

Evaluation agri-environnementale de politiques publiques et évaluation des MAE territoriales

Pierre Dupraz, INRA, UMR1302 SMART, 35000 Rennes
Frédéric Zahm, IRSTEA, UR ADBX, 33000 Bordeaux

▮ Jeudi 12 septembre 2013



Introduction

Indicateurs: outils de diagnostic, de suivi et de compréhension

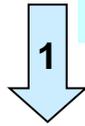
Développement des indicateurs avec le développement de l'évaluation des politiques

- le cadre commun de suivi et d'évaluation du 2^e pilier de la PAC: une obligation réglementaire nécessaire étant donné le manque de documentation sur l'effet environnemental des MAE des programmes précédents.

Intégration des indicateurs dans la définition et le pilotage des politiques

Les indicateurs et l'analyse des questions environnementales dans les politiques

Deux types d'approches



Les indicateurs agrégés

Ils combinent, selon plusieurs méthodes d'agrégation possibles, plusieurs indicateurs relatifs aux composantes économiques, sociales et environnementales du développement durable.

Exemples:

- l'index de soutenabilité environnementale,
- l'empreinte écologique,
- l'indice de bien-être économique durable,
- l'indicateur de développement humain.

L'échelle d'analyse de ces indicateurs est **le pays**.

Cette approche correspond à une évaluation globale **du développement durable**.



Les indicateurs qualifiés
**d'intégration des
questions environnementales**
dans les politiques.

Le cadre commun de suivi et d'évaluation du 2^e pilier de la PAC: une obligation réglementaire intégrée au programme de développement rural pour rendre compte de l'action publique et l'améliorer

“The Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF) provides a single framework for monitoring and evaluation of all rural development interventions for the programming period 2007-2013. The CMEF establishes means for improving programme performance, ensuring the accountability of programmes and allowing an assessment on the achievement of established objectives.

The CMEF is laid down in a set of documents drawn up by the Commission and agreed with Member States. These documents were put together in a handbook which includes a series of evaluation guidelines and guidance fiches on the common indicators for monitoring and evaluation. The indicators are also included in annex VIII of Commission Regulation 1974/2006 laying down detailed rules for the application of Council Regulation 1698/2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). “

Les indicateurs d'intégration des questions environnementales dans les politiques

Dans la littérature, on distingue deux voies méthodologiques

Les cadres comptables basés sur l'approche adoptée en **comptabilité nationale**

1. Les comptes physiques des ressources naturelles.

Les comptes de flux de matière : analyse de flux par les échanges de matières, de l'extraction de ressources naturelles aux rejets de polluants.

2. Les comptes de dépenses environnementales

La méthode **NAMEA** (National Accounting Matrix including Environmental Accounts) qui analyse au niveau des branches d'activités les liens entre l'économie monétaire et la production de polluants ou la consommation de ressources.

Les cadres fondés sur des **caractéristiques physiques.**

Indicateurs **sectoriels** d'environnement

Promouvoir la prise en compte des préoccupations environnementales dans les politiques sectorielles

Ils sont basés sur les interactions physiques entre les activités humaines et l'environnement et sur l'impact de ces interactions : **recherche de causalité**

1. Le modèle de l'OCDE (DSR)

2. Le modèle communautaire (DPSIR)

Zahm, 2011

Et au delà de l'évaluation ?

Des situations de diffusion des indicateurs dans l'action publique agro-environnementale

Un état régulateur
et
non plus régalien

La diffusion des indicateurs
agro-environnementaux
dans l'action publique

L'introduction d'une
logique de résultats et
non de moyens

Une diffusion
dans le débat public

Une diffusion dans des instruments économiques

Outil de **pilotage**
du plan ministériel
Eco-Phyto 2018

Outil de mesure du **résultat**
dans un **contrat de droit public**

Outil de mesure
pour le respect
d'une **norme de certification**

L'indicateur
agro-environnemental **NODU**
Suivre un engagement
politique du Grenelle (n°129)

L'indicateur agro-environnemental
IFT
dans les MAE Territorialisées
réduction de pesticides

La certification **niveau 3**
Haute Valeur Environnementale
2 indicateurs
agro-environnementaux
(% SAU en IAE et
Poids des intrants dans le C.A)

--
**Réduire de 50 %
l'usage des pesticides en 2018**

Une légitimité
dans la sphère publique

**Un outil de
gouvernement /
gouvernance**

L'introduction dans le droit
Une règle, une norme

Plan

Principe d'action et incertitudes d'une politique environnementale

Objectifs des évaluations de politique

Le rôle des indicateurs

Le cas des mesures agroenvironnementales

Références

Zahm, F. (2013). Les indicateurs de performance agro-environnementale dans l'évaluation des Mesures Agro-Environnementales. Synthèse des cadres théoriques et analyse de leur usage en France de 1993 à 2009. Carrefour de l'innovation Agronomique « Indicateurs de performance agri-environnementale » Paris – APCA - 12 septembre 2013. 47 pages.

