

L'évaluation des MAE : une contribution à l'évaluation des politiques de développement durable ?

Laurent Barbut

La décennie ayant suivi la conférence internationale de Rio a vu le concept de développement durable investir progressivement le champ des politiques, qu'elles soient sectorielles ou territoriales, qu'elles émanent d'États ou d'acteurs locaux (régions, départements, agglomérations, villes...). Or, dans la mesure où la « survie » de ce concept dans le temps dépendra probablement de sa capacité à produire du changement, la nécessité de pouvoir évaluer les nombreuses politiques de développement durable qui ont vu le jour au cours de la dernière décennie est donc un enjeu crucial des années à venir. Au-delà même de cet enjeu de légitimation du concept, on peut même considérer comme de nombreux spécialistes que les liens entre développement durable et évaluation sont co-substantiels, dans la mesure où l'évaluation a un rôle reconnu dans la mise en œuvre du développement durable, considérée comme une démarche itérative de progrès. Aurélien Boutaud (2005) va même encore plus loin dans ce rôle de l'évaluation, en démontrant combien cette pratique oblige à « rigidifier » (c'est-à-dire à rendre concret) un concept souvent qualifié de « mou », jouant ainsi un rôle fondamental en termes d'appropriation (traduction) du développement durable.

Cette importance de l'évaluation vis-à-vis des politiques de développement durable pose des problèmes méthodologiques spécifiques à cette pratique déjà relativement ancienne d'amélioration de l'action publique. Nous en citerons quatre, qui nous paraissent être les plus saillants :

– **la question du référentiel.** Le développement durable n'étant pas un concept normatif, les objectifs fixés résultent de compromis entre acteurs et

sont de ce fait souvent flous. Leur identification ou leur reconstitution dans le cadre d'une évaluation, afin de juger dans quelle mesure ils ont été atteints, pose de ce fait souvent des difficultés ;

– **le problème de l'articulation des échelles.** Il résulte à la fois du caractère spécifique et local du développement durable et de la nécessité de vérifier que « les » développements durables locaux produisent bien du développement durable global. En effet, les chemins à suivre pour prétendre à un développement durable différent selon les territoires, et la « somme » ou l'emboîtement de ces chemins ne garantit pas nécessairement un développement durable à l'échelle globale. C'est ce qui a fait dire à Olivier Godard (1996) que la soutenabilité n'était pas additive et que le développement durable n'était pas « fractal » ;

– **la question du temps long.** Le développement durable s'inscrivant dans le long terme, il existe toujours un décalage important entre le temps de l'évaluation et le temps de manifestation des effets, ce qui n'est pas sans questionner les méthodologies d'évaluation à mettre en œuvre ;

– **la question de la participation.** Élément central du développement durable à travers sa dimension « gouvernance », la participation des acteurs à la définition et à la mise en œuvre du développement de leurs territoires fait de cette pratique à la fois un outil d'évaluation et un objet à évaluer.

Les mesures agri-environnementales (MAE) ne sont pas *stricto sensu* une politique de développement durable, mais elles s'en rapprochent du fait de :

– leur composante multidimensionnelle marquée, au carrefour d'une activité économique (l'agriculture) et de la prise en compte de l'environnement.

Les contacts

ASCA (Application des sciences de l'action),
8, rue Legouvé,
75010 Paris

1. Rappelons la définition de l'évaluation de politiques publiques donnée par Viveret (1989) « *Évaluer une politique publique, c'est former un jugement sur sa valeur* ».

ronnement. Ainsi, selon Billaud (2002), les MAE correspondent à un type d'expérimentation de l'application de la durabilité au secteur agricole, dans la mesure où elle se donne pour objectif de rendre plus compatibles les exigences de l'économie et de l'environnement ;

- leurs multiples échelles d'actions (du site à l'Union européenne) ;
- leur mise en œuvre basée, à des degrés divers selon les périodes et les mesures, sur la concertation entre professionnels, acteurs d'un territoire rural et experts.

Notre analyse repose sur l'hypothèse selon laquelle l'expérience déjà importante accumulée en matière d'évaluation des MAE depuis leur mise en place dans les années 1980 peut apporter des éclairages intéressants sur les enjeux méthodologiques inhérents à l'évaluation des politiques de développement durable.

La problématique de cette contribution consiste donc à examiner les évaluations des MAE à l'aune de ces enjeux pour en tirer un certain nombre d'enseignements. Les évaluations sur lesquelles nous appuierons notre analyse couvrent différentes « générations » de MAE, puisqu'il s'agit :

- des évaluations menées dans chaque région en 1997 ;
- des évaluations menées dans chaque région en 2003 ;
- de l'évaluation nationale menée en 2003, dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours de l'application française du plan de développement rural.

L'organisation du propos reprend les quatre enjeux méthodologiques exposés ci-dessus (référentiel, articulation d'échelle, temps long, participation) en analysant pour chacun d'eux : (1) en quoi il constitue un défi pour l'évaluation ? (2) comment les différentes évaluations de MAE connues de l'auteur ont traité ce problème ? (3) quels sont les enseignements de cet exemple des MAE pour l'évaluation des politiques de développement durable ?

La question du référentiel

Un enjeu-clé en évaluation, qui prend une acuité particulière dans le cas des politiques de développement durable

La question du référentiel est l'un des enjeux majeurs de tout projet d'évaluation de politique

publique, car l'élaboration d'un jugement de valeur¹ suppose de disposer de critères et de normes pour l'étayer. De nombreux spécialistes de l'évaluation soulignent que ce référentiel est généralement difficile à constituer car les objectifs « officiels » des politiques publiques (qui constituent *a priori* le seul référentiel légitime) sont souvent incomplets (avec une part d'implicite élevée), de niveaux différents, partiellement contradictoires et rarement susceptibles d'être traduits en effets directement observables (Perret, 2001). Élaborer un référentiel d'évaluation implique donc un travail de relecture des objectifs et presque toujours un besoin de les réinterpréter, de les classer et de les hiérarchiser. Enfin et surtout, les objectifs de la politique doivent être « opérationnalisés », c'est-à-dire traduits en critères d'évaluation.

