

La prospective et l'évaluation des politiques publiques agricoles Panorama international

Les travaux de prospective et d'évaluation des politiques publiques agricoles revêtent de fortes disparités selon les pays, tant en ce qui concerne les sujets abordés que les périmètres choisis, les méthodologies mises en œuvre et les moyens affectés. Tel est le bilan d'une enquête menée auprès de 21 pays par le Centre d'études et de prospective du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche. Même si les démarches prospectives se développent dans certains pays du Nord, l'évaluation reste prépondérante. Les travaux menés, aussi bien prospectifs qu'évaluatifs, restent souvent cantonnés au niveau national, les partenariats internationaux étant moins le fruit des États que d'initiatives d'universités ou de centres de recherche. Enfin, les approches économiques occupent de façon significative les deux terrains, prospectif et évaluatif, tandis que les travaux sur les aspects sociaux et environnementaux de l'agriculture sont surtout issus de pays de l'Union européenne.

L'objectif de cette note est, sur la base d'un questionnaire diffusé à des homologues étrangers, de faire un rapide panorama des pratiques en matière de prospective et d'évaluation des politiques publiques dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et du développement rural. Il s'agit ici d'indiquer des tendances, de souligner des champs de préoccupations, de préciser le statut des organismes concernés, de renseigner sur la place réelle donnée aux démarches prospectives et évaluatives. Alors que les marchés et secteurs agricoles nationaux sont mondialisés et interdépendants, un pays ne peut plus penser ses politiques indépendamment du contexte international. Il semblait donc nécessaire de réaliser ce tour d'horizon hors de l'hexagone.

Le souhait d'aborder en même temps évaluation et prospective vient du fait que ce sont deux registres modernes et complémentaires d'aide à la décision publique. Pour éviter certains biais de compréhension, le questionnaire diffusé comportait des définitions de l'éva-

luation et de la prospective. Par évaluation, nous entendons un outil de mesure des effets propres d'une action publique, susceptible de comparer les résultats obtenus avec les objectifs attendus. Et par prospective nous entendons une base de scénarios, appuyée sur des tendances de fond ou des signaux faibles, destinée à éclairer la réflexion stratégique.

Les données ont été recueillies entre octobre 2008 et janvier 2009 sur la base d'un questionnaire diffusé en français et en anglais à 56 attachés agricoles étrangers en poste en France. Parmi eux, 21 ont répondu, provenant des pays suivants : Canada, Japon, Pays-Bas, États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, Autriche, Brésil, Chypre, Corée du Sud, Espagne, Hongrie, Suisse, Belgique, Afrique du Sud, Algérie, Lettonie, Norvège, Finlande, Pologne, Sénégal. En complément, des entretiens plus approfondis ont été réalisés avec quelques interlocuteurs. L'objectif était d'identifier les organismes ministériels ou sous tutelle ministérielle opérant à l'échelon national, de

comprendre leurs modes de fonctionnement et d'identifier leurs principales activités.

Les résultats obtenus révèlent plusieurs éléments : la prééminence de l'évaluation et l'existence assez récente de structures de prospective ; la prépondérance des études à caractère économique ; la diversité des méthodes de travail ; l'absence de démarche commune à une majorité de pays, même sur des sujets précis, et des collaborations entre pays quasi-inexistantes, tout au moins au niveau des États.

Le format réduit de cette note oblige à ne présenter que les principaux résultats. Des analyses plus approfondies, par exemple État par État, ou thème par thème, insisteraient sur d'autres aspects : histoire des organismes, formats de publication, composition des équipes, débouchés de leurs recommandations, etc. Après un premier aperçu de la variété des situations (1), nous insisterons sur la priorité accordée à l'évaluation (2). On verra ensuite que les études menées privilégient en général une approche écono-

mique (3) et qu'elles s'inscrivent dans un cadre assez strictement national (4).

