

Chantier n° 1.1 - Évaluer les réalisations et impacts de la politique agro-écologique du MAAF

Objectif général

La politique agro-écologique du ministère mobilise des plans et programmes existants et développe des actions spécifiques pour favoriser l'évolution des pratiques agricoles vers la triple performance environnementale et sanitaire, économique et sociale. Le pilotage de cette politique nécessite d'avoir à la fois une vision d'ensemble de la mise en œuvre des différentes composantes, mais aussi de disposer des données sur l'évolution des cibles du projet, les exploitations agricoles et leur environnement. De surcroît, pour faire évoluer au mieux les plans et programmes, il convient d'associer largement les parties prenantes et les experts idoines.

Le pilotage de la politique agro-écologique ministérielle doit pouvoir s'appuyer sur un dispositif de suivi et d'évaluation permettant de :

- savoir, en termes quantitatifs et qualitatifs, quelles sont les actions mises en œuvre, par qui, dans quelles conditions, selon quels calendriers et avec quels effets ;
- juger les progrès de la démarche agro-écologique au regard des critères habituels de l'évaluation de politiques publiques, donc d'émettre des jugements sur la pertinence et le bien fondé des objectifs de cette démarche, sur la cohérence interne et externe des moyens mis en œuvre, sur les réalisations délivrées à court terme, sur les résultats produits, sur les impacts engendrés à plus long terme, sur l'efficience de la démarche, sur le degré de satisfaction des metteurs en œuvre et des publics cibles, et enfin sur son degré de viabilité et de pérennité ;
- améliorer en conséquence ces différents critères en modifiant, chemin faisant, tel ou tel aspect de la politique agro-écologique ;
- partager ces constats et ces jugements avec l'ensemble des acteurs dont la mobilisation est nécessaire au succès de la politique ;
- s'adapter aux besoins de connaissance et d'évaluation du ministère, au fur et à mesure que l'action en faveur de l'agro-écologie se précisera et évoluera.

Ces objectifs, intimement liés, imposent de penser conjointement :

- une gouvernance adaptée misant sur la participation active de tous les acteurs concernés ;
- la mobilisation de données existantes et l'élaboration de données nouvelles (de réalisations, de résultats, d'impacts, etc.), la création d'un tableau de bord et d'une batterie d'indicateurs pertinents ;
- l'élaboration d'un plan d'évaluation du projet.

Ces différents points renvoient aux trois actions ci-dessous, pour lesquelles les réalités des territoires de l'outre-mer seront prises en compte.

Action 1 : Animer le comité de suivi et d'évaluation de la politique agro-écologique

Indicateur de réalisation : nombre de réunions du comité d'évaluation par an

Un comité de suivi et d'évaluation de la politique agro-écologique a été constitué et installé le 15 avril 2015. Son rôle est de lancer des méta-évaluations thématiques transversales, de commander des évaluations spécifiques sur certaines composantes de la politique agro-écologique, de favoriser l'accès aux données techniques, administratives et statistiques, de mobiliser la recherche pour des travaux sur les impacts des activités agricoles, etc.

Pour travailler efficacement, ce comité comporte une trentaine de personnes maximum. Il réunit administrations et parties prenantes (instituts, recherche, acteurs du développement, acteurs économiques, associations environnementalistes, etc.), ainsi que des personnalités qualifiées retenues pour leur expertise. Il établit un programme de travail couvrant les dimensions de suivi et d'évaluation, et conduit ou fait conduire les actions jugées utiles. Il peut formuler des recommandations aux administrations sur ces sujets (collecte de données, exercices d'évaluation sur des sujets voisins, etc.).

Ce comité peut décider de la création de groupes de travail ou de comités d'évaluation spécifiques, dédiés à l'analyse ou l'élaboration de certains indicateurs ou à l'évaluation de tel ou tel programme ou action de la politique agro-écologique. Ces créations doivent rester exceptionnelles, la politique agro-écologique réclamant une vision d'ensemble systémique et intégrée. Ce comité est réuni au rythme des besoins des travaux d'évaluation, et au moins trois fois par an.

Le président de ce comité d'évaluation de la politique agro-écologique est une personne qualifiée dont l'autorité est reconnue. Il a une parfaite connaissance des enjeux agricoles, une sûreté de jugement, une impartialité reconnue, une disponibilité sur le long terme.

Le secrétariat général de ce comité est assuré par le Centre d'études et de prospective (CEP) du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt. Il s'occupe des bonnes relations entre les différentes instances, de l'articulation avec le chef de projet à la DGPE, et garantit le fonctionnement d'ensemble du dispositif. Il prépare et anime les séances du comité d'évaluation avec son président. Il rédige les comptes rendus des séances et assure la diffusion des informations et documents au sein du comité.