Chabe-Ferré, S., Desjeux, Y., Dupraz, P., Subervie, J. (2013). Adoption et efficacité des mesures agri-environnementales. In: Denis Lépicier, Aurélie Trouvé, Marielle Berriet-Sollic, dir., Le développement rural en Europe. Quel avenir pour le deuxième pilier de la Politique agricole commune ? Business and Innovation, 4. Bern, CHE : Peter Lang. 205-226.

Principe d'action d'une politique environnementale

But: Modifier l'état de l'environnement, par rapport à une situation « business as usual » tels que les bénéfices de cette modification soient supérieurs à ses coûts

- pas seulement améliorer par rapport à une situation initiale
- réduire ou stopper une dégradation/ accélérer une amélioration

Les coûts correspondent aux moyens engagés/aux profits perdus sur une période donnée pour modifier les choix et les pratiques des agents économiques afin d'obtenir cette modification: plusieurs étapes plus ou moins incertaines.

- Caractériser l'état de l'environnement et la modification attendue
- Anticiper/Mesurer la valeur de la modification (???!!!)
- Connaître les causalités entre les pratiques et l'état de l'environnement et leurs incertitudes: non linéarité, transferts spatiaux, délais de réponses, réversibilité
- Déterminer les changements de pratiques nécessaires et leurs coûts
- Choisir l'instrument de politique (réglementation, taxe, contrats) en fonction des variations de coûts associées et des effets redistributifs, compte tenu des comportements économiques des agents concernés (y compris pouvoirs publics).

Politique publique et évaluation

Indissociables pour agir dans un monde changeant et incertain

S'ajuster au temps politique et au débat public: délimitation des programmes politiques dans le temps et dans l'espace

- Passage de l'analyse coût-bénéfice à l'analyse coût-efficacité
- Anticiper/Mesurer la valeur de l'environnement est, le plus souvent, impossible et remplacé par des objectifs quantitatifs issus de décisions politiques
- Ces objectifs sont souvent des objectifs intermédiaires, basés sur des indicateurs mesurables, en remplacement de finalités environnementales plus difficiles à caractériser: Ecophyto 2018, le facteur 4 pour la réduction des gaz à effet de serre.

L'évaluation a plusieurs rôles

- Réduire les incertitudes dans les chaînes de causalité mobilisées
- Repérer et documenter les effets inattendus
- Informer les parties prenantes, rendre compte de l'action publique et l'améliorer au regard de ses finalités

Les différents objectifs dans le cycle de l'évaluation

1 - Evaluation ex-ante

Conception du programme

Objectifs :

1. Apporter un jugement anticipé sur:

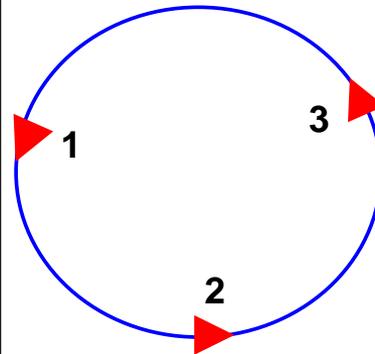
- le diagnostic des enjeux,
- la pertinence de la stratégie et des objectifs: **documentation et**

contextualisation des causalités

- La cohérence avec les autres politiques,
- le réalisme des impacts attendus

2. Aide à préciser les critères de sélection des projets à retenir et à s'assurer du respect des priorités,

3. Permettre d'expliquer les choix opérés et leurs conséquences attendues => contribue à la transparence des décisions publiques.



3 - Evaluation ex-post

Achèvement du programme

L'évaluation ex-post est un **jugement** sur l'ensemble du programme et notamment **ses impacts**.

Objectifs :

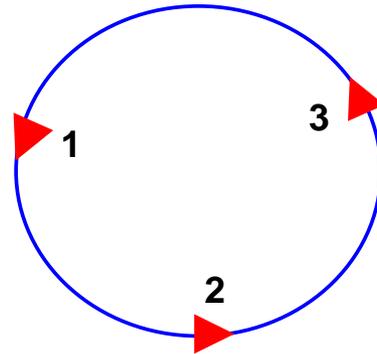
1. Rendre compte de l'utilisation des ressources, de l'efficacité des interventions

2. Mesurer les effets attendus et rendre compte des effets inattendus.

3. Analyser les facteurs de réussite ou d'échec, la durabilité des résultats et les impacts

4. Proposer des enseignements généralisables à d'autres programmes ou à d'autres régions.

Les différents objectifs dans le cycle de l'évaluation



2. Evaluation à mi-parcours

Suivi du programme – modification

Objectif : Regard critique sur les premières réalisations et ajustements, apprécie également la qualité du suivi et de la mise en œuvre.

