

Mise en oeuvre d'une démarche d'auto-évaluation accompagnée : quels impacts sur le pilotage stratégique et la gestion des projets de développement agricole dans les Chambres d'Agriculture ?

Denis Lépicier, Alexandre Morgen, Dikran Zakeossian, Jean-Baptiste Chemery, Ghislaine Urbano

▶ **To cite this version:**

Denis Lépicier, Alexandre Morgen, Dikran Zakeossian, Jean-Baptiste Chemery, Ghislaine Urbano. Mise en oeuvre d'une démarche d'auto-évaluation accompagnée : quels impacts sur le pilotage stratégique et la gestion des projets de développement agricole dans les Chambres d'Agriculture ?. Colloque SFER : Conseil en agriculture : acteurs, marchés et mutations, Société Française d'Economie Rurale (SFER). FRA., Oct 2010, Dijon, France. hal-02758157

HAL Id: hal-02758157
https://hal.inrae.fr/hal-02758157

Submitted on 4 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Mise en oeuvre d'une démarche d'auto-évaluation accompagnée : quels impacts sur le pilotage stratégique et la gestion des projets de développement agricole dans les Chambres d'Agriculture[1] ?

Denis Lépicier*, Alexandre Morgen*, **Dikran Zakeossian****,

Jean-Baptiste Chemery*, Ghislaine Urbano*****

* AgroSup Dijon – CESAER – Dijon – lepicier@enesad.inra.fr, alexandre.morgen@hotmail.fr
** Cabinet EPICES – Paris - dikran.zakeossian@epices-net.fr
*** Cabinet Contrechamp – Lyon - contrechamp2@wanadoo.fr
***** Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche – DGPAAT – Paris
ghislaine.urbano@agriculture.gouv.fr

Avec la contribution des référents régionaux impliqués dans l'expérimentation : **Didier Bourgogne, Lionel Rodriguez** (PACA), **Robin Freycenon** (Rhône-Alpes), **Marie-Noëlle Bruere** (Limousin)



Colloque SFER "Conseil en agriculture : acteurs, marchés, mutations "

14 et 15 octobre 2010 – AgroSup Dijon, 26 boulevard Docteur Petitjean 21079 DIJON France

[1] Cette communication est issue d'une expérimentation d'évaluation accompagnée financée par le Ministère de l'Agriculture (DGPAAT). Cette communication a bénéficié des contributions de comité de pilotage national de cette évaluation, composé outre les contributeurs mentionnés ci-dessus de : **André Cascailh** (CRA Midi-Pyrénées), **Serge Latroy** (CRA Bourgogne), **Xavier Worbe** (CAD Dordogne), **Julie Chaboud** (APCA).

L'évaluation des politiques publiques s'est développée en France depuis les années 90 sur la base des rapports Deleau (1986) et Viveret (1988), conduisant à la définition des principes généraux de l'évaluation dans le décret Rocard de 1990. Dans cette même période, sa mise en pratique a été largement impulsée par l'Union Européenne, qui en systématisant les évaluations de ses politiques (fonds structurels, programmes Leader), a accru sensiblement la culture d'évaluation en France. Le Conseil national de l'évaluation mis en place en 1999, sous l'égide du Commissariat au plan, a conduit de nombreuses évaluations dans les années 2000 et a impulsé le développement de l'évaluation dans les collectivités locales pour répondre aux enjeux croissants de la décentralisation des politiques publiques. Ce comité a été transformé en mission d'évaluation des politiques publiques en 2007 au sein du Comité d'Analyse Stratégique

Les domaines d'évaluation investis dans ce contexte national sont essentiellement la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, le développement rural, les fonds structurels européens et les politiques régionales, la politique de transport, la gestion des déchets ménagers. Au plan national, les politiques concernant le secteur agricole, n'ont pas fait l'objet d'évaluation importante autre que par le biais des évaluations des politiques de développement rural et des politiques régionales. Plus précisément sur le conseil agricole, les réformes de l'ANDA ont davantage résulté d'audit et de contrôle de légalité que d'une véritable évaluation de pertinence et efficacité de ce politique. Dans ce contexte de généralisation des pratiques d'évaluation, des initiatives sont engagées par le Ministère de l'Agriculture et par l'APCA, depuis plusieurs années en direction des Chambres d'Agriculture telles que des sessions de formation sur l'évaluation à destination des agents des Chambres d'Agriculture et des DRAAF organisées par le MAAP-DGPAAT, et différentes opérations d'évaluation ponctuelles lancées à l'initiative de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA), sous la forme principalement d'auto-évaluations croisée entre régions, ou à l'initiative du MAAP par des évaluations externes (comme en Bretagne).

Cette communication se propose de présenter les premiers éléments d'analyse d'une démarche expérimentale en cours « auto-évaluation accompagnée » d'actions des Programmes Régionaux de Développement Agricole et Rural (PRDAR). Le caractère expérimental de cette démarche initiée par la DGPAAT du Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche réalisée auprès de trois chambres d'agriculture régionales volontaires (Provence-Alpes Côte d'Azur, Limousin et Rhône-Alpes), réside dans sa double finalité. La première est méthodologique, il s'agit d'aider les Chambres d'Agriculture à concevoir et mettre en œuvre des démarches d'évaluation robustes en bénéficiant de l'appui d'experts de l'évaluation. La seconde est la poursuite de la diffusion de la culture d'évaluation à travers la diffusion d'expériences d'évaluation significatives.

Cette communication présentée sous la forme de témoignage associant les Chambres d'Agriculture impliquées, présente dans une première section, les bases conceptuelles et méthodologiques de l'évaluation de politique publique partagée par les praticiens de l'évaluation. La seconde section expose les modalités de mise en œuvre concrète de la démarche dans les 3 régions d'étude. Enfin, troisième section tente de dégager les premiers enseignements de la démarche en termes d'utilité pour le pilotage stratégique des Chambres d'Agriculture et en termes de difficultés et limites pour envisager les conditions de sa transférabilité et sa généralisation.