1 - Des caractéristiques variables d'un pays à l'autre

Les premières structures de prospective et/ou d'évaluation des politiques publiques agricoles sont nées dans les années soixante et soixante-dix. Par exemple, la Belgique (Wallonie) crée à cette époque une équipe de prospective publique au sein de son Institut Economique Agricole, lequel a été transformé en 2002 en Direction de l'analyse économique agricole. C'est à Chypre, au Canada et aux États-Unis que l'on trouve les autres organismes les plus anciens (début des années 1970), au sein des ministères de l'Agriculture ou d'administrations équivalentes. Dans l'ensemble, il faudra attendre les années 2000 pour voir les États se doter de réelles structures dédiées.

Les institutions auxquelles se rattachent ces outils de prospective ou d'évaluation sont variables. La Hongrie, la Norvège et la Finlande indiquent sous-traiter toutes leurs études à des instituts de recherche publics ou privés, souvent liés aux ministères de l'Agriculture. L'Algérie confie, elle, ce travail au Commissariat général à la planification et la prospective, créé en 2006 et qui dépend du gouvernement. La majorité des autres pays déclarent avoir, au sein des ministères en charge de l'agriculture, des organes *ad hoc*. Il s'agit soit de groupes d'experts (Pays-Bas, Brésil) intervenant en tant que conseils auprès des décideurs, soit d'une équipe attitrée (Royaume-Uni), d'un bureau en charge de la planification (Chypre), d'un département de coordination des politiques (Lettonie), de cellules réparties dans différentes directions du ministère de l'Agriculture (Pologne). Mêmes quand les équipes internes sont de taille importante, elles sous-traitent une partie de leurs réflexions à des institutions extérieures.

Concernant les moyens humains, le bilan qui ressort de notre enquête est extrêmement contrasté, le nombre de personnes affectées dans les équipes variant de 2 (Autriche) à 136 (Hongrie). Cet écart laisse supposer une compréhension différente des limites des fonctions « prospective »

et « évaluation », et certainement même du sens attribué à ces termes. Au Sénégal, par exemple, 46 personnes font partie de la Direction de l'analyse, de la prévision et des statistiques (DAPS) du ministère de l'Agriculture, mais seuls 14 travaillent effectivement sur des sujets de prospective et d'évaluation.

Pour ce qui est des moyens budgétaires, les informations recueillies décrivent, dans l'ensemble, une absence d'enveloppe affectée directement aux instances d'évaluation et de prospective. En-dehors de la Pologne, les crédits sont débloqués en fonction des projets, sans véritable programmation annuelle (Allemagne, Autriche, Brésil, Norvège). Certains pays travaillent en partenariat avec des organisations internationales comme l'OCDE pour les études prospectives. « *Nous recevons les perspectives internationales de l'OCDE que nous mettons à jour et utilisons dans la production de nos perspectives nationales, indique ainsi le Canada. Nous remplissons ensuite un questionnaire des perspectives pour le Canada que nous faisons parvenir à l'OCDE. Ils utilisent ce questionnaire et celui d'autres pays comme point de départ de leurs perspectives internationales. D'un point de vue comptable cela revient à un projet cofinancé* ». Les budgets sont en fait difficilement comparables car le volume d'études externalisées, au privé ou au public, est très variable. Plus globalement, il semble que ces activités d'études ne soient pas toujours bien suivies et que des doutes subsistent sur leur efficacité.

2 - L'évaluation des politiques publiques reste privilégiée

Malgré un développement évident des démarches de prospective, mais qui semble limité à certains pays du Nord (États-Unis, Espagne¹, Canada), c'est l'évaluation des politiques agricoles et agro-alimentaires qui est prépondérante. Si aucun des 21 pays répondants n'évoque de structure ministérielle de prospective, nombreux sont ceux en revanche qui bénéficient d'équipes et de budgets assez conséquents dédiés à l'évaluation. La Pologne, la Corée du Sud et le Japon² signalent dans leurs réponses des équipes travaillant au sein d'institutions publiques, variant entre 10 et 30 per-

sonnes affectées à l'évaluation des instruments des 1^{er} et 2^e piliers de la Politique agricole commune (Pologne) ou à l'évaluation de politiques agricoles au niveau national ou local. Cependant, là encore, les chiffres avancés par certains États montrent une acception différente du périmètre de l'évaluation qui ne permet pas d'apprécier convenablement les spécificités nationales.