Les trois dimensions de l'évaluation d'une politique

Dimension cognitive

IMPUTER - RENDRE COMPTE

Imputer des résultats ou des impacts à des systèmes d'action ou de décision afin de :

- * permettre aux citoyens de juger de la qualité des politiques
- * permettre aux responsables de rendre compte de leur action

Dimension managériale

FORMER - MOBILISER

- confronter les acteurs aux résultats et impacts de leurs actions
- permettre aux acteurs de mieux comprendre les processus auxquels ils participent
- aider les acteurs à réfléchir aux objectifs des politiques publiques et à se les approprier

Dimension politique

DECIDER - AMELIORER

Eclairer les choix publics par une appréciation de l'impact des politiques sur la société :

- rationaliser l'allocation des ressources budgétaires
- améliorer la conception et les conditions de mise en oeuvre des politiques

Dupuis, 2004, thèse p. 338

Le rôle des indicateurs dans le cycle de l'évaluation

1) Evaluation ex-ante

- Expliciter et si possible contextualiser les chaînes de causalités mobilisées par le programme politique en lien avec l'état de l'art (cohérence des moyens et des objectifs)
- Préparer le suivi et l'évaluation ex-post en caractérisant (en quantifiant si possible) le scénario « business as usual » et l'effet attendu du programme

2) Suivi

- Informer sur l'avancement des réalisations et ajuster la mise en œuvre si nécessaire

3) Evaluation ex-post

- Mesurer les réalisations et calculer **les effets propres** du programme
- Vérifier les causalités et les délais
- Expliquer les écarts vis-à-vis des objectifs

Grille d'indicateurs actuels: mélanges d'indicateurs de moyens, de résultats intermédiaires et d'état de l'environnement

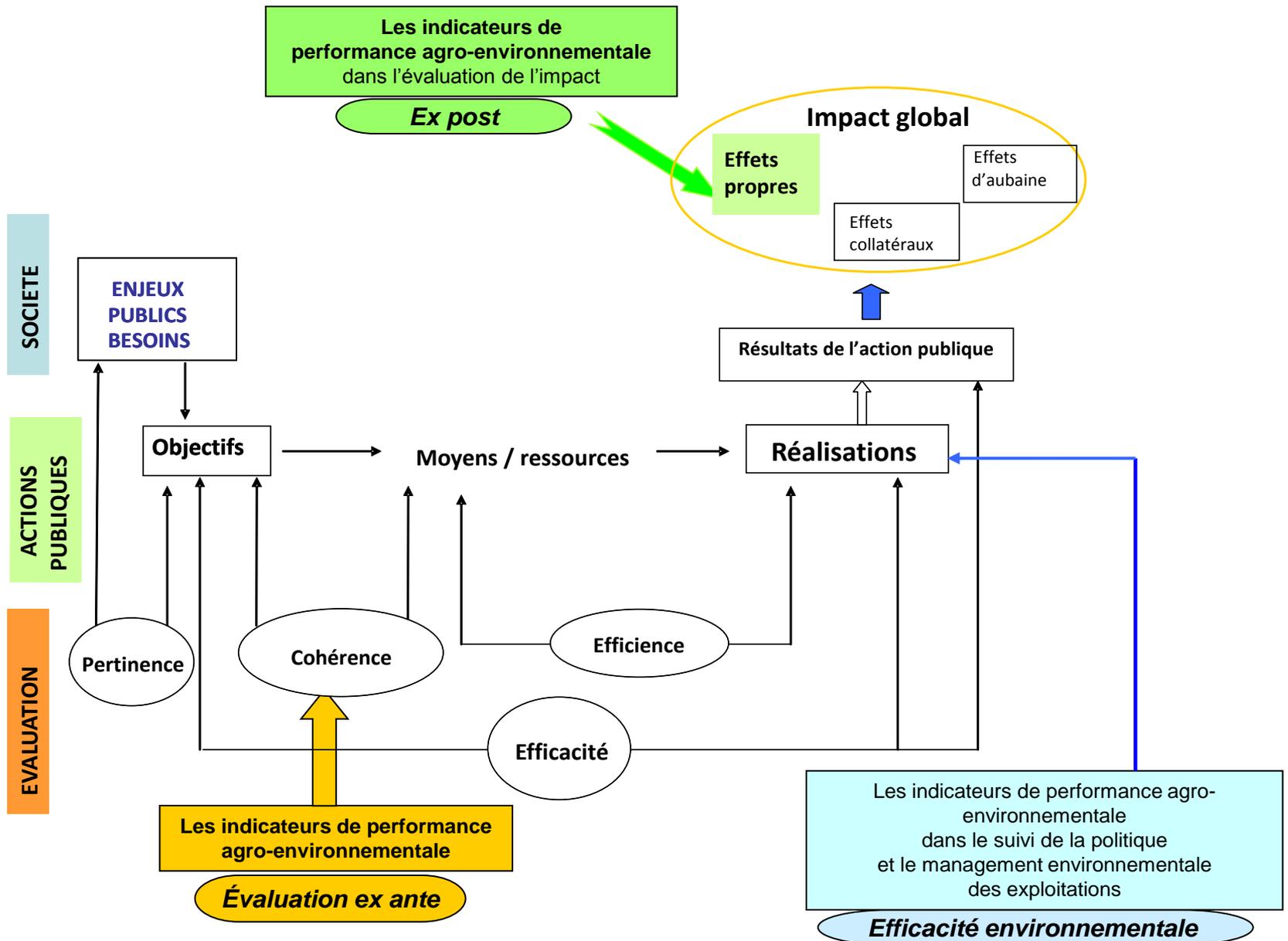
Extrait de la liste des indicateurs du cadre commun (CCSE) pour l'évaluation des MAE du PDRH 2007-2013

