

# L'audit patrimonial comme procédure d'évaluation stratégique

---

*Colloque « Interactions entre agriculture et environnement – Quels outils de diagnostics ? », organisé par le Ministère de l'agriculture et l'ADEME*

*Avril 1997*

**Henry Ollagnon**

---

L'agriculture, activité de gestion du vivant par excellence, s'est toujours vu attribuer un rôle et un statut particuliers en conséquence : création d'un ministère spécifique, en 1881, « contrat Pisani », en 1960-65, nouvelle politique agricole commune... L'émergence de l'environnement et plus tard des « mesures agri-environnementales » s'inscrit dans cette évolution. Mais elle traduit aussi une réalité nouvelle. Il ne s'agit plus seulement de maintenir une agriculture « dans son ensemble » pour bénéficier « naturellement » d'une qualité de la nature qui va de soi et que tout le monde attend d'elle sans avoir besoin de l'explicitier. Il s'agit d'explicitier, de contractualiser et de satisfaire une « demande de qualité de la nature » au titre des préoccupations d'environnement, exprimées par une société de plus en plus urbaine et éloignée du territoire où se joue effectivement cette « qualité ».

Ces préoccupations d'environnement s'explicitent certes un peu par le marché, mais surtout par la voie institutionnelle et politique. De nombreuses actions publiques européennes, nationales, régionales, départementales et locales vont en effet avoir pour objectif, comme les « mesures agri-environnementales », de mieux prendre en compte et d'orienter l'interaction entre agriculture et environnement.

Il est important de pouvoir évaluer ces actions publiques pour s'assurer :

- de leur « régularité », par le contrôle de la mise en œuvre des moyens ;
- de leur « efficacité », par l'évaluation de la pertinence du choix des moyens pour atteindre les objectifs fixés ;
- de leur « efficacité », par l'évaluation de la pertinence des objectifs choisis par rapport à la situation initiale et par rapport à la situation en train d'émerger.

Le choix du type d'évaluation est alors essentiel. Pourquoi évalue-t-on ? Qu'est-ce que l'on évalue ? En raison de la variété des objets et des méthodes, toute évaluation appelle un choix.

Or, dans le domaine de la nature, et de l'agriculture, les paradoxes ne manquent pas. Ainsi, une action efficace peut être d'une efficacité globale discutable. Un succès dans une dimension peut être un échec dans l'ensemble des autres dimensions à prendre en compte. Des actions réglementaires, techniques et économiques spécifiques peuvent avoir un résultat local ou instantané positif pour un groupe d'acteurs, sur

certaines parcelles, pour certains critères de qualité de la nature, et avoir des résultats plus que discutables pour certains acteurs, pour d'autres territoires, dans d'autres dimensions de la qualité de la nature. Des mesures bien appliquées peuvent avoir malgré tout des effets sinon contraires du moins différents sur les comportements de précaution et de prise en charge de la nature de la part des agriculteurs, et des autres acteurs de la société.

Dans un projet de compréhension des situations, de diagnostic de l'action engagée, d'anticipation et finalement d'action, il est possible de recourir à une démarche d'audit patrimonial, qui visera à réaliser une « évaluation stratégique » de l'efficacité des mesures agri-environnementales en vue d'envisager leur adaptation. Cette procédure n'a de sens qu'en réponse à un « problème » ou un « projet » d'action « intrinsèquement complexe et multi-acteurs » clairement identifié par l'acteur. C'est d'ailleurs en réponse à des besoins d'évaluation stratégique (améliorer la gestion de la qualité des eaux, la sécurité en montagne, la sécurité alimentaire...) qu'a été développé et mis au point l'audit patrimonial, entre les années 1975-83 dans les cellules d'évaluation des politiques publiques du Ministère de l'Agriculture (RCB, MAE, BEP). Cette procédure d'audit patrimonial repose sur quelques principes simples.