Ce constat sur la primauté de l'évaluation est confirmé par la façon dont les structures perçoivent leurs rôles. L'aide à la décision publique, avec un intérêt porté sur l'objectivité des avis émis, est l'enjeu premier affiché par la plupart des pays interrogés. Il est suivi immédiatement par l'attention portée aux « effets d'une politique conduite » (Japon), « aux programmes d'évaluation » (Norvège), « au système d'évaluation courante » (Pologne). Comme la Hongrie, l'Espagne a instauré des programmes d'évaluation des politiques publiques mises en œuvre dans le cadre de la PAC. S'y ajoute un programme d'études annuel « *sur des thèmes pertinents* » d'évaluation et de prospective doté d'un budget de 8 millions d'euros, dont le tout nouveau ministère de l'Environnement, du Milieu Rural et Marin bénéficie également.

Au niveau de l'Union européenne, la Commission impose des lignes directrices aux États membres pour leurs études d'évaluation et met à disposition des outils partagés, comme le *Helpdesk Evaluation* ou l'outil *Seamless*³, système de modélisation en environnement et agronomie reliant science et société. Par ailleurs, l'évaluation des programmes européens du 2^e pilier de la PAC se fait souvent au niveau régional, considéré comme plus innovant, en particulier dans les États fédéraux (exemple des Länder allemands).

On trouve également des réseaux internationaux d'évaluation, toutes thé-

1. Rapports élaborés par le ministère espagnol de l'Agriculture :

<http://www.mapa.es/es/alimentacion/pags/consumo/comercializacion/estudio/estudios.htm>

<http://www.mapa.es/app/vocwai/LisatdoDocumentos.aspx?tg=informes&sec=lct&Ing=es>

http://www.mapa.es/es/ministerio/pags/analisis_prospectiva/introduccion.htm (rapports élaborés par l'Unité d'analyse et de prospective)

2. Voir le site du ministère japonais de l'Agriculture, de la Forêt et des Pêches (MAFF) :

<http://www.maff.go.jp/j/assess/index.html>

3. <http://www.seamless-ip.org/>

matiques confondues, comme celui de la Société européenne d'évaluation, organisme privé habitué à travailler avec des instances publiques, qui se fixe pour objectif la diffusion des « bonnes pratiques » d'évaluation au sein de l'UE. Autre exemple, l'office d'évaluation de la fondation internationale pour le développement de l'agriculture (IFAD)⁴, qui dépend des Nations unies et travaille plus spécifiquement auprès des pays en développement.

3 - Des approches strictement économiques aux approches transversales

D'après les réponses à notre enquête, on observe une grande disparité dans les approches adoptées par les différents organismes. Ces différences sont également marquées entre les pays. Les États-Unis est l'un de ceux qui focalisent leur attention évaluative et prospective sur des sujets majoritairement économiques⁵, alors que les petits pays ont une approche souvent plus large, transversale et équilibrée.

Dans le premier cas (approche centrée sur l'économie), on privilégie les réflexions prévisionnelles et sectorielles. Les thèmes étudiés sont alors révélateurs de la façon dont chaque pays envisage la sphère économique et l'avenir de son agriculture. Le Canada retient « *tout ce qui pourrait avoir une importance pour les marchés agricoles* » : biocarburants, maladies animales, cycles de prix, libéralisation des marchés, etc. La réponse brésilienne⁶ insiste elle sur les performances économiques de ses industries agro-alimentaires, sur les systèmes assurantiels ou les productions d'agroénergie. En Belgique et en Afrique du Sud⁷, ce sont la rentabilité des exploitations et les impacts économiques de certaines crises qui sont mis en avant. Aux États-Unis, on s'inquiète de l'efficacité financière des politiques agricoles (« *if we spend a dollar less in government money, does it lower farm income by more than a dollar ?* ») mais aussi du ralentissement économique lié à la crise financière, de l'augmentation des coûts de production pour les agriculteurs et de l'application du *Farm Bill* 2008 dans ce contexte. Le *Center for agricultural and rural development* (CARD) de l'université de l'Iowa⁸ comme le *Food and Agricultural Policy Research* (FAPRI)⁹

dans le Michigan rejoignent cette lecture des questions agricoles.