Cette phase délicate de toute évaluation de politique publique prend une acuité toute particulière dans le cas des politiques de développement durable. En effet, le développement durable n'est pas un concept normatif, en particulier à l'échelle locale, car, comme le montre Boutaud (2005), les « *chemins du développement durable sont multiples et variés* ».

Cette diversité est encore accentuée par la dimension spatiale. En effet, la plupart des spécialistes de la question affirment que l'intégration des différentes dimensions du développement durable ne peut se réaliser en premier lieu qu'à l'échelle locale, pour des raisons de démocratie et d'efficacité. Calame (1999) affirme par exemple que c'est à partir des territoires, là où on peut comprendre et repenser les relations complexes entre êtres humains, société et biosphère, que peuvent s'inventer des modèles de développement durable.

Dès lors, si les politiques de développement durable doivent résulter de compromis élaborés entre acteurs locaux, éventuellement dans un cadre fixé à une échelle supérieure mais ne constituant en aucun cas une norme, il est facile d'imaginer que le risque de disposer au départ d'un référentiel fort peu opérationnel est particulièrement grand dans le cas des évaluations de politiques de développement durable.

L'évaluation des MAE en 2003 : la nécessité d'un important travail sur le référentiel

Cet enjeu d'élaboration de référentiel est bien illustré par les évaluations de MAE réalisées

en 2003, dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours du Plan national de développement rural (PDRN). En effet, comme le souligne le rapport d'évaluation national, l'analyse approfondie des documents « officiels » de programmation des MAE (PDRN et synthèses agro-environnementales régionales) ne fournit pas un référentiel suffisant pour y confronter la politique et a conduit l'évaluateur à effectuer un important travail de reconstitution d'un référentiel d'évaluation plus opérationnel. Détaillons brièvement dans ce qui suit les principales étapes de ce travail d'évaluation.

En premier lieu a été conduite une analyse des trois éléments du PDRN susceptibles de constituer un référentiel pour évaluer la politique MAE, à savoir : (1) les enjeux à traiter par le programme, (2) les objectifs qui lui sont fixés, (3) les effets attendus de sa mise en œuvre (évaluation *ex ante*). Ce travail a débouché sur les conclusions suivantes :

- la partie « description quantifiée de la situation actuelle » du PDRN aborde la majorité des enjeux environnementaux liés à l'agriculture (paysages, eaux, sols, biodiversité, risques naturels), mais ne présente que peu de données quantifiées susceptibles de déboucher sur un objectif précis à fixer à la politique (l'excédent d'azote national et les surfaces soumises à un risque érosif important constituant deux exceptions). Cette absence de quantification ne facilite pas la hiérarchisation des enjeux au niveau national d'une part, et d'autre part, la définition de priorités régionales est rendue difficile par les faibles indications fournies sur la localisation des enjeux évoqués au sein du territoire national ;
- les synthèses agro-environnementales réalisées dans chaque région ne comblent globalement pas ces lacunes car, même si elles présentent une cartographie des enjeux à l'échelle des territoires régionaux, ces enjeux sont généralement peu hiérarchisés (nombreux enjeux par territoire, avec généralement peu de priorités) et jamais quantifiés. Ce constat s'explique principalement par les compromis locaux ayant conduit à « ouvrir » la possibilité d'accès à la quasi-totalité des mesures à tout exploitant volontaire sur un territoire ;
- le PDRN ne présente que deux objectifs précis (c'est-à-dire facilement mesurables) relatifs aux MAE : le nombre d'exploitations bénéficiaires que l'on cherche à atteindre, ainsi que la superficie agricole sous contrat envisagée à la fin du

programme. Définis avant tout au regard d'une logique budgétaire, ces objectifs ne sont pas déclinés par types de mesures ou par territoires, que ce soit à l'échelle nationale ou à l'échelle régionale ;

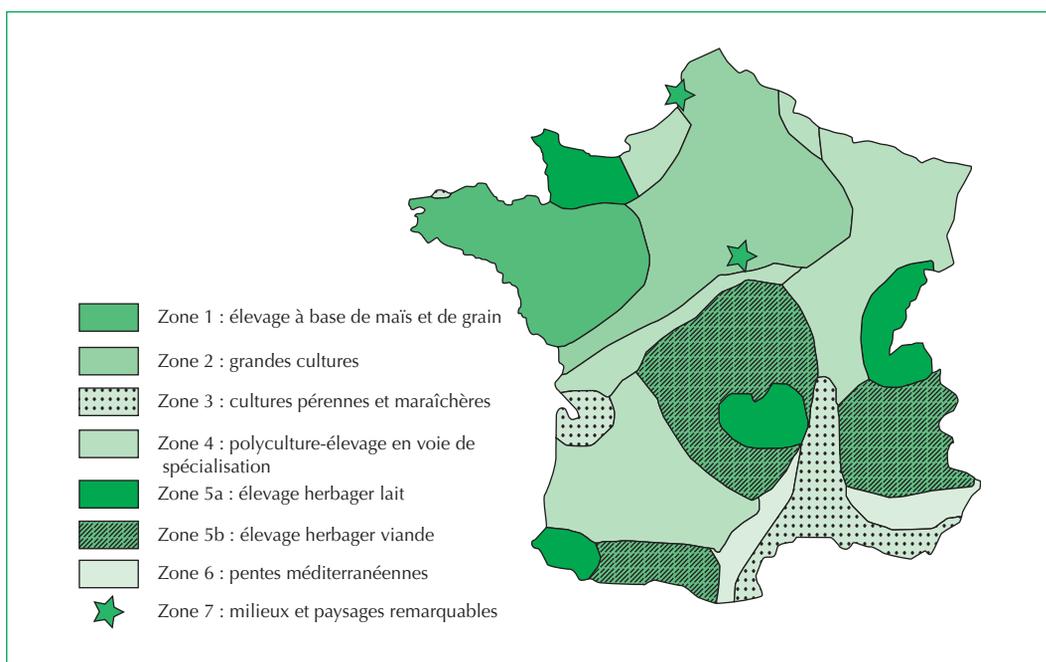
- l'évaluation *ex ante* des effets attendus stipule enfin qu'une « inflexion importante de la lutte contre les effets négatifs des politiques agricoles sur l'environnement est attendue », notamment à travers l'augmentation de l'effort financier en faveur des MAE par rapport à la période précédente. Comme en ce qui concerne les objectifs quantifiés évoqués précédemment, le caractère global et flou de cet objectif peut s'expliquer assez largement par une volonté de laisser des marges de manœuvre au niveau local, dans l'esprit de ce qui a été dit plus haut à propos des politiques de développement durable.

