

IRAM

Fonds documentaire numérisé

Auteur : DOLIGEZ, François

Titre : « Méthodologie de l'évaluation : multifonctionnalité, quel cadre logique pour l'action territoriale ? », 4 p.

Date : 2006

MULTIFONCTIONNALITE, QUEL CADRE LOGIQUE POUR L'ACTION TERRITORIALE ?

François DOLIGEZ est consultant à l'IRAM (Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement). Il est intervenu à la demande du collectif TERRIAM pour aider le groupe à construire sa démarche d'évaluation. Dépassant la difficulté de définir a priori un cadre permettant de rendre compte de la multifonctionnalité, les animateurs ont construit avec son aide des clés de lecture communes, pour mutualiser à terme les critères.

Derrière l'idée de multifonctionnalité, se juxtaposent différentes dimensions correspondant à un grand nombre de niveaux d'analyse, d'acteurs et de logiques sur les territoires. Ces dynamiques variées ne facilitent pas la construction de cadres partagés entre les différents acteurs. Cette construction peut, pourtant, s'avérer un exercice utile à la conception des actions, à leur concertation avec d'autres acteurs, ainsi qu'à leur pilotage.

Une « perspective multifonctionnelle » aux contours flous

La « perspective multifonctionnelle » fait, depuis quelques années, largement débat au sein des acteurs du développement agricole. De fait, elle correspond à des dimensions très différentes, dont les logiques ne sont pas faciles à agréger sous un même « concept ». Elle porte une interrogation de fond sur la « vocation » agricole (environnementale après l'autosuffisance alimentaire et la vocation exportatrice ?). Elle recouvre l'émergence de produits différenciés (filères qualité), de nouvelles filières ou de nouveaux services souvent en lien avec des marchés territorialisés, mais correspond parfois à des externalités difficilement valorisables (tissu social et emplois, préservation des ressources naturelles ou patrimoine paysager par exemple) qui justifient une régulation publique. Enfin, elle s'accompagne, dans un contexte mondialisé, d'un débat important sur la nature et l'organisation des aides publiques apportées à l'agriculture.

Pour les acteurs engagés sur le terrain, les contours de la perspective multifonctionnelle rendent particulièrement difficile l'émergence d'un cadre commun d'analyse et d'action au niveau des territoires. De fait, on y trouve des échelles variées (département, pays) et des dispositifs de nature très différente. S'y retrouvent, dans quelques cas observés en régions Bretagne et du Centre par exemple, l'installation de nouvelles exploitations dans des filières considérées comme structurantes pour le territoire (élevage laitier), la construction de nouvelles filières agricoles (bois énergie à partir des haies, vente directe dans les zones péri-urbaines), de nouveaux services (assainissement des eaux de hameaux isolés, accueil à la ferme et tourisme rural) ou la promotion de pratiques économes en énergie.

Afin de fédérer les différents acteurs concernés au niveau des territoires, il est nécessaire de construire une représentation commune de la logique d'action et, dans cette optique, il peut être utile de s'inspirer des outils existants dans le domaine de la gestion de projets et de programmes de développement tels que les cadres ou tableaux logiques.