Des études et évaluations seront à externaliser. Un minimum de deux chantiers de ce type par an sera à financer, pour un montant total compris entre 150 000 et 200 000 €.

Chaque année, le comité rend compte de ses activités de manière synthétique, à travers un rapport d'ensemble signé par son président. Il rappelle les principaux résultats des travaux d'évaluation conduits dans l'année et en tire des recommandations d'améliorations de la politique agro-écologique. Au fur et à mesure de la réalisation des évaluations, il diffuse également les rapports détaillés de ces travaux.

Action 2 : Constitution d'un dispositif de suivi et d'évaluation (variables, indicateurs, données, tableau de bord)

Indicateurs de réalisation :

- *nombre d'indicateurs du tableau d'évaluation*
- *part d'indicateurs renseignés*

Le pilotage de la politique agro-écologique suppose d'établir progressivement un tableau d'indicateurs. Ces indicateurs ont vocation à renseigner, à terme, sur :

- les réalisations (nombre de formations délivrées, nombre d'actions engagées, aides distribuées, etc.) des différents programmes et actions ;
- les résultats (nombre d'exploitations engagées dans une démarche agro-écologique, etc.) ;
- les impacts économiques (revenus, structuration de filières, etc.), sociaux (emplois, conditions de travail, etc.) et environnementaux (eau, biodiversité, sol, air, énergie, GES, etc.).

La démarche adoptée a comporté quatre temps :

1. Sélectionner les variables à évaluer : repérer et hiérarchiser les variables liées à la politique agro-écologique et susceptibles de fonder des jugements sur son développement dans les prochaines années : formation continue des agriculteurs, consommation d'intrants, biodiversité ordinaire, autonomie des exploitations, transmissibilité de ces exploitations, etc.
2. Définir les indicateurs permettant de mesurer l'évolution des variables d'intérêt. Afin d'assurer une cohérence d'ensemble à la politique ministérielle, d'en faciliter le pilotage et la communication, une liste

d'indicateurs de réalisations, de résultats et d'impacts est établie et renseignée : surfaces contractualisées en mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), taux de couverture des sols, nombre d'exploitations certifiées « haute valeur environnementale » (HVE), surfaces en infrastructures agro-écologiques, diversification des assolements, émissions de gaz à effet de serre (GES), revenu par UTA, intensité en emploi, endettement, etc. Il convient de s'appuyer au maximum sur les indicateurs déjà existants ou nécessitant une modification minimale ; au besoin, toutefois, de nouveaux indicateurs sont à définir. Pour certains de ces indicateurs, des cibles à atteindre ou des tendances attendues sont renseignées, en fonction des annonces déjà effectuées, de la logique d'action de la politique agro-écologique, ainsi que des moyens disponibles. Une fois, le tableau d'indicateurs stabilisé, le comité d'évaluation émet un avis chaque année sur l'évolution de tout ou partie de ces indicateurs, en fonction des objectifs assignés par les autorités de gestion.

3. Mobiliser les données : au-delà des données administratives relatives au paiement des mesures d'aide, les systèmes de suivi doivent disposer des données techniques et statistiques nécessaires à la connaissance des systèmes de production et des populations cibles. Là encore, il s'agit de s'appuyer au maximum sur les données déjà disponibles ; si nécessaire, de nouvelles données seront toutefois à définir.

4. Construire un tableau de bord de suivi-évaluation, qui réunit l'ensemble des indicateurs de façon simple et lisible, et identifie les écarts et dérives par rapport aux cibles et tendances attendues.

Ces indicateurs sont utilisés pour les travaux d'évaluation et permettent également de rendre compte des progrès du secteur agricole français vers l'agro-écologie et la triple performance. Chaque année, une sélection des principaux indicateurs est publiée dans le rapport annuel.

Action 3 : élaboration et réalisation d'un programme d'évaluation

Indicateurs de réalisation :

- *nombre d'études et/ou d'évaluations externes réalisées*
- *montant des financements consacrés*

Principe de l'action : Définition et validation des plans d'évaluation de chaque dispositif et action, mais aussi programmation et lancement des méta-évaluations transversales de la politique agro-écologique.

Le comité d'évaluation établit un programme précisant les différents chantiers d'évaluation à engager (actions à évaluer, registres d'évaluation à privilégier, etc.), des enquêtes de satisfaction auprès des bénéficiaires, etc. Ce programme est actualisé régulièrement.