Suite à cette première étape, un travail important de reconstitution d'un référentiel plus complet et plus opérationnel a été effectué, notamment à travers quatre points : (1) l'analyse plus précise des tendances à l'œuvre en matière de pratiques agricoles, (2) la hiérarchisation des enjeux à traiter par les MAE et leur localisation à l'échelle nationale, (3) la fixation d'ordre de grandeur des réalisations à atteindre pour espérer obtenir un effet et enfin (4) l'explicitation des « théories d'action » envisagées par les acteurs du programme pour que la politique MAE atteigne ses objectifs. Cette deuxième étape a notamment débouché sur la production d'une carte de synthèse de la localisation des principaux enjeux agro-environnementaux à l'échelle nationale (figure 1) et sur la mise en cohérence de ces enjeux localisés avec les priorités du PDRN auxquelles étaient rattachées les MAE (figure 2). Ces deux résultats essentiels, qui ont fait l'objet de nombreux échanges avec le comité de pilotage de l'évaluation, sont présentés ci-après.

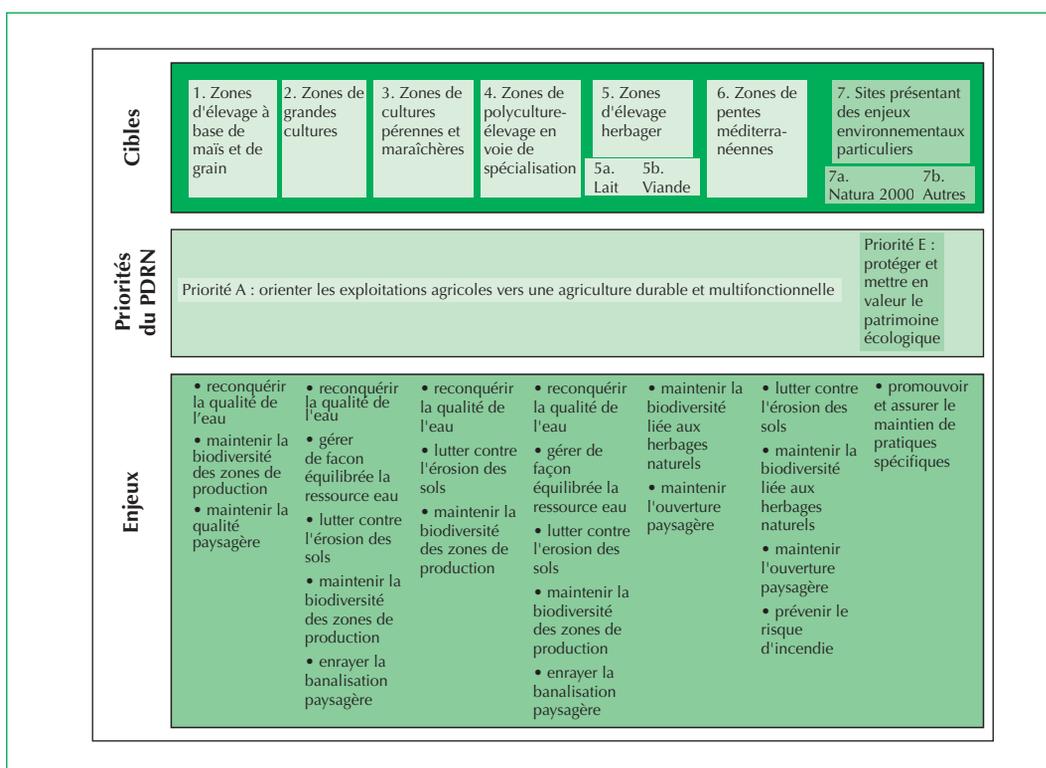
Construire de façon participative les référentiels d'évaluation pour évaluer les politiques de développement durable ?

L'exemple de l'évaluation de la politique MAE conduite en 2003 montre comment une politique caractérisée par des objectifs assez flous et par une connaissance de la situation initiale hétérogène ou fragmentaire, oblige l'évaluateur à un travail important de reconstitution d'un référentiel qui permet (1) de faire émerger des enjeux locaux spécifiques, (2) de riches échanges avec les ins-

► Figure 1 – Carte de synthèse de la localisation des principaux enjeux agro-environnementaux à l'échelle nationale.



► Figure 2 – Schéma de cohérence entre les priorités du PDRN et les enjeux associés aux MAE.



tances d'évaluation. Cet exemple, à l'instar des évaluations régionales des MAE réalisées en 1997, montre que l'évaluation d'une politique comme

les MAE s'inscrit résolument dans une conception plutôt participative de l'évaluation, mettant en avant son rôle de production de connaissances

partagée sur la politique. Cette approche participative nous paraît particulièrement adaptée aux politiques comportant des objectifs flous et mal hiérarchisés, et variables selon les contextes territoriaux, donc notamment aux politiques de développement durable. Elle implique la mise en place d'un comité d'évaluation qui ne se contente pas de suivre l'évaluation sur le plan administratif, mais qui organise également des échanges sur le contenu de la politique évaluée. Cette conception de l'évaluation induit de ce fait une plus forte proximité entre le chargé d'évaluation, les pouvoirs publics et les autres acteurs. Au final, pour ce type de politique, l'évaluation apparaît comme un élément non pas disjoint mais intégré au processus politique dans une logique de changement.