1. Evaluer des programmes d'action

1.1. L'évaluation de politique publique : finalités, démarches et méthodes

- Finalités et positionnement de l'évaluation

La définition de la notion d'évaluation n'est pas chose facile, tant les pratiques d'évaluation sont variées et tant le terme est employé pour désigner des activités très diverses (suivi de politique grâce à des tableaux de bord, contrôle d'exécution d'une politique par un corps d'inspection, audit

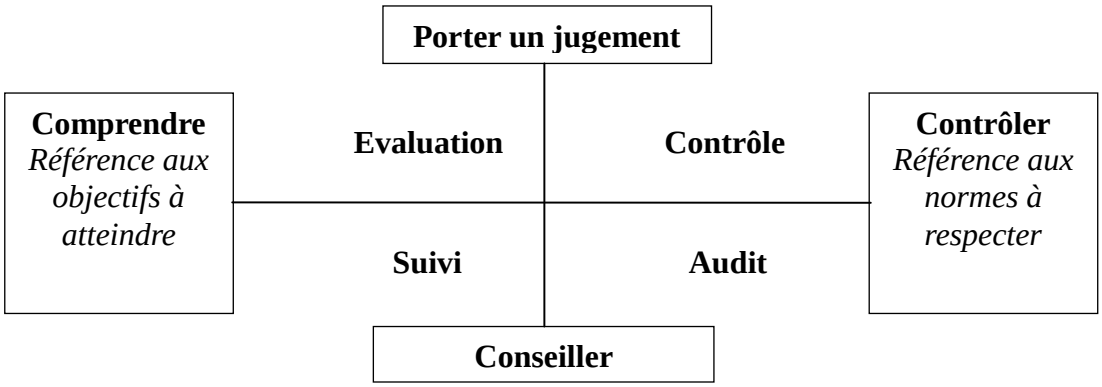
stratégique, etc.).

Selon le décret de novembre 1998, « L'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre ». La définition de Deleau complète celle-ci en précisant qu'évaluer une politique c'est « reconnaître et mesurer ses effets propres" alors que Viveret insiste dans son rapport de 1989 sur la dimension normative de l'évaluation : "évaluer une politique, c'est former un jugement sur sa valeur ». Plus qu'une définition univoque, nous retiendrons trois principales fonctions et préoccupations auxquelles doit répondre une évaluation :

- Fonction cognitive : il s'agit de comprendre les logiques de fonctionnement des politiques, d'éclairer les différents protagonistes de la politique sur le sens et sur les conséquences de leur action, et plus largement contribuer au débat public sur l'utilité des politiques publiques,
- Fonction normative : il s'agit d'aider les concepteurs/gestionnaires de la politique à porter un jugement de valeur sur la politique à partir d'une mesure la plus objective possible de ses impacts et effets,
- Fonction instrumentale : il s'agit de contribuer à améliorer la pertinence et l'efficacité de la politique en adaptant son contenu et/ou ses modalités de mise en œuvre au regard des résultats de l'évaluation.

Ces définitions permettent clairement de positionner l'évaluation, d'une part dans une démarche, compréhensive (cf. figure 1) visant à expliciter les choix et leurs conséquences, et d'autre part, dans une démarche permettant une capacité de jugement en identifiant les dysfonctionnements et les facteurs d'inefficacité.

Figure 1 : Positionnement de l'évaluation



L'évaluation se distingue ainsi d'autres exercices auxquels elle est souvent assimilée, tels que le contrôle, qui vise à porter un jugement sur les moyens et non les résultats, ou le suivi qui n'a pas de fonction normative.

- La démarche d'évaluation

Si les démarches d'évaluation se caractérisent par une grande diversité des pratiques, on peut définir une démarche d'évaluation en 3 phases, présentées ici dans leurs principes généraux. Le lecteur pourra se reporter pour de plus amples détails aux publications existantes sur cette question (notamment Vollet 2008) :

1. L'organisation de l'évaluation devant répondre à la question « quoi évaluer et dans quel but ?

La légitimité et l'utilité de l'évaluation suppose d'impliquer les parties prenantes d'une politique (concepteurs, financeurs, partenaires, bénéficiaires, etc.) dans l'identification des enjeux de

l'évaluation. Cette phase se traduit par :

- La formalisation d'un cahier des charges précisant les attendus de l'évaluation et définissant les questions prioritaires que le commanditaire soumet à l'évaluation (questions évaluatives)
- la mise en place d'un comité de pilotage à l'échelle territoriale correspondant à celle de la politique évaluée (nationale, régionale, locale) dont la mission est de confronter des positions et points de vue pour valider des choix et des résultats tout au long de l'évaluation.

2. L'évaluation proprement dite ou « opératoire »

Elle correspond à un ensemble d'investigations générales sur la politique évaluée avec des approfondissements sur les questions évaluatives :

- Analyse des objectifs affichés par la politique évaluée, de leur hiérarchisation entre eux, de leur traduction opérationnelle (en actions concrètes), des impacts explicites, implicites ou non prévus mais probables des ces actions,
- Etat d'avancement de la politique évaluée et analyse des modalités de mise en œuvre,
- Analyse des résultats et impacts des actions conduites à partir des indicateurs de suivi de la politique, par la réalisation d'enquêtes, d'études de cas, etc.

3. Le jugement de valeur et les préconisations

A partir des investigations ci-dessus, il s'agit de fournir une appréciation générale sur la qualité de la politique évaluée ainsi que des réponses aux questions évaluatives. La qualité de la politique est appréhendée selon une série de critères d'évaluation dont les principaux sont :

- La pertinence : adéquation entre objectifs affichés et enjeux justifiant la mise en place de la politique,
- La cohérence : complémentarité entre les objectifs de la politique (cohérence interne) et avec les autres politiques ou dispositifs intervenant sur le même champ (cohérence externe)
- Efficacité : adéquation entre les objectifs affichés et les impacts observés

La confrontation des résultats avec les concepteurs et gestionnaires de la politique (comité de pilotage) permet de dégager les enseignements et faire les préconisations pour l'adaptation du contenu et/ou des modalités de mise en œuvre de la politique.