Indicateurs de référence associés au contexte

N° du CCSE	Objectifs	Indicateurs	Unités de mesure
17	biodiversité	Population d'oiseaux des champs	Evolution de la population des oiseaux des champs
18		Terres agricoles et forestières à haute valeur naturelle	SAU en Haute Valeur Environnementale
20	Qualité de l'eau	Bilan brut des éléments nutritifs	Excédent d'azote en kg/ha Excédent de phosphore en kg/ha
21		Pollution par les nitrates	Evolution annuelle des concentrations de nitrates dans les eaux souterraines et de surface
		Pollution par les pesticides	Evolution annuelle des concentrations de pesticides dans les eaux souterraines et de surface
22	Sol	Zones présentant un risque d'érosion des sols	Surface à risques d'érosion des sols (T/ha/year)
23		Agriculture biologique	SAU en agriculture biologique
24	Changement climatique	Production d'énergie renouvelable issue de l'agriculture et de la forêt	Production d'énergie renouvelable par l'agriculture (ktoe) Production d'énergie renouvelable par la forêt (ktoe)
25		SAU dédiée à la production d'énergie renouvelable	SAU dédiée aux cultures énergétiques et à la biomasse
26	Changement climatique / qualité de l'air	Emission de gaz d'origine agricole	Emission de gaz à effets de serre et d'ammoniac par l'agriculture

SAU : Surface agricole utilisée

ktoe : kilotonnes d'équivalent pétrole



Les effets propres ou l'additionnalité d'un programme: Le cas des mesures agri-environnementales (MAE)

1) Une question non triviale

- Quels auraient été les résultats (les réalisations ou les impacts) en l'absence du programme ?
- Cette situation de référence, dite contrefactuelle (appelé précédemment « scénario business as usual » n'est pas observable ex-post.