Le problème de l'articulation des échelles

« Penser globalement pour agir localement » ou « penser localement pour agir globalement » : l'articulation des échelles au cœur de la mise en œuvre du développement durable

Nous avons évoqué plus haut le point de vue de nombreux auteurs sur le caractère avant tout local de la construction du développement durable. Cette montée en puissance du territoire ou de l'échelle locale dans la mise en œuvre de ce concept conduirait à réviser la maxime issue de la conférence de Rio (« Penser globalement pour agir localement »), le défi devenant de « penser localement – la complexité – pour produire globalement un développement durable ». Mais au-delà de leur sens de la formule, ces débats sémantiques soulignent l'importance des enjeux d'articulation d'échelle dans la problématique du développement durable. Dans tous les cas, il convient en effet de s'assurer que « les développements durables locaux » permettent bien un développement durable « global ». Zuindeau (2000) propose pour le faire une double règle de durabilité spatiale, selon laquelle les conditions de durabilité doivent être vérifiées sur l'espace considéré sans que cette durabilité interne ne se fasse au détriment de la durabilité externe. Les territoires peuvent en effet favoriser leur durabilité interne en faisant peser sur les autres le problème de la durabilité externe. Cette nécessaire prise en compte de l'articulation des échelles constitue

donc un second défi important posé à l'évaluation des politiques de développement durable.

L'articulation des échelles dans le cas des évaluations de MAE

L'exemple de l'évaluation des MAE à mi-parcours du PDRN (2003) est, comme sur la question du référentiel, particulièrement éclairant en matière d'articulation d'échelle dans une évaluation de politique multidimensionnelle. Au cours de la période 2000/2003, les échelles de mise en œuvre de cette politique sont en effet un cas d'école en matière d'emboîtement puisque :

- les MAE constituent un chapitre du règlement de développement rural défini à l'échelle de **l'Union européenne** et fournissant un certain nombre d'éléments de cadrage déterminants (plafonds de rémunération à l'hectare par exemple) ;

- elles représentent la mesure la plus importante du programme de développement rural **national** sur le plan financier, avec près du tiers de la prévision de dépenses totales ;

- les mesures sont déclinées au **niveau régional**, avec des « catalogues » régionaux validés en comité STAR² faisant partie intégrante du PDRN (synthèses agro-environnementales régionales) ;

- du fait de leur « outil » de mise en œuvre sur le terrain, le contrat territorial d'exploitation (CTE), les MAE sont diffusées *via* des contrats conçus et agréés à une échelle essentiellement **départementale**.

Du point de vue de l'évaluation, cette multiplicité des échelles de décision s'est traduite par l'existence de plusieurs niveaux de questionnement (européen, national et régional) et deux niveaux d'évaluation³ (national et régional). Comment dès lors articuler ces niveaux de questionnement et ces différents travaux d'évaluation (22 évaluations régionales, une évaluation nationale) ? Comment apprécier une efficacité globale à l'échelle française alors que les objectifs à atteindre dépendent des situations locales et sont très variables selon les territoires ? Comment analyser des réalisations à grande échelle tout en tenant compte de l'importance de la concentration spatiale des mesures sur les effets potentiels ? Comment définir des critères d'appréciation spécifiés en fonction des territoires tout en permettant des agrégations ? Autant de défis méthodologiques

2. Comité des structures agricoles de l'Union européenne.

3. Dans la mesure où a été commanditée par la Commission européenne une synthèse des évaluations MAE conduites dans les différents États membres, on peut même quasiment considérer qu'il y a eu en 2003 trois niveaux d'évaluation.

posés par cette nécessaire articulation des échelles d'évaluation.

Sans entrer trop dans le détail, nous présentons ci-après les principales options de méthodes et d'organisation adoptées pour relever ces défis :

- la première de ces options a été prise par les responsables nationaux du processus d'évaluation et a consisté à commanditer la réalisation d'un guide méthodologique préalablement au lancement des évaluations régionale et nationale, afin de donner un cadre commun aux évaluations régionales pour favoriser leur comparabilité. Rappelons que cette option avait également été retenue lors des évaluations de 1997 ;

- la seconde a consisté à largement adapter la demande d'indicateurs émanant de la Commission européenne et largement inspirée par la logique réalisations/résultats/effets. Au cours de ce processus, les indicateurs d'effets et de résultats ont été pour la plupart supprimés, parce qu'ils sont apparus impossibles à instruire et encore moins à agréger. En ce qui concerne les indicateurs de réalisation, un certain nombre de grilles d'analyse (croisement entre MAE et types d'effets potentiels) et de référentiels (définition des zones cibles) communs ont été définis pour permettre une instruction comparable dans chaque région ;