La pratique d'évaluation la plus répandue est **l'évaluation externalisée** dans laquelle le commanditaire confie la réalisation de l'évaluation à des évaluateurs (bureaux d'études). **L'évaluation interne** consiste à conduire des travaux d'évaluation avec les ressources internes de la structure, en se dotant en interne de compétences en évaluation et en structurant cette mission au sein d'un service dédié à l'évaluation (situation des collectivités territoriales, des agences de l'eau, etc.). En développant des compétences en évaluation au sein de la structure, l'évaluation interne facilite la diffusion de la culture et des principes de l'évaluation tout au long du cycle de vie des politiques. Enfin, dans **l'auto-évaluation**, les gestionnaires et les bénéficiaires sont les principaux acteurs de l'évaluation. La finalité de cette dernière modalité est centrée sur la fonction cognitive. Elle peut prétendre à une fonction d'aide à la décision, mais qui est fondée sur une appréciation non distanciée de la qualité de la politique. Comme l'évaluation interne, elle est limitée dans sa fonction normative (jugement de la politique). C'est souvent au nom de l'indépendance de jugement de valeur et de la rigueur de la méthodologie que les commanditaires d'évaluation imposent l'évaluation externe.

1.2. Des expériences antérieures d'évaluation du PRDAR

Un certain nombre d'évaluations ont été conduites dans les Chambres d'agriculture, pour l'essentiel depuis 2006. Elles font suite, d'une part, à l'incitation donnée fin 2006 par le comité scientifique de l'APCA aux chambres d'agriculture d'engager des démarches d'évaluation et d'autre part à la rédaction par l'APCA d'un guide méthodologique diffusé début 2007 aux chambres. Ces

expériences sont de natures diverses, ne relevant pas toutes d'un exercice d'évaluation répondant aux standards actuels des pratiques évaluatives. Elles comprennent des auto-évaluations internes, des auto-évaluations croisées entre plusieurs CDA au sein d'une même région, des auto-évaluations croisées entre chambres de plusieurs régions, ainsi qu'une évaluation externe.

Nous examinons dans cette section les expériences les plus significatives, et donc non exhaustives, sous les angles : i) de leur institutionnalisation, ii) des outils et méthodes mobilisés, iii) des moyens consacrés et iv) des résultats et de leur diffusion (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Les expériences significatives d'évaluation dans les Chambres d'Agriculture

Evaluations antérieures	Auto-évaluation croisées entre CDA Midi-Pyrénées	Evaluation croisée 3 PRDAR (Centre, Bretagne, Pays de la Loire	Evaluation externe PRDAR Bourgogne 2006	Evaluation externe PRDAR Bretagne
Objet	1 opération du PRDAR	3 actions par CRA dont 1 commune (gourvernance)	L'ensemble du PRDAR, puis 2 mesures	L'ensemble du PRDAR et Actions sur le thème de la gestion de l'eau et développement territorial
Initiateur	Groupe régional des chefs de SUAD	Directeurs CRA	CRA Bourgogne	Comité national d'évaluation du Développement agricole et rural
Objectifs	Analyse d'efficacité	Identification de la pertinence et efficacité	Pédagogique, management services, politique	Evaluation du programme et thématique
Cahier des charges	Non, mais 5 questions posées	Non	Pas formellement, mais formalisation démarche	Appel à projet + proposition cabinet étude
Comité de pilotage	Non	Non	Oui (interne) mais pas d'élus	Oui, mais sans acteurs régionaux
Démarche	Eval. interne Inventaire des actions réalisées Enquête auprès de 230 agriculteurs	Eval. interne Echanges entre évaluateurs + visite terrain + rencontres quelques élus et techniciens	Eval. externe (stage étudiant + expert évaluation) Analyse objectifs, jusqu'aux résultats	Eval. Externe par bureau d'étude Analyse des objectifs jusqu'à efficacité
Résultats	Pas de jugement Formateur pour les conseillers	Résultats non présentés Pas de jugement Recommandations peu suivies d'effet	Résultats objectivés Jugement de valeur Appropriation démarche chez agents CRA	Jugement de valeur Recommandations dont certaines sur la présentation des programmes, reprises dans le nouveau contrat d'objectifs
Moyens consacrés	170 jours (0,85 ETP), 8 agents concernés	3-4 jours x 3 personnes / région	Stage de 6 mois	8 mois de travail
Diffusion	Directeurs techniques CDA Comité scientifique APCA Diffusion large rapport	Restitution dans chaque région + note interne Réunions directeurs et responsables services techniques Elus non associés	Chefs de SUAD Comité scientifique	Responsables CA Bretagne Diffusion rapport et note de synthèse

Source : expérimentation auto-évaluation accompagnée PRDAR 2010

Ces expériences d'évaluation montrent la grande hétérogénéité des pratiques évaluatives. On constate tout d'abord que les évaluations internes le plus souvent initiées par les responsables de services ne permettent pas de questionner la cohérence des interventions des Chambres avec d'autres acteurs. L'institutionnalisation et la mobilisation de compétences en matière d'évaluation permet de dépasser cette limite dans les évaluations externes. Ces observations révèlent ensuite que la combinaison de divers outils d'évaluation et la distance des évaluateurs vis-à-vis des objets évalués observés dans les évaluations externes favorisent indiscutablement une présentation de résultats objectivés et la production d'un jugement sur la politique et de recommandations. Enfin, ce retour sur expériences révèle de réelles insuffisances dans la diffusion des résultats des évaluations, et notamment celles externalisées. L'appropriation des principes et intérêts de la démarche évaluative par les agents des chambres et par les élus est faible. Elle constitue un enjeu fort de l'expérimentation en cours.