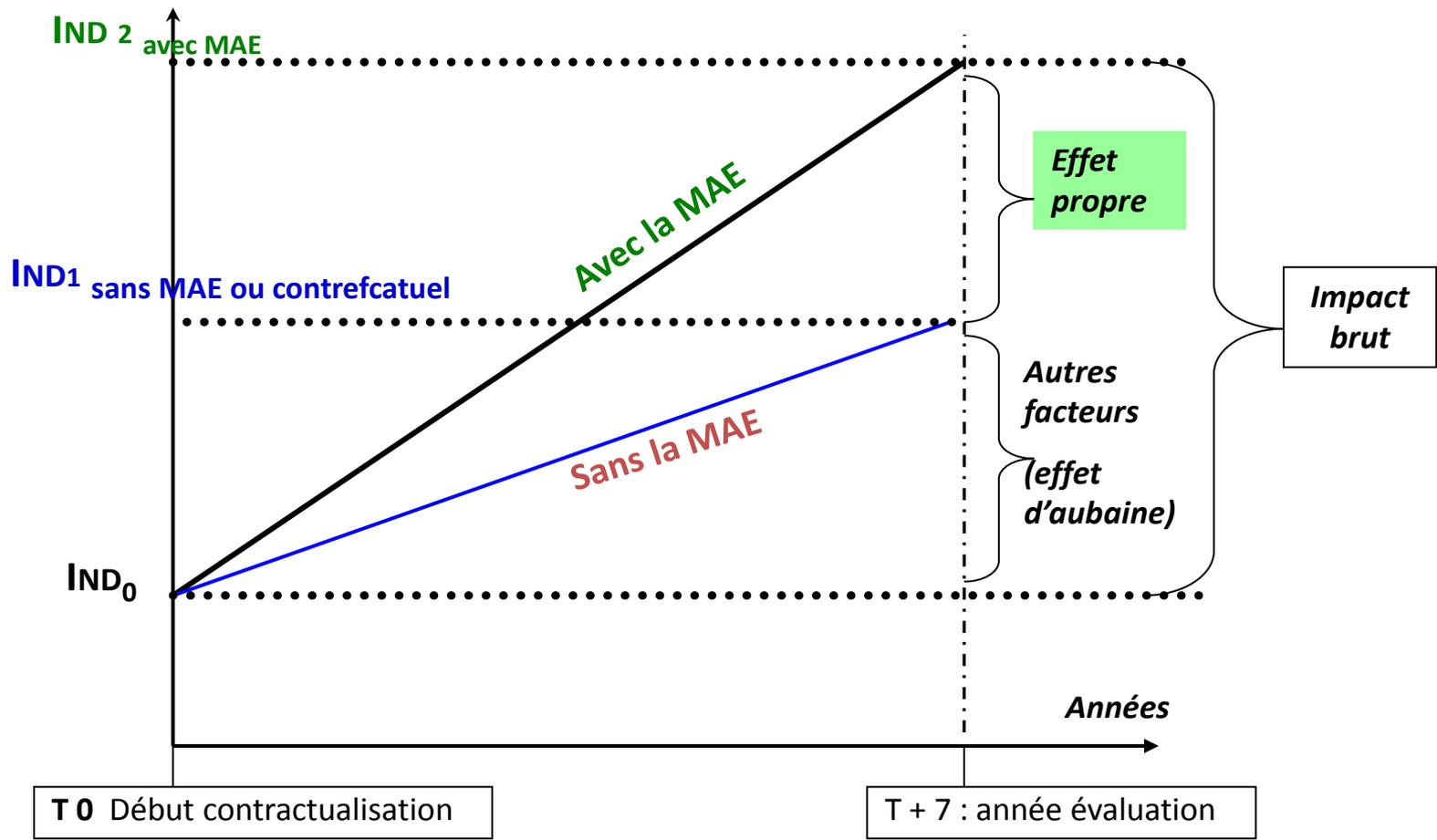
2) Définition des effets propres

- Changements strictement imputables au programme
- Part de la différence entre la situation initiale et la situation finale qui n'existerait pas sans le programme = additionnalité
- Le complément est un effet d'aubaine dans le cas des MAE: le programme rémunère ce qui aurait de toute façon été réalisé, compte tenu des autres déterminants des pratiques (prix, autres politiques, nouveaux débouchés)