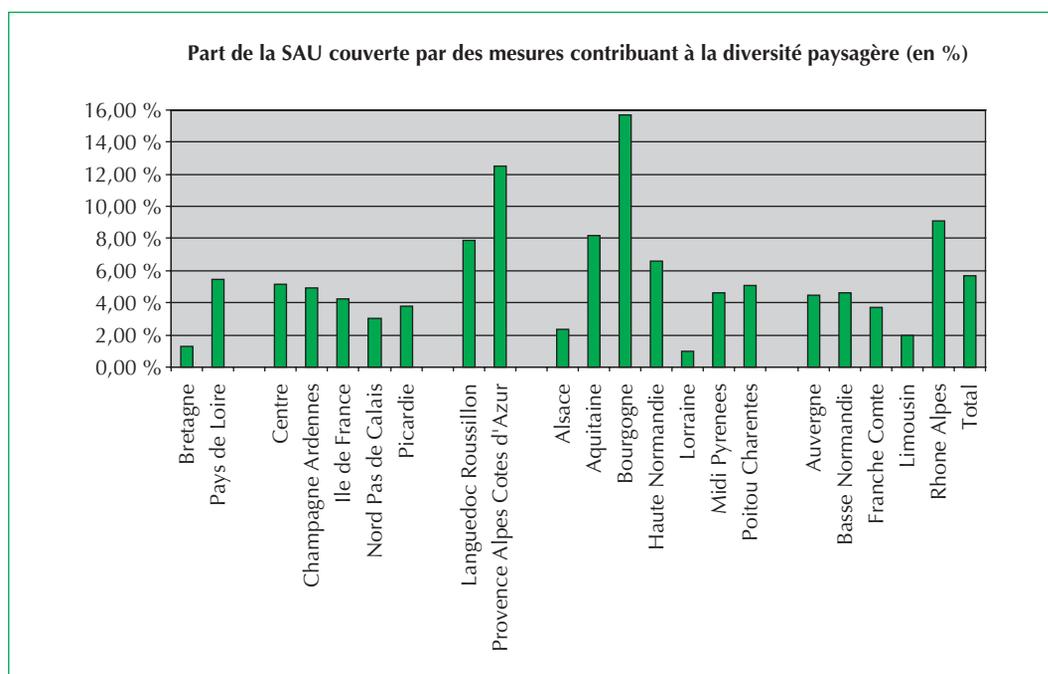
- la troisième option a été le parti pris de l'évaluateur national de ne jamais procéder à une agrégation de ces indicateurs de réalisation régionaux sous forme d'une moyenne qui n'aurait eu aucun sens, mais de les juxtaposer au regard du référentiel national établi au préalable. La figure 3 illustre ce choix de représentation. En organisant les résultats régionaux selon la carte de synthèse présentée en figure 1 (p. 204), il permet de confronter les réalisations aux enjeux définis à l'échelle nationale.

Quelques enseignements pour évaluer les politiques de développement durable

L'exemple de la façon dont la question de l'articulation des échelles d'évaluation a été traitée dans les évaluations de MAE nous paraît fournir quelques pistes pour l'évaluation des politiques de développement durable. Nous en suggérons principalement trois :

- lorsque plusieurs échelles d'évaluation sont concernées, un certain « cadrage » des évaluations réalisées à l'échelle la plus locale est nécessaire pour garantir un degré minimal de comparabilité des résultats. Ce cadrage doit néanmoins rester suffisamment souple pour laisser des marges de manœuvre aux processus d'évaluation locaux, notamment pour traiter leur propre questionnement. L'implication réelle

► Figure 3 – Part de la surface agricole utile couverte par des mesures en contribuant à la diversité paysagère.



des acteurs locaux est en effet nécessaire pour permettre la construction des référentiels à cette échelle lors d'un processus participatif (voir point précédent), qui sera difficile à obtenir si le cadrage des évaluations à réaliser est trop strict (tableaux à remplir, indicateurs prédéfinis, etc.) ;

– le développement durable ne répondant pas, comme on l'a vu, à des logiques « fractales », les méthodes reposant sur des agrégations « hiérarchiques » d'indicateurs (indicateur à l'échelle 1 = somme ou moyenne des indicateurs à l'échelle 2) semblent peu adaptées. En revanche, la comparaison d'indicateurs sur la base d'une typologie de situations comparables du point de vue des enjeux, ou encore le recours à des études de cas ou monographies choisies sur la base de ces mêmes typologies, paraissent des approches beaucoup plus fécondes. Les travaux permettant de produire, à des échelles supérieures (région, nation, communauté européenne...), ces typologies de « problématiques semblables » de développement durable prennent dans ce cadre tout leur sens et invitent à favoriser les articulations entre les acteurs de la recherche et ceux de l'évaluation ;

– enfin, il est probable qu'il soit préférable d'adapter la nature des questions évaluatives en fonction de l'échelle à laquelle on se place. Ainsi, les effets des politiques de développement durable ne s'additionnant pas entre territoires, il semble plus opportun de les évaluer à l'échelle locale. En revanche, les questions relevant de la mise en cohérence des dispositifs d'action publique, ou de l'équité entre territoires (notamment du point de vue de la possibilité d'assurer sa propre durabilité au détriment de celle d'autres territoires) paraissent plus adaptées aux échelles d'évaluation nationale ou internationale.

La question du temps long

Les politiques de développement durable intègrent le long terme et les générations futures

Dans sa définition même, le développement durable s'inscrit dans le long terme à travers la prise en compte des besoins des générations futures. Par ailleurs, les principes de sa mise en œuvre (démarche concertée, cycle d'évaluation/ajustements itératifs) intègrent le fait qu'il ne va pas se réaliser en quelques jours ni quelques années. Ces aspects temporels du développement durable

posent deux défis méthodologiques importants à l'évaluation :

– le premier est celui du décalage entre le moment de l'évaluation et celui de la réalisation éventuelle des effets ;

– le second est celui de l'évaluation de la prise en compte des générations futures, dans la mesure où, par définition, ces dernières ne sont pas représentées directement dans les parties prenantes du processus évaluatif.