1.3. La démarche d'auto-évaluation dans les 3 régions d'étude

La démarche d'auto-évaluation en cours hérite directement des enseignements de ces expériences antérieures. La finalité du Ministère de l'Agriculture dans cette opération est de permettre aux Chambres d'Agriculture de mettre en pratique les enseignements des sessions de formation pour mettre en œuvre concrètement dans 3 régions volontaires une démarche complète et significative d'évaluation en s'appuyant sur les acquis des expériences d'auto-évaluation tout en en corrigeant certaines lacunes constatées. L'accompagnement de la démarche par des experts en évaluation (laboratoire CESAER, les Cabinets Epices et Contrechamp) est destiné à en renforcer la rigueur méthodologique et introduire un regard externe sur la politique évaluée. Le caractère expérimental de cette opération traduit l'ambition de partage d'expériences pour envisager les conditions d'une reproductibilité de la méthode à une plus grande échelle. C'est la mission du comité de pilotage mis en place à l'échelle nationale (associant les 3 référents régionaux concernés, d'autres représentants de chambres de 3 autres régions intéressées par la démarche, l'APCA, le MAAP, les accompagnateurs et d'experts en évaluation) et du stage d'un étudiant de l'IEP de Lyon portant sur l'analyse transversale des 3 expériences régionales.

- Une démarche d'auto-évaluation accompagnée

Se référant aux pratiques d'évaluations croisées antérieures, c'est le principe d'auto-évaluation accompagnée qui est retenu. Au regard des différentes modalités d'évaluation présentées ci-dessus, les démarches régionales s'apparentent davantage à de l'évaluation interne. En effet, l'implication des Chambres repose sur une équipe restreinte d'agents de Chambre constituée a minima du référent régional de la politique évaluée (le PRDAR) et du responsable régional de l'action concernée. Charge à cette équipe d'organiser et de conduire les investigations.

Les enseignements combinés des limites des expériences d'évaluations croisées (pas de questionnement sur les objectifs, pas de référentiels sur les critères d'évaluation, collecte d'informations limitée) et des atouts dégagés des expériences d'évaluation externes (rigueur méthodologique, regard extérieur) ont conduit à adjoindre une expertise externe à la démarche d'évaluation interne. Nous observerons les conditions concrètes de fonctionnement de ces binômes originaux en évaluation dans la seconde partie.

- Des actions du PRDAR comme objet d'évaluation expérimentale dans 3 régions française

L'expérimentation porte sur les programmes régionaux de développement agricole et rural (PRDAR) financés par le CASDAR. Les 21 PRDAR, pilotés par les chambres régionales d'agriculture, se réfèrent au contrat d'objectif élaboré par le groupe Chambres et signé avec le MAAP qui définit 4 orientations stratégiques déclinées en 20 actions, mobilisées de façon différenciée dans chaque région selon leur contexte et leurs priorités.

Le CASDAR constitue l'une des sources de financement des Chambres d'agriculture (régionales et départementales). Par ailleurs, les actions constitutives des PRDAR sont généralement fortement imbriquées dans différents dispositifs spécifiques des Chambres, rendant plus complexe la définition du champ de l'évaluation du PRDAR et plus difficile l'analyse des effets spécifiques du PRDAR, difficultés sur lesquelles nous reviendrons dans la conduite des évaluations dans les 3 régions.

L'étendue des thématiques traitées dans le PRDAR par rapport aux moyens mobilisables sur cette évaluation a conduit à cibler l'évaluation sur une action significative et présentant un enjeu particulier dans chaque région :

- Développer l'agriculture biologique et organiser ses filières (action 2.2) en PACA
- Favoriser l'émergence de projets dans des zones à forte concurrence sur le foncier, sous pression d'urbanisation en Limousin
- Favoriser l'émergence de projets dans des zones à forte concurrence sur le foncier, sous pression d'urbanisation et dans les zones en déprise en Rhône-Alpes

- La démarche générale de l'évaluation retenue dans chaque région

La démarche générale retenue pour les évaluations régionales reprend les principes présentés précédemment, chacun des experts-accompagnateurs étant affecté à une région expérimentale.

- L'organisation du pilotage de l'évaluation : elle comprend la mise en place d'un Comité de pilotage de l'évaluation dans chaque région et d'un comité technique, la définition du cahier des charges de l'évaluation fixant les objectifs attendus de l'évaluation, précisant les questions évaluatives retenues par le comité de pilotage.
- La conduite de l'évaluation opératoire. Elle mobilise les méthodes et les outils de l'évaluation des deux bureaux d'étude et du CESAER (Berriet-Solliec, Lépicier e*t al*., 2009) : i) analyse des objectifs de politiques (utilisation et appropriation des graphes d'objectifs et diagramme d'impact), ii) état d'avancement et analyse des conditions de mise en œuvre (procédures d'instruction, information, gestion de l'information), iii) analyse des résultats et impacts.
- La production d'un « jugement » sur la qualité de la politique évaluée : analyse croisée entre analyse des objectifs / mise à plat des réalisations observables / conditions de mise en oeuvre / résultats et impacts des actions.

Le principe général poursuivi est la co-construction (équipe agents Chambres – accompagnateur) de la démarche générale sur une base commune aux trois régions, mais les conditions concrètes de mise en œuvre en régions sont adaptées selon les contextes régionaux et les méthodes de travail propres à chaque accompagnateur.

2. Mise en œuvre de la démarche dans les 3 régions expérimentales

Il s'agit ici de présenter concrètement comment est mise en œuvre la démarche dans chaque région, en mettant les choix régionaux retenus et leurs justifications et en pointant les difficultés concrètes rencontrées.

2.1 – L'institutionnalisation de l'évaluation comme gage de légitimité

Les comités de pilotage (2 en PACA et Limousin, 1 en Rhône Alpes) ont joué un rôle important de formalisation de la démarche d'auto – évaluation accompagnée (cf. tableau 2). Leur composition relativement ouverte résulte du travail actif des équipes techniques d'évaluation régional et du comité de pilotage national. Il est ainsi apparu légitime d'associer les partenaires techniques et les

co-financeurs au pilotage et suivi de la démarche, ce qui n'était pas perçu comme évident initialement. Aussi, cette institutionnalisation de l'évaluation par le biais des comités de pilotage permet :

- De clarifier la finalité de l'évaluation comme un exercice d'amélioration de la conduite de la politique et non un contrôle en co-construisant le questionnement évaluatif,
- Un portage technique de l'évaluation, et un portage politique,
- Un rapprochement entre le niveau régional et le niveau national.
- La transparence de la démarche.

