides aux petits investissements d'ambiance) était réservée aux éleveurs dont les résultats dépassaient les normes admises au niveau européen. Bien qu'il soit difficile d'apprécier l'effet incitatif propre du CPER<sup>4</sup>, les résultats montrent que la qualité du lait s'est améliorée plus vite chez ce groupe d'éleveurs que pour le reste de la population d'exploitants.

L'amélioration du lait produit par les élevages bénéficiaires des aides est imputable en grande partie à la modernisation des salles de traite (aide non réservée exclusivement aux éleveurs dépassant les taux). En effet, la modernisation de la salle de traite représente un investissement lourd mais dont les implications en terme de diminution de la pénibilité du travail et d'amélioration de la qualité sanitaire du lait sont généralement manifestes. En second lieu, les actions de suivi menées dans le cadre du contrat de plan ont fortement incité les éleveurs à modifier leurs pratiques de traite. Par exemple, le pourcentage d'exploitations pratiquant le prétrempage des trayons avec un produit autorisé ou la traite en dernier des vaches à risque pathogène a progressé de plus de 10 % entre 1994 et 1998<sup>5</sup>.

L'aide à la production de génisses engraisées en Alsace, réalisée dans le respect d'un cahier des charges contrôlé par un organisme indépendant, a contribué à accroître de façon significative la compétitivité hors prix de l'élevage alsacien, surtout grâce à la différenciation de ses produits. En effet, 1 agriculteur sur 7 a développé sa production grâce à l'aide publique. Ce constat mérite d'être nuancé par trois éléments : d'abord, l'existence d'effets d'aubaine non négligeables (estimés entre 30 et 50 % des cas), ensuite le caractère très faiblement contraignant du cahier des charges<sup>6</sup>, et enfin, la part peu importante des génisses dans la production totale de viande consommée (15 %).

En dernier lieu, d'autres aides dont la masse financière est restée faible ont eu des impacts d'autant plus négligeables que les effets d'aubaine semblent avoir été majeurs. C'est notamment le cas des aides à l'acquisition de taureaux dits « qualifiés »<sup>7</sup>, de l'aide à l'insémination artificielle (viande bovine et ovine) ou l'aide à la fabrication d'aliments à la ferme.

#### Des objectifs d'aménagement du territoire et environnementaux rarement atteints

La prise en compte des contraintes environnementales a été intégrée dans la construction des bâtiments porcins. La distribution des crédits était censée être plus favorable aux zones herbagères, dont l'entretien du paysage est jugé important. Les zones herbagères étant également les zones les moins densément peuplées, l'objectif de préservation de l'environnement recoupe largement celui de l'aménagement du territoire. Toutes filières confondues, le CPER n'a pas opéré de répartition en faveur des zones défavorisées et traditionnellement herbagères (montagne vosgienne, plateau lorrain nord, Jura). Ainsi les deux petites régions agricoles de la montagne vosgienne et du plateau lorrain nord, qui représentent les zones les moins densément peuplées et les plus herbagères (plus 40 % de la Surface Totale en Herbe d'Alsace et plus de 45 % des Primes au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes) n'ont bénéficié que d'un petit peu plus de 25 % des aides attribuées aux éleveurs allaitants.

Les avantages comparatifs dont dispose la plaine du Rhin, plus accessible notamment pour l'approvisionnement en sous-produits de l'industrie agroalimentaire et de façon générale pour les transits d'animaux, ont été encore renforcés par les

mesures du CPER. Ce constat est encore plus vrai en production porcine où la répartition des aides n'a fait que refléter celle de l'élevage concentré pour plus de 60 % dans la plaine du Rhin. Malgré l'existence de densités de population pouvant être localement très fortes (jusqu'à 140 habitants au km<sup>2</sup> dans certains cantons d'après le dernier recensement de la population), les économies d'agglomération sont fortes dans ce type d'élevage très consommateur en sous-produits des industries agroalimentaires (fabrication de levures, brasserie) implantées à proximité des centres urbains.

### Conclusion

La démarche évaluative mise en œuvre comporte un certain nombre de limites dont une partie est imputable aux délais de réalisation (7 mois) et une autre sans doute probablement à la méthode elle-même. D'abord, les enquêtes ont été ciblées sur les partenaires institutionnels et techniques ainsi que sur les éleveurs bénéficiaires des aides au titre du contrat de plan. Une démarche plus complète aurait nécessité des enquêtes auprès de tous les acteurs aval de la filière agroalimentaire et auprès d'un échantillon d'éleveurs non bénéficiaires des aides (Isserman et Merrifield, 1982). Ce dernier type d'enquête aurait permis de mieux relativiser les réponses obtenues pour apprécier le comportement de l'éleveur si l'aide n'avait pas été octroyée (Dobremez et Véron, 1997). De plus, des problèmes techniques ont empêché la mobilisation de sources précieuses permettant de caractériser les exploitations agricoles que sont les fichiers liés aux obligations de la PAC.

L'évaluation, dans une certaine mesure et à son modeste niveau, a pesé sur l'orientation de l'action publique régionale. En effet, les résultats de l'évaluation ont représenté l'un des éléments de discussion dans la négociation du prochain contrat, notamment pour maintenir son rôle d'orientation à cette politique contractuelle. Un certain nombre d'éléments concernant la procédure d'instruction des dossiers, la suppression de certaines aides ou l'instauration de nouvelles a été largement inspiré du rapport d'évaluation. La méthode employée a effectivement permis de répondre aux questions évaluatives soulevées par les commanditaires. La réalisation du graphe d'objectifs, dont la construction s'est appuyée sur les textes réglementaires, a été validée par le comité technique.