La question du temps dans les évaluations MAE

Concernant tout d'abord l'enjeu de délai entre moment d'évaluation et occurrence éventuelle des effets, les évaluations de MAE sont évidemment un excellent cas d'école. En effet, plusieurs dizaines d'années sont, par exemple, parfois nécessaires pour que des changements de pratiques de fertilisation se traduisent par une baisse de concentration dans les nappes phréatiques. Plus généralement, en ce qui concerne la biodiversité, le paysage, l'érosion des sols ou la pollution des eaux superficielles, une dizaine d'années d'observation au moins est nécessaire pour mettre en évidence d'éventuels retournements de tendance, ce qui est largement supérieur au cycle de programmation de la politique (5 à 6 ans). De ce fait, la mise en évidence d'effets avérés est extrêmement limitée dans les évaluations de MAE. Il n'en reste pas moins que des argumentaires peuvent être développés sur les effets potentiels de la politique, à partir de l'analyse des processus (mise en œuvre, animation, sensibilisation...) et de l'analyse des comportements des agriculteurs (changements de pratiques, voire de discours). Ce type de critères, permettant de fonder une appréciation sur les prémices d'éventuels effets, nécessite pour être instruit, compte tenu de leur nature, de mobiliser principalement des approches qualitatives (entretiens en face à face, tables rondes). Dans le cas de l'évaluation à mi-parcours du PDRN (2003), en mobilisant de nombreux critères dans ces deux domaines, le rapport d'évaluation national a pu porter un jugement argumenté sur les effets potentiels en ces termes :

- 1) les MAE participent à l'orientation de l'agriculture vers la durabilité et la multifonctionnalité ;
- 2) les MAE n'ont eu, à ce jour, quasiment aucun rôle sur la protection et la mise en valeur des zones du réseau Natura 2000 ;

4. Ligue de protection des oiseaux.

3) les MAE, si leur mise en œuvre se poursuit à l'identique, ne devraient pas provoquer une inflexion importante de la lutte contre les effets négatifs de l'agriculture sur l'environnement. En effet, les présomptions d'effet sont très faibles en matière de réduction des pollutions et de l'érosion des sols, ainsi qu'en matière de simplification paysagère dans les zones de grandes cultures.

On notera que ces conclusions sont portées à l'échelle nationale, sur la base de critères de nature qualitative instruits sur un grand nombre de territoires différents (22 régions ou 100 départements). Les tableaux 1 et 2, extraits du rapport d'évaluation nationale, montrent comment une information obtenue par des méthodes qualitatives peut être consolidée quantitativement pour asseoir un argumentaire, à partir de la définition de quelques descripteurs pour harmoniser les appréciations et de la réalisation de statistiques sur ces descripteurs.

Concernant ensuite la « représentation » des générations futures dans le processus évaluatif, on peut considérer dans l'exemple des MAE que les acteurs institutionnels ou associatifs de l'environnement présentent une certaine légitimité à tenir ce rôle. Sur ce point, il convient de souligner la grande ouverture du comité de pilotage de l'évaluation nationale de 2003, qui était présidée par une personnalité extérieure à l'autorité de gestion responsable de l'évaluation et qui comptait plusieurs représentants du ministère de l'Environnement et des associations impliquées dans la protection de l'environnement

(LPO⁴, France Nature Environnement). Ce pluralisme a indéniablement favorisé la richesse des débats et le processus d'apprentissage au cours de l'évaluation.

La nécessité d'adapter les argumentaires et les méthodes

La question du temps long implique d'adapter les argumentaires et les méthodes classiques de l'évaluation dans le cas des politiques de développement durable. La quasi-impossibilité de disposer de mise en évidence d'effet avéré, et encore moins d'effet « propre » c'est-à-dire attribuable de façon certaine à la politique mise en œuvre, affaiblit *a priori* la portée du jugement et peut contribuer à décrédibiliser la démarche évaluative. Il convient donc d'investir dans deux directions complémentaires, mais qui renvoient à des pas de temps et des responsabilités différentes :

- d'une part, dans la mise en place de dispositifs d'observation de changements de pratiques et de comportements pérennes dans le temps (l'enquête nationale sur les pratiques agricoles est un bon exemple, que l'évaluation des MAE a largement contribué à légitimer) ;
- d'autre part dans la maîtrise par les évaluateurs (1) de méthodes qualitatives permettant de saisir des changements de comportements, de discours ou de perceptions ; (2) de méthodes de « quantification qualitative⁵ » permettant de pallier aux problèmes de représentativité que posent les méthodes qualitatives.

5. Ce néologisme se rapproche de l'analyse qualitative quantitative comparée développée par certains spécialistes de l'évaluation en Belgique (Benoît Rihoux, université catholique de Louvain).

► Tableaux 1 et 2 – Extraits du rapport d'évaluation nationale.

La faiblesse des changements de pratiques induite par l'application des cahiers des charges des MAE est-elle citée comme un facteur explicatif des réalisations ?	Répartition des régions
Oui, pour la majorité des MAE les plus contractualisées	15
Oui, pour un nombre limité des MAE les plus contractualisées	5
Non citée	2

Participation des acteurs environnementaux de la société civile au portage de projets	Répartition des départements
Participation très limitée	75
Portage de projets aboutis en nombre limité	6
Portage de projets émergents	1
Pas d'informations	13

La question de la participation

La participation : à la fois objectif et objet de l'évaluation des politiques de développement durable

La participation des acteurs à la définition des objectifs et à la mise en œuvre est une composante majeure des principes du développement durable. Elle est donc en cela un « objet » à évaluer de toute évaluation de politique de développement durable. Cette politique a-t-elle été mise en œuvre de façon participative ? Ce processus participatif a-t-il permis d'orienter le développement du territoire vers une plus grande prise en compte des critères et des objectifs du développement durable ? Autant de questions posées aux évaluations auxquelles nous nous intéressons ici.

Par ailleurs, nous avons souligné plus haut qu'une conception plutôt participative de l'évaluation était bien adaptée aux politiques de développement durable, entre autres pour permettre la (re)construction de référentiels partagés. L'évaluation apparaît donc dans ce type d'approche comme véritablement intégré dans le processus politique dans une logique de changement.

Co-substantielles du développement durable, évaluation et participation entretiennent donc des rapports étroits, ce qui n'est pas sans susciter une fois de plus un renouvellement de méthodes. En matière d'évaluation participative tout d'abord, car une autorité ancienne jouissant d'une certaine reconnaissance peut être tentée d'évacuer la participation dans l'évaluation au bénéfice d'une conception gestionnaire ou techniciste. Ou bien parce que, à l'inverse, une évaluation participative peut accroître le risque d'instrumentalisation dans le cas d'un territoire peu reconnu voulant légitimer ses efforts ou obtenir plus de moyens. En matière d'évaluation de la participation, ensuite, car elle nécessite d'analyser les processus de concertation et pose la question des critères et des méthodes pour fonder l'analyse et le jugement dans ce domaine.