En outre, l'institutionnalisation de l'évaluation engendre une communication autour de l'évaluation avec certaines avancées probantes au niveau de l'appropriation : par exemple, en Rhône Alpes, une réunion entre les chefs des services territoire est convoquée afin de discuter de la construction de la fiche action ; dans le Limousin le président de la CRA participe activement au premier comité de pilotage, diffusion en PACA d'une information aux élus et services des CDA.

Tableau 2 : Dispositifs d'évaluation dans les 3 régions

RHONE – ALPES : ***3.6 : « Favoriser l'émergence de projets dans les territoires à forte concurrence foncière ou sous pression urbaine / dans les territoires en déprise »***	**PACA :** ***2.2 : « Développer l'agriculture biologique et organiser ses filières »***	**LIMOUSIN :** ***3.2 : « Favoriser l'émergence de projets dans les zones à forte concurrence foncière ou sous pression urbaine »***
Equipe technique d'évaluation		
Référent PRDAR : Référent reg. action : Accompagnateur :	Référent PRDAR : Directeur adjoint CRA Référent rég. action Accompagnateur	Référent PRDAR : Référent rég. action Accompagnateur
Comités de pilotage		
CRA, 3 CDA, DRAAF, MAAP-DGPAAT, C.Régional, Gis Alpes du Nord, 1 Pays, accompagnateur, stagiaire.	CRA, 4 CDA, DRAAF, DGPAAT, C.Régional, Bio de Provence (fédé. agribios), GRAB, INRA, accompagnateur, stagiaire.	CRA (dont président), 4 CDA, DRAAF, C.Régional, SAFER, CRPF, COREDEF, 1 Pays, accompagnateur, stagiaire.
Orientation de la démarche d'évaluation		
Centrée sur la stratégie CRA en matière de développement territorial (ex ante) *12 entretiens individuels avec des agents de développement territoriaux (ADT) hors CDA *1 questionnaire ADT des CDA *4 focus groupes (3 avec ADT des CA,1 avec les chefs de service territoire)	Centrée sur la mise en œuvre et impacts des actions bio (in itinere) * ≈ 20 entretiens avec réalisateurs des actions, élus CRA et CDA, acteurs des réseaux bios et stations expérimentales, acteurs institutionnels (Conseil Régional, DRAAF), INRA. * enquêtes agriculteurs bio, *questionnaire conseillers spécialisés par filières agricoles.	Centrée sur la stratégie CRA relative au foncier agricole (ex ante). *6 entretiens avec les réalisateurs départementaux de l'action. *9 entretiens avec des acteurs institutionnels *10 entretiens avec des élus locaux et agricoles.

2.2 – Une démarche d'évaluation adaptée aux besoins et attentes régionales

Précédant les comités de pilotage – lieux institutionnels de décision – le travail des équipes techniques, apparait comme crucial pour le pilotage de la démarche d'évaluation. Il ressort de l'expérimentation la contribution importante de cette équipe restreinte à la phase de la ré – interrogation de la stratégie du PRDAR et de la logique de l'action à évaluer. Ce travail préparatoire auquel ont activement contribué les accompagnateurs, a permis au comité de pilotage de clarifier le champ de l'évaluation, la logique de l'action (publics visés et impacts attendus) à l'aide de plusieurs outils (graphe d'objectifs, diagramme logique d'impact, technique d'animation de groupe). Ainsi, le contenu à évaluer a pu être réfléchi dans les trois régions : en PACA, la formalisation d'un graphe d'objectifs a permis de représenter plus fidèlement le contenu de l'action bio. Dans le Limousin, le champ d'intervention des chambres dans le domaine du foncier a été posé. Enfin, en Rhône Alpes l'usage de la méthode « méta plan » a permis d'obtenir un consensus sur les débats sur la définition des questions évaluatives.

Ensuite vient un temps d'observation qualitative et quantitative, mobilisant de façon critique des indicateurs souvent pléthoriques et mal renseignés. Le croisement de méthodes qualitatives (groupes focus, entretiens individuels) permet ainsi d'objectiver et/ou compléter les données qualitatives existantes ou produites (entretiens, questionnaires).

L'expérimentation montre que l'évaluation n'est pas un exercice formel et normalisé. Son contenu est adapté à la nature de l'objet évalué, a son degré de « maturité » (action nouvelle ou ancienne) et orienté par les méthodes privilégiées par les accompagnateurs, mais relève d'un cadre commun garantissant le respect des grands principes de l'évaluation et visant l'appropriation par les acteurs, la capacité de jugement et l'aide à la décision.

2.3 – Des moyens dédiés à l'évaluation sous évaluées

Les moyens financiers et humains dédiés à l'évaluation sont très limités voire quasi-inexistants. Le temps consacré à l'évaluation par les membres de l'équipe technique empiète le plus souvent sur le temps de mise en œuvre des actions. L'expérimentation a permis de montrer que l'évaluation est une activité en tant que telle (travail sur document, confrontation de points de vue, entretiens, analyse de données) qui suppose des moyens spécifiques évidemment en rapport avec l'importance de l'action évaluée (20 ETP pour l'action 3.6 en Rhône Alpes, 2 pour l'action 3.2 dans le Limousin et 5 en PACA) et des missions d'évaluation clairement identifiés chez les agents.

Certaines solutions ponctuelles apportées à cette forte contrainte, telle que le déblocage de moyens financiers en PACA pour financer quelques mois d'agents montre que des solutions sont envisageables.

3. Les enseignements (partiels) de la démarche et perspectives

3.1. – Premiers regards sur l'utilité de l'évaluation pour le pilotage stratégique des Chambres d'agriculture

Cette partie de l'article s'appuie sur des entretiens conduits auprès des 3 référents régionaux de PRDAR, impliqués dans l'expérimentation. Il importe d'abord de constater qu'en dépit d'un regard porté « au milieu du gué », puisque les évaluations sont en cours, l'ensemble de nos interlocuteurs témoignent d'un investissement et d'un intérêt réel pour cette démarche d'évaluation, tant à l'égard de sa mise en œuvre que par rapport aux premiers constats sur ses apports.