L'approche économique se manifeste aussi par le rattachement prioritaire des équipes à des structures d'analyse économique. C'est le cas du *Research institute for agricultural economics* (AKI), pôle de recherche hongrois sur l'économie agricole financé à 78 % par le ministère de l'Agriculture et du Développement rural, ou de la sous-direction des études économiques et de la prospective, créée en Algérie en 2000, au sein de la Direction de la programmation, des investissements et des études économiques du ministère de l'Agriculture.

D'autres pays vont au-delà de ces aspects économiques et prennent en compte, par exemple, l'impact des pratiques agricoles sur la santé, l'environnement, le développement rural, l'emploi, la biodiversité, etc. C'est le cas de la Hongrie¹⁰, de la Pologne¹¹, de l'Autriche, des Pays-Bas¹², de l'Allemagne, de l'Algérie et du Sénégal. Certains États membres de l'UE soulignent, comme sujets prioritaires, la PAC d'après 2013 (Allemagne), les effets du bilan de santé de la PAC ou la non-reconduction des quotas laitiers (Hongrie, Wallonie).

Si les modèles économétriques et l'analyse statistique apparaissent comme les principaux outils utilisés dans le cadre d'études, ils sont peu mutualisés au niveau international. Des exemples de travaux d'harmonisation des méthodes de prospective existent cependant, qui cherchent à construire une base commune de références (vocabulaire, démarche, etc.). On citera ainsi le COST Action 22 (*Advancing Foresight Methodologies*)¹³, financé majoritairement par la Direction générale de la recherche (DG Recherche), à Bruxelles, qui rassemble les États membres ainsi que la Turquie et Israël. Un autre exemple intéressant de mise en réseau est l'*International Assessment of Agricultural Science Knowledge and Technology for Development* (IAASTD, ou Évaluation internationale des sciences et technologies agricoles au service du développement, EISTAD)¹⁴.

Malgré ces quelques initiatives, le lentement de la mise en place d'un « langage » commun complique singulièrement les possibilités d'échanges de résultats d'études prospectives et évaluatives. Il

faut dire que ces modes de raisonnement sont encore en construction, que leurs démarches et concepts sont moins normalisés que dans les disciplines académiques. Les outils peuvent même varier selon le type d'évaluation réalisée. Par exemple, au Japon, selon qu'il s'agit d'une « *performance evaluation* », « *comprehensive evaluation* » ou « *project evaluation* », on emploie des bases de données statistiques et des mesures de retours sur investissements. La même variabilité est constatée du côté de la prospective. L'accent est certes placé sur la méthode des scénarios (Espagne, Belgique, Hongrie, Norvège, Sénégal), mais les modalités précises de scénarisation peuvent fortement varier d'un pays à l'autre. Il en va de même pour les *Foresights*¹⁵, identiques dans leur inspiration, mais souvent dissemblables dans leur réalisation. Parmi ces derniers, on peut retenir le *Foresight* britannique¹⁶, rattaché au *Department for Innovation*,

4. <http://www.ifad.org/evaluation/index.htm>

5. Voir le document *USDA Agricultural projections to 2017*, publié par l'USDA en février 2008.

6. Voir le site du ministère brésilien de l'Agriculture : <http://www.agricultura.gov.br> (Projeções do agonegocio informações sobre agonegocio).

7. Voir le site du ministère de l'agriculture d'Afrique du Sud : <http://www.nda.agric.za> (rapports trimestriels d'évaluation).