Les MAE et la participation

Concernant tout d'abord l'évaluation participative, nous avons déjà évoqué à plusieurs reprises le caractère généralement assez ouvert aux acteurs de l'environnement des comités d'évaluation des MAE et le caractère positif de cette ouverture. Soulevons néanmoins à ce propos

quelques risques dont les évaluations de MAE n'ont pas toujours été exemptes :

- tout d'abord, le risque d'instrumentalisation. En étant associé à une instance d'évaluation, mais sans équilibre de pouvoir ou avec une représentation trop minoritaire, les acteurs de l'environnement peuvent être amenés à cautionner des résultats fortement empreints de la logique d'acteur agricole. Notons par ailleurs que ce risque d'instrumentalisation existe aussi dans le cas d'une évaluation conduite de façon pluraliste, mais dont les résultats ne sont pas pris en compte au plus haut niveau décisionnel et/ou ne sont pas largement diffusés ;

- ensuite, le risque de concomitance avec des enjeux décisionnels forts. Lorsqu'une évaluation se déroule dans une période de préparation d'un nouveau cycle de programmation, les débats se politisent rapidement au sein des comités d'évaluation, au détriment de la prise de recul nécessaire aux processus cognitifs. Cette situation peut conduire à une moindre pluralité, les enjeux de justification devenant prioritaires. Ce second risque, peu observé dans le cas des MAE compte tenu du fait qu'elles ont été évaluées principalement en milieu de cycles de programmation (1997, 2003), pose le délicat problème des calendriers d'évaluation et du lien entre évaluation et décision. La tendance actuelle au rapprochement des calendriers d'évaluation et de décision, au motif louable de renforcer l'utilité des évaluations, fait néanmoins peser sur ces dernières un risque d'instrumentalisation accrue.

Concernant ensuite l'évaluation de la participation, le cas des MAE amène à distinguer assez nettement deux périodes. Les évaluations réalisées en 1997 soulignent en général le caractère très positif des OLAE (opérations locales agri-environnementales) dans ce domaine. En effet, tant à travers la construction d'un cahier des charges local, que *via* leur mise en œuvre (animation très soutenue, parfois en « porte à porte ») ou la recherche de cofinanceurs, ces opérations locales ont conduit à des partenariats particulièrement riches entre acteurs de l'agriculture (Chambres d'agriculture, ADASEA⁶...), de l'environnement (DIREN⁷, associations...) et des territoires (parcs naturels régionaux, pays, intercommunalités, collectivités territoriales). Cette théorie d'action, organisée autour de la construction par les acteurs locaux d'un projet de gestion environnementale d'un territoire, et à ce titre très proche de nombreux principes de mise en œuvre du dévelop-

6. Association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

7. Direction régionale de l'environnement.

pement durable, était néanmoins « juxtaposée » à une théorie d'action opposée au cours de la même période, puisque les OLAE étaient concomitantes d'une MAE redistributive à cahier des charges national, la prime à l'herbe.

La seconde période est celle des MAE intégrées dans le PDRN, évaluées en 2003. En ce qui la concerne, les évaluations mettent plutôt en évidence un recul du caractère participatif de la mise en œuvre, que ce soit du point de vue des acteurs environnementaux ou de celui des collectivités territoriales. Et ceci alors même que (1) la logique de projet inspirée des OLAE avait été reprise et généralisée à travers l'outil de mise en œuvre des MAE au cours de cette période (le CTE), (2) l'instance départementale d'agrément de ces projets avait été élargie aux collectivités locales et aux associations, au motif justement de favoriser la concertation. L'un des principaux mérites de l'évaluation conduite en 2003 a donc été à notre sens de bien mettre en lumière *a posteriori*, d'une part les lacunes initiales que comportait cette nouvelle théorie d'action, et d'autre part, l'accentuation de ces risques initiaux par une mise en œuvre beaucoup trop précipitée. Cette évaluation a ainsi permis de dégager un certain nombre de conditions nécessaires à la mise en œuvre de processus participatifs :

- il est illusoire de promouvoir des processus participatifs si les impératifs budgétaires (dépenses à engager) ou politiques (avoir vite des résultats) ne permettent pas le temps nécessaire à leur bon déroulement ;
- il n'est pas cohérent d'ouvrir une instance de décision au pluralisme si les réseaux d'acteurs concernés par cette ouverture ne sont pas structurés à la même échelle (les acteurs environnementaux sont structurés plutôt à l'échelle régionale alors que la CDOA⁸ est départementale) ;
- il n'est pas suffisant du point de vue de la participation d'offrir des sièges à des acteurs, car si ceux-ci n'ont pas les moyens (humains et financiers) suffisants pour les occuper, leur participation ne sera pas effective.

Évaluation des politiques de développement durable, évaluation participative et évaluation de la participation

L'examen de ce quatrième et dernier enjeu méthodologique de l'évaluation des politiques

de développement durable à l'aune de l'exemple des MAE nous amène à formuler quelques recommandations.

En matière d'évaluation participative tout d'abord, les enjeux sont importants et les scénarios possibles contrastés, comme l'a souligné un récent travail de prospective du Commissariat général au plan (CGP, 2005). Il souligne que le développement de ce type d'évaluation dépendra de nombreux acteurs. Le premier d'entre eux est l'État, qui peut plus ou moins donner l'exemple (quel devenir des approches interministérielles ?), et jouer un rôle important dans la production de méthodes et d'indicateurs, en développant une forte coopération avec les collectivités territoriales pour prendre en compte la question de l'articulation des échelles. Les autres sont les collectivités territoriales et locales, qui peuvent jouer un rôle moteur dans l'expérimentation et la pratique de méthodes d'évaluation participative.