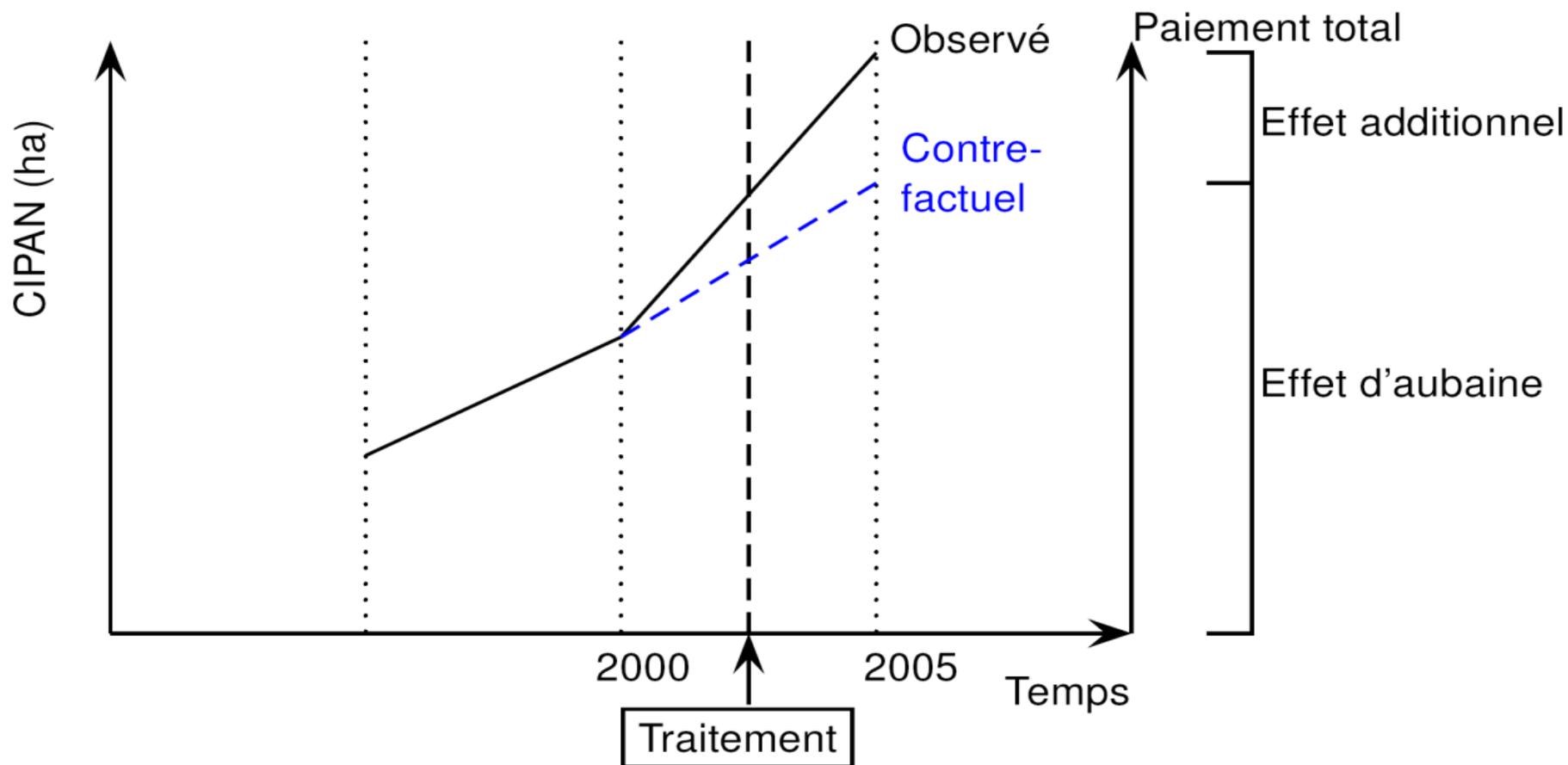
3) Cas des MAE: le rôle de l'hétérogénéité des exploitations éligibles

- Auto-sélection des bénéficiaires en fonction de leurs caractéristiques
- Seuls ceux qui ont anticipé un gain participent
- Les effets d'aubaine ne sont pas nécessairement anticipés et ne sont qu'une partie du gain final associé à la participation.