Cela a conduit certains représentants de la profession agricole à reconnaître les finalités environnementales et d'aménagement du territoire qu'ils avaient tendance jusqu'alors à éluder.

Sans cette reconstruction *a posteriori* du jeu de l'ensemble des objectifs du contrat de plan, seuls les objectifs liés à l'amélioration de la compétitivité des filières régionales de production auraient été évalués. Une fois l'ensemble des finalités mises en évidence par la construction du graphe d'objectifs, il a été possible, en second lieu, de concevoir les différents niveaux d'indicateurs (de réalisation au niveau des actions, d'impact au niveau des objectifs opérationnels et de résultat au niveau des objectifs stratégiques). Ceux-ci ont été particulièrement utiles pour apprécier l'efficacité du dispositif. Malgré l'apparition d'effets d'aubaine parfois non négligeables, celui-ci s'est révélé particulièrement efficace en ce qui concerne la finalité d'amélioration de la compétitivité de l'élevage alsacien. En revanche, les deux autres finalités assignées au CPER n'ont pas été atteintes notamment celle relative à l'aménagement du territoire. En effet, le CPER n'a pas soutenu de façon préférentielle les élevages situés en zones défavorisées.

La méthode utilisée ici représente un outil d'évaluation mobilisable dans d'autres contextes d'évaluation. D'une part, la formulation *a posteriori* d'un graphe d'objectifs représente un moyen pratique de synthétiser l'ensemble des objectifs de la politique publique (et par conséquent une façon de ne négliger aucun des niveaux d'indicateurs correspondant à chacun des objectifs). De plus, une partie importante des données nécessaires à la réalisation de ces indicateurs ne peut être récoltée sans une collaboration active des administrations et des structures socio-professionnelles (ici données concernant l'appui technique, la qualité du lait). Dans ce contexte, la concertation initiée dans le cadre de réunions régulières (comités techniques, comité d'évaluation) est primordiale (Lacour et Perreur, 1998). Enfin, les indicateurs permettent de se forger un jugement sur les quatre niveaux d'évaluation identifiés (cohérence, pertinence, efficacité et efficience) même si, dans le cadre de cette évaluation, il a été difficile de se pencher sur l'efficience. □

### Résumé

La réalisation de l'évaluation d'un aspect d'une politique régionale (les actions agricoles liées à l'élevage dans le cadre d'un contrat de plan État-région) nous a permis de tester la mise en œuvre d'une méthode évaluative qui s'appuie sur une grille générale d'analyse comportant trois phases : l'analyse de politique, une phase d'évaluation et de mesure et enfin l'évaluation *stricto sensu*. Les objectifs visant à améliorer la productivité des élevages ont été globalement atteints (construction de bâtiments, amélioration de la qualité des produits). En revanche, globalement, les aides octroyées n'ont pas favorisé un rééquilibrage du territoire.

### Abstract

The review of one aspect of a regional policy (agricultural activities linked to livestock breeding) allowed us to test the implementation of an evaluative method based on a general analytical grid comprised of three phases : the policy analysis, a review and evaluation phase and, finally, the assessment itself. Overall, the objectives that aimed at increasing the productivity of the livestock breeding farms were achieved (construction of buildings, enhanced quality of the products). However, on the whole, the subsidies granted did not contribute to the establishment of a territorial balance.

### Bibliographie

- BASLE, M., 1999, *L'évaluation territorialisée des politiques publiques en France : organisation, constat et problèmes spécifiques*, communication présentée au premier congrès de la Société française d'évaluation, Marseille, 4-5 juin 1999, 27 p.
- CASCALES, M., 1998. L'évaluation dans les contrats de plan État-région 1994-1999. *Pouvoirs Locaux*, n° 38, p. 66-70.
- Conseil scientifique de l'évaluation (CSE), 1996, *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Documentation française, 121 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.
- DOBREMEZ, L., VÉRON, F., 1997. Contribution à l'évaluation des mesures agri-environnementales, exemples de démarches. *Ingénieries*, n°10, p. 3-15.
- DORMARD, S., 1999. L'évaluation de l'impact des politiques de développement régional : techniques et résultats. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°1, p. 135-158.
- GUERIN, M., VOLLET, D., 1999, *Rapport d'évaluation des actions agricoles relatives aux productions animales du contrat de plan État-région d'Alsace 1994-1999*, fascicules 1, 2, 3 et 4.
- ISSERMAN, A.-M., MERRIFIELD, J., 1982. The use of control groups in evaluating regional economic policy. *Regional Science and Urban Economics*, n°12, p. 43-58.
- LACOUR, C., PERREUR, J., 1998. Nécessités et difficultés de l'évaluation des politiques publiques territoriales. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3, p. 347-356.
- LOUE, S., DAUCE, P., LAPLANA, R., 1998. Éléments pour l'évaluation de l'impact des politiques agricoles à l'échelon de deux cantons aquitains. *Économie Rurale*, n°247, septembre octobre 1998, p. 31-38.
- MONNIER, E., 1992, *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica, 2<sup>ème</sup> édition.
- TROSA, S., 1992. Le rôle de la méthode dans l'évaluation à travers l'expérience du conseil scientifique de l'évaluation en France. *Politiques et Management Public*, vol. 10, n°3, p. 84-102.
- VIVERET, P., 1989, *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, rapport au premier ministre, Paris, La Documentation Française.