Concernant sa mise en œuvre, les remarques sont de plusieurs ordres :

- Si le choix des actions à évaluer n'a pas été évoqué, la question du champ à privilégier est récurrente. Elle réside dans le fait de savoir si l'évaluation doit porter strictement sur l'action PRDAR ou sur le champ thématique associé. La première option bute clairement sur le fait que les financements PRDAR, aussi structurants soient-ils, ne contribuent que partiellement aux actions de développement conduites par les chambres et leurs partenaires autour d'une thématique donnée. En outre, les différents critères d'éligibilité du CASDAR confèrent généralement aux fiches PRDAR un caractère formel, qui n'est que partiellement révélateur du contexte d'intervention, des objectifs poursuivis et des mesures mises en œuvre et très éloigné de l'importance accordée à la question du sens de l'action. Face à ce constat, nos interlocuteurs considèrent qu'il est donc souhaitable d'opter pour une approche globale de la thématique concernée. Mais se pose alors la question de la légitimité à interroger d'autres politiques publiques ou programmes concernés, sachant que l'association d'acteurs externes au pilotage de l'évaluation n'est pas nécessairement suffisante et n'est pas neutre en termes de légitimité.
- L'intérêt de l'accompagnement externe est souligné, d'abord en raison des éléments de méthode indispensable pour prétendre à « faire de l'évaluation », sachant que si la formation préalable suivie par les référents a permis une certaine acculturation, elle ne leur permet pas d'envisager de conduire seuls une telle démarche. Cet appui participe également à la crédibilité et donc à la légitimité de l'évaluation à l'égard des différents partenaires associés. Les accompagnateurs disposent en outre de l'extériorité indispensable, pour s'autoriser à questionner fondamentalement l'action et/ou son champ, notamment sur les objectifs et les moyens affichés. Cette tâche paraît difficile à conduire si l'on reste dans « l'entre soi » qui a présidé à l'élaboration de l'action. De même, si l'on associe des partenaires techniques ou financiers, non impliqués dans cette formulation, il n'est pas forcément évident qu'ils se permettent d'entrer sur ce niveau de questionnement ou consacrent le temps nécessaire pour le faire. De façon plus prosaïque, cette présence oblige à s'inscrire dans un calendrier, rythmé par des rendez-vous réguliers. L'accompagnement a enfin pour intérêt d'exiger un réel investissement de leur structure dans la démarche, a priori garantie de la valorisation future de ses acquis.
- Au-delà de la nécessité de prévoir une cellule interne de conduite de l'évaluation, associant généralement le référent régional et le pilote de l'action, l'importance des moyens en temps à consacrer à la conduite et la mise en œuvre de l'évaluation n'en suscite pas moins des interrogations. Tous constatent que ce temps se mesure en plusieurs dizaines de jour, avec un maximum évoqué de 50 jours sur une région. Ce sentiment d'un manque de temps est sans doute exacerbé par le calendrier réduit propre à l'expérimentation, même si la concentration de l'effort a aussi des avantages. Ce constat appelle à leurs yeux la nécessité de dégager formellement des moyens, mais également de s'interroger sur la façon de développer une approche intégrée de cet investissement. Si pour les pilotes d'action, cette intégration paraît pouvoir être articulée à leur mission d'animation de réseau, leur compréhension de la logique de l'évaluation est déterminante, des préventions face à une logique de contrôle ayant pu s'exprimer. Pour les référents régionaux, situés à l'interface entre accompagnement/méthode et contexte/action, l'enjeu est différent et se pose essentiellement au regard des futures évaluations qu'ils auront à susciter et sans doute animer.

Concernant les plus-values associées à l'évaluation, nécessairement « pauvre » en résultats et à fortiori en effets observables, à ce stade d'avancement de l'expérimentation, sont évoquées :

- l'opportunité stratégique de réinterroger des objectifs du dispositif d'intervention et d'associer une large palette d'acteurs et d'opérateurs impliqués à différents titres ou niveaux. Ce questionnement stratégique est rarement réalisé de manière formelle lors de l'élaboration des programmes, pour des raisons de délai et d'une tendance à la reconduction des dispositifs. Il est

possible d'en attendre des améliorations à court terme.

- La tonalité partenariale de l'évaluation, incarnée notamment par la mise en place de comités de pilotage assez largement ouverts. Il semble que les chambres seules n'auraient sans doute pas osé jouer cette ouverture. Cependant, il n'est pas forcément facile à gérer et à valoriser d'emblée, soit par manque de culture de l'évaluation des participants, d'interconnaissance, de disponibilité ou de craintes de leur part ; autant d'obstacles à se trouver rapidement en capacité de construire un questionnement pertinent et partagé. A plus long terme, sont cependant attendus des renforcements ou renouvellements de partenariats.
- Plus globalement, l'évaluation semble apporter une nouvelle façon d'interroger les projets au sein des chambres. Au-delà de l'appropriation des concepts de l'évaluation, nécessaire mais finalement secondaire pour qui ne fait pas profession d'évaluateur, c'est la logique et la rigueur de questionnement qui leur apparaissent utile pour améliorer la conduite de leur programme. Autant d'enseignements qui devraient à terme bénéficier à la gestion stratégique de projets en général.

Enfin même si le fait d'avoir bénéficié d'une formation préalable et d'être intégrés à une expérimentation nationale a pu procurer à nos interlocuteurs le sentiment d'alourdir les calendriers, les échanges générés par cette expérimentation les ont aidés à entrer dans la dynamique, à en saisir les tenants et les aboutissants de l'évaluation. A ce titre, ils insistent sur la nécessité de poursuivre un travail d'animation en réseau à l'échelle nationale, pour susciter et accompagner les futures initiatives régionales, qui seront portées par leurs pairs.

3.2. - Les difficultés et limites des expérimentations

Cette expérimentation a d'ores et déjà permis d'apporter un véritable recul quant à la stratégie d'intervention et à l'efficacité potentielle de l'action conduite par les chambres d'agriculture. Leur conduite a cependant été confrontée à certaines difficultés qui questionnent les choix organisationnels et méthodologiques intrinsèques à cette approche d'évaluation interne ou d'auto-évaluation, fut-elle accompagnée.