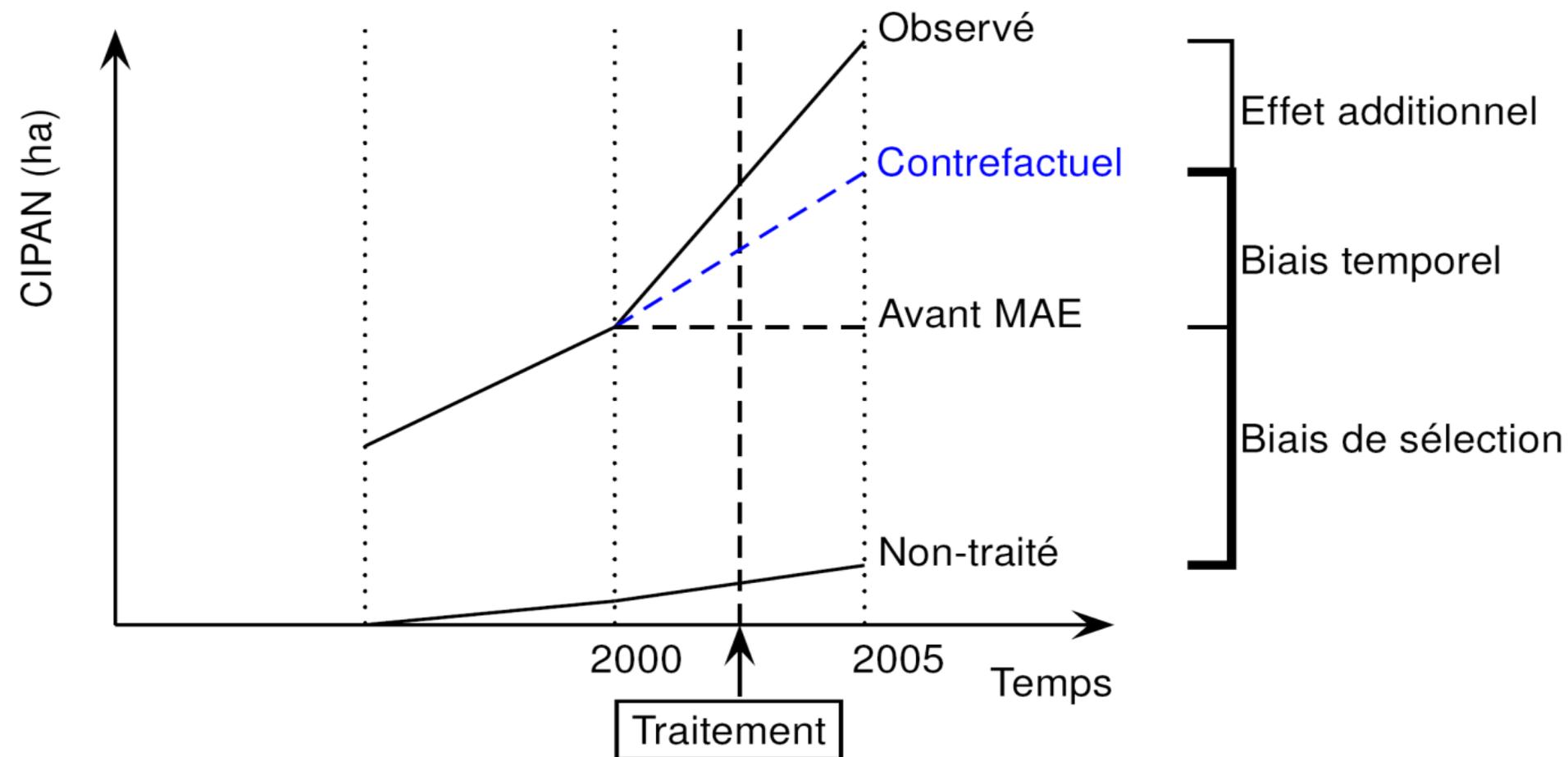
Amélioration de l'environnement
estimé par l'indicateur



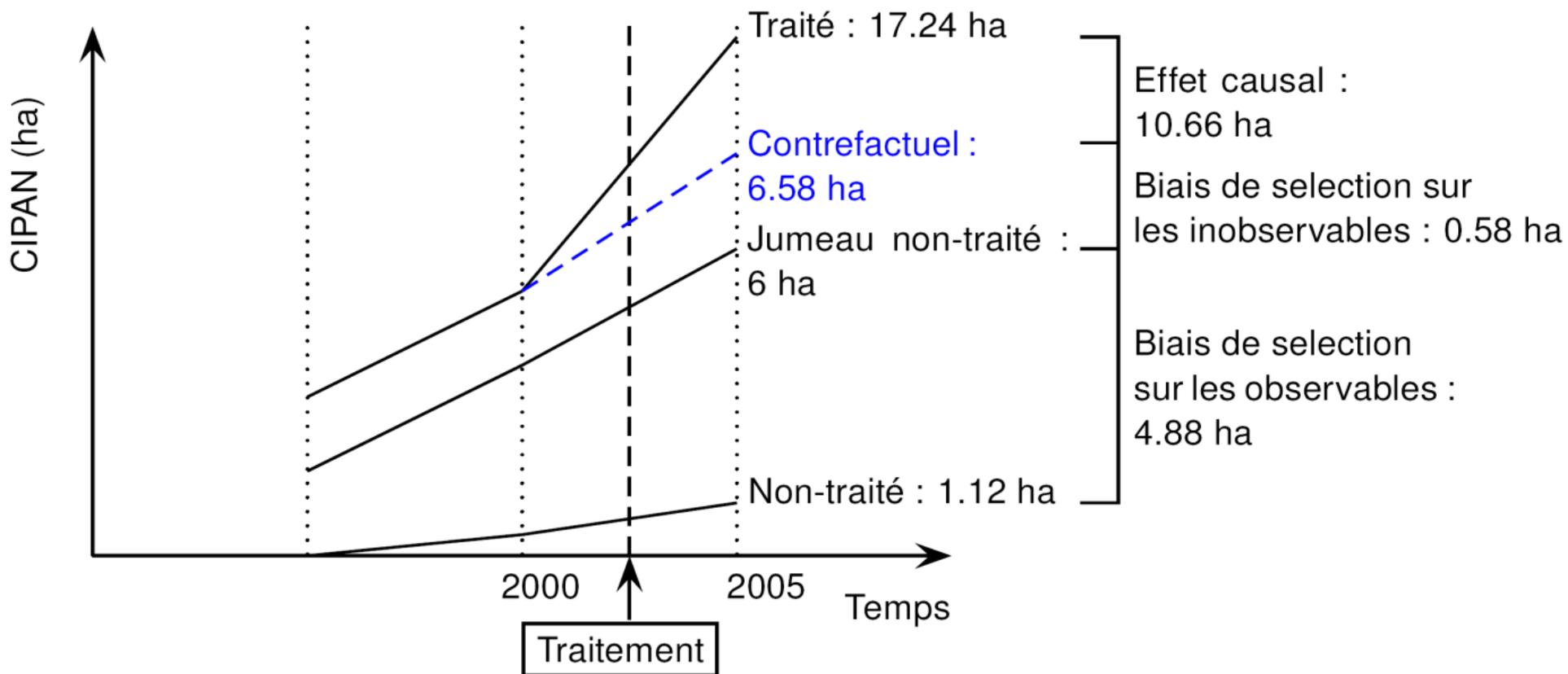
L'effet propre (additionnel) de la mesure 301 du PDRN 2000-2006 (le traitement) pour l'implantation de cultures intermédiaire piège à nitrate (CIPAN): cas de l'exploitation moyenne ayant adopté la mesure