Construire un cadre logique pour structurer un système d'actions

« *Ce qui se conçoit clairement, s'énonce aisément et les idées viennent à l'esprit naturellement* ». Un système d'actions territorial construit dans une perspective multifonctionnelle devrait pouvoir se représenter de façon synthétique, sous forme d'un cadre logique. De quoi s'agit-il ? De réunir dans une représentation simplifiée, et non contraignante, l'enchaînement du « pourquoi, quoi et comment » il est proposé d'agir aux acteurs du territoire en lien avec un certain nombre d'enjeux liés à la multifonctionnalité. Mobiliser des acteurs autour d'une démarche en lien avec la multifonctionnalité renvoie à une certaine vision des enjeux plus globaux liés à cette dernière. Le processus mis en œuvre s'inscrit dans ces enjeux et contribue, en partie, à certaines évolutions globales. Ces objectifs constituent les finalités de l'action et leurs raisons d'être. Mais ces finalités ne peuvent décrire précisément en quoi consiste l'action proposée et pour laquelle se mobilisent les acteurs. Il faut en préciser l'objectif et les résultats attendus, concrets, qu'on peut se fixer au bout d'une certaine période. Enfin la formulation de ces résultats n'explique pas comment ils vont pouvoir être atteints. Chacun peut être issu de la combinaison de différentes activités impliquant la mobilisation d'un ensemble de moyens techniques, financiers et humains. Cet enchaînement peut être représenté sous forme d'un graphe ou, plus simplement, dans un tableau. La logique d'action (finalités, objectif de l'action et résultats attendus, activités et moyens à mobiliser). ainsi construite se traduit par le passage d'une ligne à l'autre : la question du pourquoi d'une ligne doit trouver sa réponse dans la ligne supérieure et celle du comment dans la ligne inférieure. Horizontalement, il est possible de préciser progressivement la formulation de chaque niveau. A gauche, il s'agit d'exprimer l'action ou l'intention en une phrase synthétique. Mais cette action ou intention peut se décliner en indicateurs chiffrés, permettant de mesurer le niveau d'avancement dans la contribution aux finalités, l'atteinte des résultats ou le déroulement des actions. Ces indicateurs sont souvent indispensables au chiffrage des moyens nécessaires. Vers la droite, ils peuvent être complétés par l'identification des sources d'information permettant leur élaboration, mais aussi par les hypothèses qui sous-tendent leur réalisation, c'est à dire les facteurs externes qui peuvent influencer positivement ou négativement le processus mis en œuvre.

Structurer l'action à partir du dialogue

Contrairement aux outils normés de la « gestion axée sur les performances » vers lesquels dérive souvent ce type d'instrument¹, une telle construction ne doit pas être contraignante. Il s'agit en effet d'abord d'un effort de conception et de mise en cohérence destiné à passer d'une finalité très vaste à un dispositif structurant pour les acteurs de terrain. Mais c'est aussi un outil de dialogue et de concertation avec d'autres acteurs du territoire. Une réflexion sur l'installation de nouveaux agriculteurs peut justifier, dans un contexte tendu au niveau du foncier, l'identification des cédants ou la concertation avec les organismes impliqués dans la gestion du foncier. L'accompagnement de la diversification d'activités économiques peut impliquer un rapprochement avec les structures de financement de proximité appropriées, extérieures au monde du développement agricole (du type financement solidaire par exemple). Dans cette perspective, il peut être important de préciser son cadre d'action et, le cas échéant, d'utiliser une représentation simplifiée pour sa mise en débat. Enfin, il s'agit bien évidemment d'un outil de programmation et de pilotage des actions. D'un

¹ Lien entre les indicateurs quantifiés et les moyens mis à disposition ou la rémunération des acteurs du projet.

cadre logique détaillé doit rapidement découler un plan d'actions opérationnelles. La formulation des différents niveaux et, le cas échéant, l'identification d'indicateurs chiffrés peuvent permettre, dans une approche « processus », de revenir rapidement sur les hypothèses initiales et, en fonction des résultats constatés à posteriori au moment d'une évaluation, de faire évoluer la conception initiale de l'action.

Conclusion

Une démarche de construction d'un cadre logique autour des projets multifonctionnels peut présenter un double intérêt. D'une part, derrière l'outil, peut se mobiliser un ensemble d'acteurs autour d'un projet territorial. Face aux attentes très diversifiées liées à la multifonctionnalité en matière « d'utilité sociale », la construction d'un cadre logique peut permettre aux acteurs de négocier un ensemble de compromis autour d'objectifs et d'actions communes. Mais d'autre part, la démarche peut s'inscrire également dans une autre façon de concevoir les politiques publiques en les articulant avec un processus de concertation au niveau des acteurs du territoire.

Bibliographie

La multifonctionnalité de l'activité agricole, in Economie rurale, n°273-274, janvier-avril 2003, 257 p.

Nicolas Boileau-Despréaux (1636-1711), *l'Art poétique*.

Mollard A., 2003 : *Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires : des concepts aux politiques publiques*, in Cahiers d'économie et sociologie rurales, n°66, pp. 28-50.

Neu D., 2005 : *Représenter la logique d'un projet pour mieux en débattre*, in Coopérer aujourd'hui, n°43, Gret, 45 p.

Unité Evaluation de l'Office de Coopération EuropeAid, 2001 : *Manuel de gestion du cycle de projet*, Commission européenne, 49 p.