- Enjeux logistiques et organisationnels

Comme souligné plus haut, une des limites de la démarche est liée à sa faible anticipation en amont, rendant difficile la mise à disposition des moyens et de temps à la hauteur des besoins. Si l'auto-évaluation d'actions des PRDAR était prévue dans le contrat d'objectifs liant les chambres au ministère, les moyens, les méthodes et les modalités de ces évaluations n'étaient pas définis, laissant de ce fait toute liberté sur la forme et l'ambition à donner à l'évaluation. De ce fait, l'évaluation accompagnée, relativement ambitieuse et exigeante sur le plan méthodologique, a donc été confrontée à un manque de moyens humains et financiers.

Même si une estimation des moyens disponibles a été réalisée au début de l'expérimentation, la **continuité et la mobilisation opérationnelle de ces moyens s'est avérée limitante en cours de route,** étant donné que l'évaluation venait s'ajouter aux missions courantes des agents impliqués. Des difficultés sont apparues pour organiser une équipe de projet stable pendant toute la durée de l'évaluation. Dans certains cas (Limousin, PACA…), une forte diversité d'agents a été mobilisée complexifiant l'harmonisation du travail et la gestion du calendrier du projet. Dans cette configuration, les missions d'accompagnement externes peuvent déborder du seul champ méthodologique pour assurer aussi une partie de la coordination d'ensemble.

- Enjeux Méthodologiques

Le premier enjeu est celui du périmètre (ou champ) des évaluations. Il s'agit tout d'abord de difficultés relatives à la nature des programmes eux-mêmes et à la délimitation du périmètre des

évaluations. Ces difficultés ne sont pas spécifiques aux évaluations accompagnées mais relèvent de la nature des actions observées. Si le champ thématique sur lequel portent les évaluations est en général assez bien identifié à la lumière des intitulés des actions retenues, la question est souvent de savoir s'il faut limiter la réflexion à l'action PRDAR au sens strict ou à l'ensemble des actions des chambres d'agriculture s'inscrivant dans ce domaine thématique[2]. Ce sont donc des questions de référentiel qui se posent immanquablement. Au-delà, c'est aussi l'évaluation des effets propres du programme, c'est-à-dire, la contribution effective de l'action évaluée, qui apparaît souvent comme très complexe à approcher. Cette question, abordée en amont de l'évaluation, a conduit dans les trois cas à retenir un champ d'évaluation large mais en accordant concomitamment une attention importante à l'analyse de cohérence (interne et externe).

Le second enjeu est relatif à la relation ambivalente entre accompagnateurs et « auto-évaluateurs ». Rappelons tout d'abord que la raison d'être de l'accompagnement tient au départ moins à des enjeux d'externalité que de méthode. En effet, la culture de l'évaluation et les compétences spécifiques étant faibles au sein du réseau des Chambres, les accompagnateurs - experts - devaient apporter avant tout un éclairage sur le « comment » (comment faire) de façon à aider à éclairer le « quoi » et le contenu du jugement évaluatif restant à produire par les acteurs professionnels avec le concours des comités de pilotage.

Face à la faiblesse des moyens disponibles dans les chambres, les évaluateurs ont dû composer entre (1) l'optimisation de l'apprentissage et du transfert méthodologique et (2) la conduite de l'évaluation a proprement parler. Faut-il seulement accompagner les agents consulaires sur certaines tâches ou s'y substituer (ex : accepter la réalisation d'un guide d'entretien afin élargir le champ de questionnement et afin d'assurer l'enclenchement rapide de la nouvelle phase de travaux, ou privilégier l'apprentissage fut-il au prix d'un certain retard ? réaliser les supports de mise en débat et induire les questions ou demander leur construction par les agents des chambres ?).

Si une partie du questionnement évaluatif renvoie à un protocole d'enquête purement interne[3], l'expérimentation montre que l'examen de la pertinence ou la cohérence externe[4], renvoie davantage à une lecture critique des choix des chambres et de leurs relations avec d'autres acteurs, impliquant de ce fait une certaine externalité de l'évaluateur. La réponse à ces questions passe dans un grand nombre de cas par des entretiens semi directifs auprès de partenaires externes des chambres ou des acteurs institutionnels en charge des politiques publiques qu'elles accompagnent au travers de leurs actions. L'externalité au cours de ces entretiens est nécessaire afin de s'assurer de la franchise et indépendance du discours recueilli (Demailly, 2001). De ce fait, la conduite des entretiens de cadrage auprès d'acteurs institutionnels par les accompagnateurs, a souvent été privilégiée. Le besoin de distance a dans quelques cas été permis par le regard croisé au sein des réseaux consulaires, un agent peu impliqué sur le dossier allant rencontrer des collectivités territoriales ou des partenaires. Néanmoins le périmètre de validité de cette forme d'entretiens reste à éprouver.

Ces observations permettent de conclure que le type d'évaluation (interne, externe ou accompagné) doit être posé très en amont et tenir compte de la nature de l'objet (politique publique, programme professionnel) évalué. En outre, l'ampleur de l'évaluation doit être raisonnée en fonction des moyens disponibles et effectivement mobilisables.

[2] d'autant que les actions PRDAR sont souvent intégrées à des stratégies : par exemple l'action bio du PRDAR PACA s'insère dans un ensemble d'action individuelles et collectives en faveur du développement de l'agriculture biologique.
[3] Questions sur la gestion opérationnelle des actions, la gouvernance interne aux structures, les procédures et réalisations.
[4] Émanant dans le cas présent de demandes du comité de pilotage

- Enjeux politiques :

Tout d'abord, l'expérimentation montre, comme d'autres évaluations antérieures, la difficulté à impliquer l'appareil politique professionnel. Cette difficulté est en partie liée à une gouvernance déjà bien structurée des actions professionnelles, mais peu ouverte à l'évaluation, situation entretenue par une faible acculturation aux enjeux de l'évaluation au sein des réseaux professionnels agricoles. L'absence d'élus dans les comités de pilotage de deux des trois expérimentations pose la question de l'appropriation de la démarche et des résultats. L'absence des élus est d'autant plus regrettable que deux expérimentations placent les questions évaluatives sur le contenu stratégique, plus que sur la mise en œuvre ou les résultats.