En ce qui concerne ensuite l'évaluation de la participation et des démarches concertées, elle nécessite le développement de nouveaux questionnements, de nouveaux critères d'évaluation et de méthodes adaptées pour les instruire. Des recherches et des expériences existant déjà dans ce domaine, il convient de mieux les soutenir et les articuler avec le monde de l'évaluation. Cela passe certainement par une vision plus nuancée des processus participatifs, qui peuvent être très riches comme ils peuvent être pervertis, instrumentalisés ou inefficaces.

Conclusion

L'importance de l'évaluation pour la mise en œuvre et le succès à moyen terme du concept de développement durable est une évidence. Pourtant, elle rencontre beaucoup de difficultés à se développer au sein des politiques de développement durable. Boutaud (2005) fait ainsi le constat dans sa thèse que « *Les outils d'évaluation développés dans ce domaine se concentrent plus facilement sur des projets et des actions plutôt que sur les plans et programmes desquels ces projets et actions découlent. Ces rares outils ont de plus été développés de façon empirique, souvent à mille lieues des canons proposés par les théoriciens de l'évaluation et de l'aide à la décision. Parler d'évaluation de politiques publiques dans ce cadre paraît trop ambitieux et sans doute la notion de « questionnement des projets » est-elle plus représentative de la réalité. Ce double*

8. Commission départementale d'orientation agricole.

glissement sémantique (de l'évaluation au questionnement, puis des politiques aux projets) est évidemment lourd de sens. Il illustre à quel point l'évaluation des politiques des collectivités au regard des critères du développement durable est encore aujourd'hui une question en devenir ».

Les difficultés méthodologiques soulevées par l'évaluation des politiques de développement durable sont sans nul doute un des facteurs explicatifs du faible développement de cette pratique, ou des « glissements » observés dans sa mise en

œuvre. Souhaitons que les quelques pistes formulées dans ce qui précède à partir de l'exemple des MAE contribuent à l'affranchissement progressif de ces difficultés, et donnent matière à une réflexion partagée sur ces questions. Néanmoins, ces avancées méthodologiques ne seront rien, pour l'évaluation comme pour le développement durable, si ces deux notions ne font pas l'objet d'une appropriation politique plus importante, en dépassant les résistances et les craintes de remise en cause trop nombreuses aujourd'hui. □

Résumé

Le développement durable est un concept en pleine expansion. Dans ce contexte, la capacité des acteurs à évaluer les politiques de développement durable qui se mettent en place aujourd'hui constitue un enjeu clé pour le succès à moyen terme de ce concept. Or ce type d'évaluation pose un certain nombre de difficultés méthodologiques, que l'expérience déjà importante accumulée sur l'évaluation des mesures agro-environnementales (MAE) peut contribuer à éclairer. En effet, les MAE peuvent d'une part être considérées comme une politique se rapprochant du développement durable et d'autre part ont fait l'objet d'évaluations généralisées sur tout le territoire national en 1997 et en 2003. À partir de l'analyse de ces évaluations, l'auteur montre comment peuvent être abordées quatre difficultés centrales de l'évaluation des politiques de développement durable : (1) la question du référentiel d'évaluation, (2) le problème de l'articulation des échelles, (3) la prise en compte du temps long, et (4) la question de la participation.

Abstract

As sustainable development is a spreading concept, the need for the actors to develop their capacity to assess sustainable development policies in progress has become a mid term stake for the success of the concept. Yet this kind of policy assessment raises some methodological difficulties that could be overcome thanks to the experience carried out through agroenvironmental policy assessment. First, agroenvironmental measures could be regarded as a sustainable development policy, besides they have been assessed all over the french territory in 1997 and 2003. Therefore, the author uses the analysis of these assessments to set out how to deal with four major difficulties concerning the assessment of sustainable development policies : (1) definition of the assessment references, (2) structuring the different scales, (3) taking account of long term, (4) participation of the public.

Bibliographie

- ASCA, 2004, *Évaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE n° 1257/1999 concernant le soutien au développement rural*, Chapitre VI, Soutien à l'agroenvironnement, ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales, CNASEA.
- ASCA, 2002, *Assistance méthodologique à l'évaluation du volet MAE du Plan de Développement Rural National*, ministère de l'Agriculture et de la Pêche.
- BARBUT, L., 1999, Évaluation du programme agri-environnemental franc-comtois, *Économie Rurale*, n° 249, février 1999, p. 27-33.
- BARBUT, L., BASCHET, J.-F., 2005, L'évaluation de la politique de soutien à l'agroenvironnement, *Notes et Études Économiques*, n° 22, février 2005, p. 37-68.
- BILLAUD, J.-P. (sous la direction de), 2002, *Environnement et gestion des territoires : l'expérience agri-environnementale française*, MATE – CNRS – La documentation française, Paris, 372 p.
- BOUTAUD, A., 2005, *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ?*, thèse réalisée sous la direction de C. BRODHAG et soutenue le 14 février 2005 devant l'École nationale supérieure des Mines de Saint-Étienne et l'université Jean Monnet.
- CALAME, P., 1999, *Le rôle des territoires dans l'invention d'un développement durable*.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL du PLAN, 2005, *Horizon 2020 : l'État face aux enjeux du développement durable*, rapport du projet ÉQUILIBRES, 176 p.
- CONSEIL SCIENTIFIQUE de L'ÉVALUATION, 1996, *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, La Documentation Française, 123 p.
- GODARD, O., 1996, Le développement durable et le devenir des villes : bonnes intentions et fausses bonnes idées, *Futuribles*, mai 1996, p. 29-35.
- OFFREDI, C. (sous la direction de), 2004, *Les dynamiques de l'évaluation face au développement durable*, L'Harmattan, 326 p.
- PERRET, B., 2001, *L'évaluation des politiques publiques*, La Découverte, Repères n° 329, 123 p.
- VIVERET, P., 1989, *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, Rapport au premier ministre, La Documentation française.
- ZUINDEAU, B., 2000, *Développement durable et territoires*, Presses universitaires du Septentrion, 289 p.