## **La « qualité de la nature » est un phénomène naturel, artificiel et humain**

La nature est dans l'homme et l'homme dans la nature, l'homme co-évolue avec la nature (cf R. PASSET).

- La « qualité de la nature » est une « résultante » (elle ne se « commande » pas de façon simple) qui « émerge » d'entités naturelles, artificielles et humaines ; dans ces entités, de multiples acteurs influent sur elle, formant une sorte d'entité humaine, un véritable « complexe multi-acteurs » dont le comportement influe sur la qualité (dégradation, ou restauration, ou maintien)...
- Dans ces « complexes multi-acteurs », les agriculteurs jouent un rôle de premier plan vis-à-vis de la « qualité de la nature », ils sont au contact physique avec le territoire où elle se joue ;
- Ces complexes multi-acteurs sont à la fois locaux et globaux, notamment la politique agricole comme la politique environnementale se décident à plusieurs niveaux géopolitiques : départemental, régional, national, européen, qui engagent toute la société..

Les mesures agri-environnementales peuvent s'appréhender comme des actions parfaitement délimitées par des critères scientifiques, économiques et juridiques. Elles peuvent aussi être restituées dans une réalité plus large dont le caractère « intrinsèquement complexe et multi-acteurs » doit alors être pris en compte dans l'évaluation.

## **L'action de l'homme sur la nature peut s'appréhender comme une « gestion effective de la qualité de la nature »**

Cette gestion effective de la qualité de la nature, par le « complexe multi-acteurs » concerné, au sein d'une « entité naturelle, artificielle et humaine » donnée, peut se définir effectivement selon un triple critère :

- capacité de l'ensemble des acteurs à maintenir un certain « état de qualité » (plage), ou « objectif de qualité » ;
- capacité de l'ensemble des acteurs à mettre en œuvre des « règles d'interaction/intégration » permettant de confronter chaque acte à la résultante qualité vécue comme objectif ;
- capacité de réactualiser par la négociation les règles d'interaction/intégration et les objectifs de qualité.

Cette gestion effective de la qualité est comme organisée par des « modes de gestion effective » caractérisables notamment par les modes de connaissance et de prise en charge patrimoniale.

## **Les mesures agri-environnementales sont des actions qui s'intègrent dans la gestion effective de la qualité de la nature dans son ensemble et la transforment**

Les mesures agri-environnementales concourent certes à améliorer la qualité de la nature. Mais, en confrontant l'effet direct sur le territoire et sur l'activité agricole, et leur effet global sur le comportement d'ensemble des acteurs de la société, l'évaluation stratégique de ce type d'action va chercher à percevoir quel mode de gestion effective de la qualité elles tendent à instaurer pour l'agriculteur, le territoire local, la nation... Il s'agit donc de confronter un regard externe, celui que l'on peut porter sur la gestion effective dans sa globalité et le regard interne, celui que l'on porte à partir du dispositif de mise en œuvre des mesures agri-environnementales, spécifiquement, pour pouvoir mettre en lumière les problèmes d'interface interne/externe et local/global où se joue la politique.

## **L'audit patrimonial est une méthode de co-diagnostic prospectif et de proposition qui vise à « construire une évaluation stratégique négociée » ou au moins concertée, des mesures agri-environnementales**

Il s'agit d'identifier le problème d'évaluation stratégique d'un acteur en situation d'action « intrinsèquement complexe et multi-acteurs » et de tenter de le résoudre. Il s'agit de prendre en compte toutes les dimensions et tous les niveaux, tous les acteurs de la réalité en jeu. Dans le cadre d'un contrat garantissant au nécessaire demandeur la « sécurité déontologique, méthodologique et opérationnelle », l'audit patrimonial vise à comprendre comment l'ensemble des acteurs prend en charge une situation qu'ils construisent ensemble. L'audit patrimonial est une démarche d'analyse et de synthèse fondée sur le recueil de toutes les sources disponibles et sur l'écoute active et confiante de tous les types d'acteurs. Ceux-ci sont choisis sur la base d'une représentativité systématique et stratégique adéquate par rapport au problème posé. Dans le cadre d'une charte d'audit patrimonial, l'auditeur patrimonial va viser à :