8. *What effect does free trade in agriculture have on developing country populations around the world ?*, avril 2008. Etude allant dans le sens de la libéralisation des marchés agroalimentaires.

9. Rapport annuel :

<http://www.fapri.iastate.edu/outlook/2010/>

10. Voir le site du ministère hongrois de l'Agriculture : <http://www.aki.gov.hu/ekpolc>

11. Voir le site du ministère polonais de l'agriculture : <http://www.minrol.gov.pl>

12. Voir le site de l'université de Wageningen : <http://www.agricultureintransition.wur.nl/UK/Subject/>

13. Voir le lien Internet : <http://www.costa22.org/>

14. Voir Even M.-A., *L'IAASTD, une expertise internationale qui marque un changement de paradigme pour l'agriculture*, Analyse n° 6 du Centre d'études et de prospective du MAAAP.

http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/prospective-evaluations/publications/9108/repertoire-notes-d/downloadFile/FichierAttache_5_f0/%20Analyse_6_IAASTD.pdf et le développement

<http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/analyse60905.pdf>

15. *Foresight* : exercice de prospective, portant souvent sur des enjeux scientifiques et techniques, impliquant les parties prenantes (autorités publiques, industries, organismes de recherche, ONG, etc.) et organisé à différents niveaux, du local à l'international. Le *foresight* a pour objectif d'identifier les futurs probables, d'imaginer les futurs souhaitables et de définir des stratégies. Les résultats obtenus visent à nourrir la décision publique.

16. <http://www.foresight.gov.uk>

Universities and Skills, qui a lancé en novembre 2008 un programme de travail *Global Food and Farming Futures*¹⁷. Retenons aussi, au Danemark, le *Foresight analysis for world agricultural markets* (AG2020)¹⁸, financé par la DG Recherche, lancé en 2007 et qui devrait s'achever en 2010.

Au vu des données recueillies par notre enquête, une même disparité concerne les commanditaires des études d'évaluation et de prospective. Les ministères de l'Agriculture sont majoritairement cités mais, dans de nombreux pays, les commandes peuvent aussi venir d'autres instances : ministère des Affaires économiques, ministère de l'Éducation et des Sciences (Pays-Bas), Parlement, gouvernement national, gouvernements locaux (Chypre, Afrique du Sud), ministère ou département d'État des politiques publiques (États-Unis, Japon).

4 - Peu de partenariats internationaux mais des liens avec la recherche et les professions agricoles

Peu de collaborations internationales sont mentionnées à propos des travaux d'évaluation ou de prospective des politiques agricoles et alimentaires. Quand ces échanges existent, ils se font seulement sur la base d'une proximité géographique, entre États voisins. C'est le cas des États-Unis et du Canada. De façon similaire, des États membres de l'UE travaillent ensemble au travers de participations au Réseau européen d'évaluation ou au Comité permanent pour la recherche agricole (CPRA)¹⁹. Troisième exemple de collaboration, celui de la Norvège²⁰ avec les pays scandinaves dans le cadre du *Nordic Council of Ministries*.

Les collaborations entre institutions d'État et organismes de recherche (sous tutelle ou non) sont nombreuses : *Research Institute for Agriculture Economics* (Hongrie), Agence de la restructuration et de la modernisation de l'agriculture (Pologne), universités et associations de producteurs (Hongrie, Afrique du Sud, Wallonie, Canada, États-Unis), *Brazilian agricultural research enterprise* (Embrapa) et *National Company of Food Supply* (CONAB/Brésil), *Agrifood research Finland* (MTT/Finlande), etc. Le ministre de l'Agriculture et/ou de l'Alimentation peut également s'entou-

rer de conseils d'experts comme c'est le cas en Allemagne avec le *Scientific advisory board on consumer and food policies* et le *Scientific advisory board on agricultural policy*.