Une seconde difficulté tient à la façon d'organiser et légitimer le portage des évaluations au sein des structures. Comme développé plus haut, les évaluations ont été confiées le plus souvent à des comités de pilotage spécifiques relativement ouverts[5], mais peu articulés à la gouvernance des programmes de développement. Les membres de ces comités ont parfois dû se prononcer sur des actions ou programmes interne aux chambres qu'ils connaissent peu, tout comme sur des questions plus opérationnelles de gestion interne ou de profils des métiers. Des problèmes de légitimité des comités de pilotage a conduit à accoler au comité de pilotage « externe », une instance de pilotage interne (responsables thématiques des actions à l'échelle départementale en Rhône-Alpes). Dans le Limousin, de nombreuses incompréhensions ont été mises en évidence quant au statut des actions à évaluer[6] et la place du comité dans ce processus.

Le processus évaluatif dans le cadre des expérimentations a souvent amené à interroger la gouvernance des programmes de développement agricole et la nature des actions évaluées. Ce constat encourageant nécessite de traiter sérieusement la question de la légitimité assumée et comprise par les membres du comité de pilotage et reconnue en externe. Là encore les élus ont un rôle important à jouer.

Conclusions

L'expérimentation d'auto-évaluation accompagnée d'actions de PRDAR dans trois régions françaises permet de franchir un nouveau cap dans la pratique de l'évaluation dans le champ du développement agricole. En combinant auto-évaluation et mobilisation de compétences externes dans le domaine l'évaluation, ce dispositif tire les enseignements des pratiques antérieures.

L'expérimentation a permis de faire progresser la reconnaissance de l'utilité d'institutionnaliser la démarche notamment par la mise en place de comité de pilotage ouvert. Si l'ouverture peut se confronter à des questions de légitimité, elle a montré qu'elle pouvait être fructueuse. Elle permet de questionner le positionnement des chambres par rapport aux acteurs financiers, techniques intervenant sur les thématiques du développement agricole et rural.

Les expérimentations ont montré l'utilité de mobiliser des compétences en évaluation pour mettre en œuvre les méthodes et outils permettant de traiter les différentes dimensions de l'évaluation (pertinence, cohérence, efficacité). En PACA, l'évaluation a permis d'ajuster l'arbre des objectifs de l'intervention sur l'agriculture biologique de manière à mieux appréhender les effets escomptés. En Rhône-Alpes, l'évaluation a contribué à clarifier les enjeux internes au sein du groupe Chambre en

[5] impliquant une diversité de parties prenantes dont des acteurs administratifs, territoriaux, grandes collectivités, opérateurs professionnels associés…

[6] Dans la mesure où l'action 3.2 sur les territoires à forte pression foncière intégrait avant tout une stratégie interne aux chambres d'agriculture sur la façon de se positionner sur ces territoires, au travers d'un processus d'étude et de formation des élus professionnels, ressemblant de ce fait davantage à une opération de structuration interne de la gouvernance sur un sujet que à une action de développement externe.

matière de développement territorial et de relier l'approche de l'intervention par les métiers à celle des objectifs. Enfin, en Limousin, l'évaluation a permis d'approfondir l'analyse stratégique de l'intervention des chambres sur le foncier.

L'expérimentation a également mis à jour la sous-estimation des moyens nécessaires pour conduire une évaluation. L'expérimentation doit donc faire la preuve de l'utilité d'un investissement dans l'évaluation pour accroître le degré d'exigence en matière d'évaluation dans les programmes PRDAR en y apportant les moyens en interne en ETP ainsi que des moyens financiers pour permettre l'expertise externe. Nous identifions à ce stade, deux principales conditions au développement de l'évaluation au sein des Chambres d'Agriculture :

- Celle de l'appropriation des enjeux de l'évaluation par les élus. Ce n'est qu'à cette condition que les moyens nécessaires pourront être affectés à des travaux d'évaluation de qualité et utiles pour améliorer la gouvernance des programmes de développement agricole et leur efficacité.
- Celle de l'intégration de l'évaluation dans la gouvernance de la politique de développement agricole. Le rôle des Comités d'Orientation Recherche Développement Formation (COREDEF) en matière d'évaluation est posé. Les avis d'orientation qu'ils donnent participent directement de la construction des programmes. L'articulation des comités de pilotage avec ces instances formelles d'orientation serait de nature à rapprocher l'évaluation des élus, à assurer une plus forte légitimité du pilotage de l'évaluation et cela pour une plus grande utilité au regard du processus de décision.

Principaux éléments de bibliographie

Berriet-Solliec, M.; Lepicier, D.; Tourmen, C., Landel, P. 2009. *Analyse des politiques publiques : quels apports à l'évaluation ?* Communication pour les Neuvièmes Journées de l'Evaluation des 11 et 12 juin 2009 à Marseille (SFE). Atelier G, 12 juin : « Quelle place de l'université et de la recherche dans l'amélioration des méthodes d'évaluation ?»

Contrechamp 2002, Irri-Mieux - Guide pratique pour l'évaluation d'un projet local. 39 p.

Demailly, L. 2001. Les évaluations servent-elles à quelque chose ? *In* Figari, G., Achouche, M. (dir). *L'activité évaluative réinterrogée*. Bruxelles : De Boeck.

Epices 2007, Evaluation du Plan Régional de Développement Agricole de Bretagne. Etude commanditée par le Ministère de l'Agriculture – DGER.

Laetitia Da Costa, 2006, Evaluation du PRDA de Bourgogne. Mémoire master 2 professionnel Economie et Gestion de Territoires commandité par la Chambre Régionale d'Agriculture de Bourgogne.

Vollet D., Hadjab F., 2008, Manuel de l'évaluation des politiques publiques, Quae, 64p.