- faire se rencontrer toutes les connaissances universalistes et les expertises disponibles, celles des experts et celles des acteurs « en tant qu'experts », selon une grille stratégique adéquate (IDPA) ;

- construire une situation positive de référence en recherchant les « jeux à somme positive » pour tous les acteurs du « complexe multi-acteurs » concernés ;
- trouver les chemins de « changement micro-macrosystémique » acceptables par tous qui permettent de transformer les situations.

La procédure d'audit patrimonial va se dérouler selon des phases d'analyse et d'intégration (phase macro-systémique, phase micro-systémique, phase micro-macro-systémique). Elle conduit à recueillir de l'information sur le problème et ses solutions, mais elle permet aussi une véritable mobilisation cognitive des différents acteurs et du système d'action lui-même par une démarche de rencontre, de communication et de négociation « sécurisée ».

## **L'audit patrimonial vise à susciter l'initiative plutôt que la mise en cause**

À la différence d'autres méthodes d'évaluation qui ont évidemment leur validité dans leur objet propre, il s'agit de susciter les conditions, les moyens et le désir d'une stratégie constructive meilleure si elle existe. C'est en grande partie au regard d'un autre possible, « plus positif », que la situation effective produite par les mesures agri-environnementales pourra ainsi être évaluée. L'audit patrimonial s'appuie sur la participation active des acteurs, sans laquelle il n'est pas possible d'accéder à la compréhension effective des systèmes d'action étudiés, et dont il mesure les attentes. Il facilite l'émergence de communautés d'intérêt et d'action entre ces acteurs proches et lointains. Et il crée un climat propice à la réception de ses conclusions, qui toujours donnent lieu à un rapport écrit, véritable « objectivation du système d'action qui pose problème ».

## **Conclusion**

L'évaluation stratégique par l'audit patrimonial des mesures agri-environnementales, comme de toute autre action ayant un impact sur la qualité de la nature, est directement tournée vers l'action, du point de vue d'un acteur donné. Son application s'inscrit explicitement dans un projet stratégique, celui d'un savoir en situation, et non dans celui de l'acquisition d'un savoir universaliste, par ailleurs nécessaire. L'audit patrimonial se justifie particulièrement dans le cadre des problèmes de qualité, de sécurité, de crise, d'adaptation à un univers complexe et évolutif, et particulièrement, dans les domaines où se jouent à la fois l'activité et l'identité des acteurs publics et privés.

Il prend sa place dans toute une gamme d'outils d'évaluation et son usage, qui suppose une maturation et un choix stratégique, est tourné vers la prise en compte des « tendances lourdes et des signaux faibles » et vers la recherche de postures d'adaptation à un univers évolutif. Par suite, sa mise en œuvre est plus exigeante que celle d'autres méthodes mieux cadrées et en apparence plus rassurantes. L'audit patrimonial va chercher à susciter l'émergence de nouvelles situations d'action, grâce à des stratégies « complexes et multi-acteurs » reposant sur l'organisation de la rencontre, de la communication et de la négociation entre les acteurs concernés, pour répondre aux problèmes « intrinsèquement complexes et multi-acteurs » initialement posés. À défaut, il suscitera un aménagement de la situation présente, entre tous les acteurs en jeu par l'adaptation réaliste des réponses actuelles.

En abordant la qualité de la nature comme un « patrimoine commun » dont la prise en charge est le meilleur ferment d'un développement durable parce que « patrimonial », l'audit patrimonial vise à l'action immédiate tout en s'inscrivant dans une perspective spatio-temporelle étendue. Il pourrait être un outil d'évaluation des nouveaux « contrats de qualité de l'agriculture » pour chacune des multiples parties prenantes, dans une perspective d'ensemble constructive.