Pour définir et actualiser le programme d'évaluation, le comité assure une veille sur les évaluations conduites par ailleurs (règlement de développement rural, PNDAR, Écophyto, etc.), afin d'en tirer des enseignements utiles, d'identifier les manques pouvant justifier de nouvelles évaluations autonomes, de formuler des propositions destinées à intégrer les questionnements agro-écologiques dans les évaluations recensées, etc.

Le comité se prononce sur les plans d'évaluation que peuvent lui soumettre les pilotes de chaque chantier et il propose des améliorations. Le programme global d'évaluation de la politique agro-écologique s'appuie le plus possible sur les dispositifs d'évaluation existants.

Le comité lance des méta-évaluations thématiques transversales afin de porter un jugement global sur l'accomplissement de la politique agro-écologique. Le comité peut également lancer des études et des évaluations sur d'autres aspects des politiques agricoles afin de nourrir les méta-évaluations. Ces évaluations se déroulent à différentes échelles : du territoire au national en passant par les régions.

Le comité assure la maîtrise d'ouvrage des méta-évaluations. La maîtrise d'ouvrage des études, évaluations, programmes ou actions plus spécifiques est confiée à des comités de pilotage *ad hoc* dans lesquels peuvent être mobilisés certains membres du comité d'évaluation.

Échéancier

En italique : à réaliser

	Action 1	Action 2	Action 3
2014	- Composition du comité, choix du président	- Réalisation d'un premier tableau de bord (en interne MAAF) publié en janvier 2015	
2015	- Installation du comité, première réunion le 15/04 - Organisation de 3 séances du comité, les 15/04, 24/06 et 07/10 - Présentation des volets de la politique agro-écologique - Présentation des principes de l'évaluation de politiques publiques	- Choix de la structure du dispositif de suivi et d'évaluation - Rassemblement d'un panel d'indicateurs pertinents - 4 réunions d'un groupe de travail dédié pour approfondir les indicateurs	- Identification des thèmes d'intérêt pour l'évaluation du projet agro-écologique - Choix de deux thèmes d'études et rédaction de cahiers des charges associés : « Agro-écologie et PRDR » ; « Agro-écologie et filières ».
2016	- Organisation de trois réunions du comité (26/01, 21/04, 19/09) <i>- Rédaction et diffusion d'un rapport d'avancement du comité</i>	- Choix des indicateurs finaux du tableau de bord de suivi et d'évaluation - Réalisation de prototypes de fiches-indicateurs <i>- Définition et renseignement des indicateurs « à travailler »</i>	- <i>Élaboration d'un programme de travail 2017, choix de nouveaux thèmes d'étude (septembre)</i> - <i>Lancement des deux premières études.</i>
2017	- <i>Organisation de 3 à 4 séances du comité d'évaluation</i> - <i>Réalisation du rapport annuel</i>	- <i>Finalisation des travaux sur les indicateurs</i>	- <i>Élaboration d'un programme de travail 2018</i> - <i>Suivi des évaluations lancées fin 2016</i>

Contribution des 10 plans et programmes

Certains des plans sont dotés d'actions spécifiques portant sur l'évaluation et/ou le suivi. Le chantier 1.1. devra de ce fait s'articuler avec ces différentes actions. C'est le cas :

- d'Ecoantibio au sein de l'Axe 4 « Conforter le dispositif de suivi de la consommation des antibiotiques et de l'antibiorésistance », qui intègre des mesures de suivi des usages, mais aussi des impacts en termes d'antibiorésistance et pour l'environnement ;
- d'Ecophyto II, au sein de l'axe 3 « Évaluer et maîtriser les risques et les impacts » qui comporte notamment une mesure (14) « s'appuyer sur des indicateurs d'utilisation, d'impact et d'évolution des pratiques », et au sein de l'axe 6 (communication, gouvernance), qui prévoit des évaluations du plan ;
- du plan EMAA qui s'est doté d'indicateurs de suivi et d'évaluation ;
- du plan Ambition Bio qui prévoit le suivi par un comité de pilotage et l'établissement d'un tableau de bord (action 7.2) ;
- du plan Protéines Végétales qui se dote d'un tableau explicitant l'articulation objectifs/leviers/indicateurs de résultats ;

- du plan Agroforesterie dont l'axe 1 est consacré à « Mieux connaître la diversité des systèmes agroforestiers et leur fonctionnement » et qui développe explicitement des actions de suivi (tableau de bord, indicateurs) et d'évaluation (*ex post* en 2020) ;
- du plan Enseigner à produire autrement qui, dans son axe 3, prévoit une action 3 « Suivi et Evaluation » au niveau régional alors que l'action 2.1 prévoit des indicateurs de résultats ;
- de la stratégie « bien-être animal », qui entend rendre publiques les avancées du Plan national bien-être animal par la mise en place d'indicateurs de suivi des actions prioritaires.