Biais d'interprétation de l'effet de la mesure 301 (CIPAN): comparaison de l'exploitation moyenne ayant adopté la mesure avec l'exploitation moyenne n'ayant pas adopté (« non traité »)



Calcul de l'effet additionnel (causal) de la mesure 301 (CIPAN) par construction statistique de jumeaux non adoptants aux exploitations ayant adopté la mesure: contrefactuel et résultats moyens (Chabe-Ferret et al., 2013).



La comptabilité mal renseignée des MAE

Les coûts financiers totaux, à rapporter aux effets propres, comprennent

- 1) Les coûts d'élaboration, de mise en œuvre, et de suivi-évaluation
 - Supportés par l'UE, l'Etat et les collectivités territoriales: **en partie budgétée et connue mais rarement considérée (absence de comptabilité analytique)**
 - Supportés par d'autres organisations (associations, chambres consulaires, etc...): **en partie non remboursée et inconnue (dispersion des acteurs)**
 - Les coûts de transaction privés des non-bénéficiaires: **faibles mais inconnus**

- 2) Les paiements agri-environnementaux supportés par l'UE, l'Etat et les collectivités territoriales couvrant (ou non)
 - Les coûts de transaction privés des bénéficiaires: **non négligeables et mal connus (5 à 35% des paiements sur un échantillon du PDRN 2000-2006)**
 - Les coûts et les pertes associés à la mise en œuvre du cahier des charges: **l'argent « actif »**
 - Le gain financier de l'adoption, dont l'effet d'aubaine: **transfert de revenu constituant une des principales incitations de l'adoption.**

Pour mémoire: le produit des sanctions

La comptabilité mal renseignée des MAE

Les bénéfiques, non monétarisés, comprennent

- 1) **Les bénéfiques associés aux effets propres, variables selon leur pérennité après le contrat** : on peut distinguer (dans les deux sens du terme)
 - Les MAE de transition où l'on sait ce que l'on veut faire et comment: exemple de la conversion à l'agriculture biologique
 - Les MAE à pérenniser où l'on sait ce que l'on veut faire et comment: exemple du maintien d'une agriculture adaptée aux enjeux écologiques dans les marais où on utilise des MAE faute de meilleurs instruments de politique disponibles

- 2) **Les bénéfiques associés à l'évaluation, notamment par la réduction des incertitudes dans les chaînes de causalité entre pratiques, réalisations et impacts réels**: on devrait distinguer et reconnaître comme telles
 - Les MAE expérimentales où on ne sait pas toujours bien ce que l'on veut faire ni comment: beaucoup d'exemples de l'entretien des haies et des bordures de champs à la réduction d'intrants. C'est pour ces mesures que l'évaluation est cruciale afin de capitaliser des connaissances adaptées à chaque territoire.

Conclusion

Evaluation et programme politique doivent être conçu conjointement et de manière cohérente

Cela comprend

- la mise en œuvre du choix des indicateurs pertinents et des dispositifs de d'observation et de calcul nécessaires au renseignement de ces indicateurs
- l'écriture des scénarios « business as usual » et « objectif » et de leurs conditions de réalisation (notamment anticipations de prix pour ce qui concerne les MAE)

Les bénéfices n'étant pas monétarisés pour la plupart doivent faire l'objet d'une diffusion publique et d'un débat de toutes les parties prenantes (y compris contribuables), car les objectifs correspondants et les moyens mobilisés sont des décisions politiques (médiation entre l'offre et la demande de biens publics environnementaux hors marché).