Le manque d'échanges internationaux s'explique en partie par le fait que les commanditaires des études, ainsi que les publics potentiellement intéressés, sont le plus souvent internes aux pays : ministères, parlement, industriels, professionnels de l'agriculture, ONG, médias, grand public, etc. Il est rare que les répondants ajoutent la Commission européenne à leur liste de destinataires (Autriche). Le Canada, la Hongrie et l'Afrique du Sud indiquent travailler en partenariat avec des organisations internationales comme la FAO et l'OCDE « *surtout sur les perspectives agricoles et la modélisation des marchés agricoles* » (Canada) ou « *la multifonctionnalité de l'agriculture* » (Norvège, à travers la *Norwegian University of Life Sciences*). Mais ces exemples restent limités.

* *
*

On le constate, l'acception donnée par les différents pays aux notions de prospective et d'évaluation est variable, ce qui oblige à prendre les résultats de notre enquête avec précaution. Quelques constats ressortent cependant avec force. Ainsi, les démarches d'évaluation sont encore prédominantes sur celles de prospective, même si ces dernières se développent et évoluent tant dans leurs objets que leurs

17. <http://www.foresight.gov.uk/OurWork/ActiveProjects/FoodandFarmingFutures/FoodandfarmingProjectHome.asp>

18. http://www.risoe.dk/Research/sustainable_energy/energy_systems/projects/AG2020.aspx?sc_lang=en

19. Voir les approches principales pour les Pays-Bas et autres États membres de l'UE au sein du CPRA (ou SCAR en anglais) :

http://ec.europa.eu/research/agriculture/scar/index_en.cfm?p=1_nl

http://ec.europa.eu/research/agriculture/scar/index_en.cfm?p=3_capacities

20. Quelques exemples de partenariats créés par le ministère norvégien de l'agriculture et des organismes de recherche nationaux :

<http://www.slf.dep.no> (Norwegian agricultural authority)

<http://www.nilf.no> (Norwegian agricultural economics research institute)

<http://www.bygddeforskning.no> (Centre for rural research)

méthodes. En second lieu, l'approche souvent économique, prisée par un certain nombre de pays, devra se renforcer dans le contexte actuel de crise financière. Enfin, si des partenariats internationaux existent, ils sont rares dans les domaines de l'agriculture et de la ruralité, et souvent focalisés sur les technologies agronomiques.

Reste à savoir quel est le degré réel d'utilisation des réflexions prospectives et évaluatives dans les processus de prise des décisions politiques. Les données recueillies par notre enquête ne permettent pas de s'en faire une idée précise. On perçoit seulement quelques doutes sur la pérennité et l'utilité des fonctions remplies par ces réflexions. Une remarque d'un pays européen, concernant ses sujets prioritaires dans les prochaines années, est assez significative du manque de stabilité et de reconnaissance du travail réalisé dans ces domaines : « *ces sujets, indique-t-elle, pourraient changer après les prochaines élections* ». La gêne qui apparaît dans les réponses à la question sur l'impact réel des travaux menés renforce ce sentiment de fragilité. « *Unfortunately, we are not able to determine to what extent a specific decision is affected by our studies* », ajoute l'un des pays interrogés. Pour autant, le Royaume-Uni, la Belgique et la Pologne semblent optimistes : les recommandations émises lors d'études d'évaluation de politiques publiques rencontrent vraiment le terrain décisionnel politique. On peut imaginer, et espérer, que des échanges internationaux plus importants et fréquents favoriseraient une meilleure prise en compte de ces recommandations par les dirigeants nationaux.

Catherine Rivoal

Chargée de mission International et mondialisation
Centre d'études et de prospective

Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche

Secrétariat Général

Service de la statistique et de la prospective
Centre d'études et de prospective

12 rue Henri Rol-Tanguy - TSA 70007

93555 MONTREUIL SOUS BOIS Cedex

Tél. : 01 49 55 85 05

Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr

www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Fabienne Rosenwald

Rédacteur en chef : Bruno Héralut

Composition : SSP Beauvais

Dépôt légal : À parution © 2010