	Stratégie du projet (formulation synthétique)	Indicateurs de mesure proposés (champs à traiter)	Facteurs favorisant l'atteinte des résultats (atouts)	Obstacles attendus pour leur réalisation (contraintes)
Finalités dans lesquelles s'inscrit l'action	Appuyer le développement de la multifonctionnalité de l'agriculture sur des territoires Créer de nouveaux emplois dans le monde rural	Evolution qualitative et quantitative de l'agriculture dans les territoires (emploi, profil des exploitations)	Attente de nombreux porteurs de projets et d'habitants du milieu rural Evolution en cours de l'agriculture et du regard des élus locaux	Inertie institutionnelle dans l'agriculture Enjeux de pouvoir Enjeux financiers Approches stratégiques divergentes
Objectifs visés à trois ans	Existence de systèmes localisés d'accompagnement de projets, pérennes dans le temps Fonctionnement d'un réseau interrégional associant agents de développement et chercheurs	Nombre de dispositifs créés et adaptés Contacts formels et informels (réunions, participations à projets, échanges)	Attentes d'élus locaux et autres acteurs Mise en œuvre des contrats de pays Existence d'expériences réussies Mobilisation autour des questions d'installation Reconnaissance croissante des projets multifonctionnels	Manque de références Timidité des élus sur l'agriculture Poids d'organisation professionnelles opposées pour diverses raisons Difficultés et risque à organiser la concertation
Résultats souhaités dans l'année	I : sensibilisation d'élus et autres acteurs	I : nombre d'élus, agents territoriaux, agents de développement et autres acteurs impliqués	Embryons de dispositifs existants dans les territoires Intérêt des élus de « faire quelque chose pour l'agriculture » dans le contrat de plan Grand nombre de structures intéressées Qualité des échanges entre participants au programme et assiduité	Difficulté d'organiser la concertation territoriale dans un temps court Oppositions institutionnelles de terrain Manque de références confirmées proches des territoires du projet Difficulté de pérennisation financière de réseaux agents de développement / chercheurs Emission des acteurs
	CC : mise en place ou adaptation de systèmes localisés	CC : nombre de nouveaux dispositifs mis en place Nombre de dispositifs adaptés		
	A : lancement, test et comparaison de systèmes d'accompagnement localisés	A : nombre de nouveaux dispositifs mis en place Nombre de dispositifs adaptés		
	R : formalisation de ressources et de méthodes, qualification d'agents de développement, système d'échange entre agents de développement et chercheurs	R : identification de Terriam comme pôle de ressources : nombre de sollicitations externes Nombre et degré de participation des agents de développement et chercheurs		
Activités programmées	I : Publication de vidéo Réunions	I : publication (oui/non) Nombre de réunions d'information et fréquentation (effectifs, profil)	Travail préparatoire d'une année mené avec analyses territoriales Engagement de certaines collectivités Complémentarité des compétences et des situations territoriales	Information pas toujours complète des acteurs territoriaux Concurrences inter-institutionnelles Mobilisation de nos réseaux Décalage entre le temps de du programme et le temps nécessaire à la maturation des projets
	CC : échanges inter-institutionnels	CC : nombre de contacts pris hors groupe projet Nombre de projets locaux lancés et suites données		
	A : Montage de dispositifs avec collectivités accompagnement de porteurs de projets par de nouveaux dispositifs ou des dispositifs modifiés	A : nombre de réunions et actions organisées avec collectivités ou systèmes inter-institutionnels Nombre de porteurs de projets Types de projets suivis		
	R : publication d'un guide de référence Formation-action au sein du projet Lancement d'un réseau thématique	R : diffusion du guide et retour sur ce dernier Nombre d'agents de développement et autres acteurs (stagiaires, chercheurs) qualifiés Nombre de sessions tenues et fréquentation Existence du réseau et participation des acteurs		

I (information) : diffuser les résultats (du diagnostic) dans les réseaux existants, préparer la concertation

CC (concertation-contractualisation) : mobiliser les territoires (construire les dispositifs d'accompagnement, travailler sur l'environnement)

A : (accompagnement) : accompagner les porteurs de projets (en direct ou via dispositifs existants)

R : alimenter références et réflexions (dynamique collective)

Tableau logique du projet TERRIAM