

La démarche évaluative de la politique agro-écologique : premiers outils et perspectives

La politique lancée en 2012 par le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, pour promouvoir les pratiques et systèmes de production agro-écologiques, s'appuie sur un plan d'action incluant sa propre évaluation. Cette note présente cette démarche d'évaluation originale, pilotée par un comité multipartenarial, et ses acquis après deux années de travail. Elle se base sur le rapport d'avancement¹ publié en mars 2017 par ce comité. La construction d'indicateurs de suivi de l'agro-écologie, qui renseignent à la fois sur l'état des pratiques agricoles et sur la performance de l'agriculture, en est la principale production. Elle constitue le point de départ pour évaluer l'efficacité et la cohérence de cette politique dans le futur.

L'agro-écologie promeut des modes de production agricole s'appuyant sur les fonctionnalités des écosystèmes. Elle vise ainsi à réduire les pressions sur l'environnement et à préserver les ressources naturelles². Le rapport Guillou³ (2013), qui présente les freins et les leviers pour promouvoir l'adoption de ces systèmes agro-écologiques, a également analysé leurs performances économique, environnementale et sociale, et a montré que des pratiques agricoles innovantes pouvaient permettre d'atteindre cette triple performance. Toutefois, le rapport souligne qu'il n'existe pas de pratiques agro-écologiques « clés en main ». Il s'agit plutôt de concevoir les systèmes agricoles dans leur ensemble, de manière adaptée au milieu pédo-climatique et au contexte local et économique, et sur la base du savoir-faire et de l'expérimentation de l'agriculteur, individuellement sur son exploitation et collectivement avec ses partenaires (autres agriculteurs, conseillers, etc.).

En décembre 2012, le projet agro-écologique a été lancé lors de la conférence nationale « Produisons autrement », où ont été présentées des pratiques agricoles innovantes, susceptibles d'améliorer la triple performance de l'agriculture

française. En 2013, l'objectif d'une majorité d'exploitations engagées dans cette démarche en 2025 a été fixé. En 2014, le projet agro-écologique a été structuré autour d'un plan d'actions élaboré avec les partenaires institutionnels (représentants de l'administration, des syndicats agricoles, réseaux professionnels, chercheurs, Association des régions de France, Parcs naturels régionaux, etc.⁴), et comprenant 16 chantiers regroupés en 10 axes et plus de 70 actions. Pour accompagner ce projet, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (octobre 2014) a introduit dans le Code rural une définition de l'agro-écologie et souligne le nécessaire rôle de soutien des politiques publiques, qui doivent concourir à sa promotion et sa pérennisation.

La politique agro-écologique se veut innovante. Tout d'abord, elle est transversale aux filières agricoles et aux actions du ministère : elles doivent toutes être mobilisées en faveur de la transition des exploitations françaises. De plus, le projet s'appuie sur des plans et programmes thématiques pré-existants (ex. Écophyto) ou qui ont été créés par la suite (ex. Agroforesterie). En décembre 2016, dix plans et programmes étaient officiellement rattachés à la politique agro-écologique.

Celle-ci est construite avec l'ensemble des partenaires concernés et est déclinée, selon les contextes, par les directions régionales de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt (DRAAF). Enfin, en cohérence avec les recommandations du rapport Guillou, le choix a été fait de ne pas créer un cahier des charges permettant de labelliser une exploitation comme « agro-écologique ». Le projet ne se voulait pas normatif et l'engagement dans l'agro-écologie était surtout vu comme un processus de progrès.

Un des chantiers du projet agro-écologique prévoyait la mise en place d'une démarche évaluative, afin de suivre le projet et ses effets au fur et à mesure de sa mise en œuvre. Ce chantier comportait quatre actions. La

1. Chevassus-au-Louis B., 2016, *Rapport d'avancement du comité d'évaluation de la politique agro-écologique*.

2. Schaller N., 2013, *L'agro-écologie : des définitions variées, des principes communs*, Analyse n° 59, Centre d'études et de prospective.

3. Guillou M., 2013, *Le projet agro-écologique. Vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement. Propositions pour le ministre*, Agreenium.

4. Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt, 2015, *Rapport annuel sur l'agro-écologie 2014* et ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt, 2016, *Rapport annuel sur l'agro-écologie 2015*.

première consistait en l'installation d'un comité de suivi et d'évaluation afin de piloter la démarche. Mis en place en avril 2015 et présidé par Bernard Chevassus-au-Louis, ce comité, dont l'animation est assurée par le Centre d'études et de prospective, est composé de membres de l'administration et des établissements publics, de chercheurs, d'acteurs du monde agricole et rural et de représentants de la société civile. Il est atypique de par son autonomie de fonctionnement et sa diversité institutionnelle. La seconde action consistait à mettre en place un dispositif de suivi du développement de l'agro-écologie en France, sur la base d'indicateurs. Soixante-douze indicateurs ont ainsi été définis. La production d'un tableau de bord synthétisant l'évolution de ces indicateurs constituait la troisième action. Enfin, la quatrième action résidait dans l'élaboration d'un programme d'évaluation. Dans ce cadre, deux études ont été lancées fin 2016, sur l'appropriation de la politique agro-écologique respectivement par les filières agricoles et les Régions. Le rapport d'avancement du comité d'évaluation, publié en mars 2017, détaille la mise en place de ces quatre actions.

Cette note revient sur la démarche du comité d'évaluation et sur la création d'indicateurs de suivi de l'agro-écologie en France, qui constitue la première étape de l'évaluation de la politique qui lui est dédiée. Après un rappel méthodologique sur l'évaluation des politiques publiques et une discussion sur son application à la politique agro-écologique, nous traiterons de l'élaboration des indicateurs de suivi et de la construction du tableau de bord. Les défis principaux rencontrés par le comité d'évaluation seront ensuite exposés.

1 - Comment évaluer la politique agro-écologique ?

« Évaluer une politique, c'est juger de sa valeur au regard de critères explicites et sur la base d'informations spécialement rassemblées et analysées »⁵. Deux types d'approches évaluatives sont à distinguer : une approche pragmatique et une approche analytique. La première vise à mesurer de manière précise les composantes de la politique mise en place : les objectifs, les moyens mis en œuvre, les réalisations (actions des responsables de la mise en œuvre), les résultats (directs et de court terme), les impacts (indirects et de long terme), la satisfaction des acteurs concernés par la politique et la pérennité du projet. La seconde approche, plus conceptuelle, cherche à évaluer de grands attributs de la

politique : sa pertinence (les objectifs de la politique répondent-ils à un besoin réel et avéré ?), sa cohérence (tant interne, entre plans et programmes, qu'externe, avec les politiques du ministère et les politiques d'autres ministères), son efficacité (objectifs atteints par rapport aux objectifs fixés), son efficience (rapport entre les objectifs atteints et les moyens mis en œuvre)⁶. Le comité a choisi de commencer par définir certains attendus de la politique (réalisations, résultats et impacts) pour pouvoir, par la suite, analyser de façon rigoureuse son efficacité et sa cohérence.

La démarche a été développée parallèlement à la mise en place de la politique, selon les critères habituels de l'évaluation *in itinere*⁷. Les effets n'étant pas encore aboutis (contrairement à ce qui serait le cas pour une évaluation *ex post*), il ne s'agit pas de conclure sur l'efficacité de la politique, mais plutôt de s'assurer que la trajectoire prévue est respectée (notamment au niveau des actions), de mettre en place les outils de suivi nécessaires pour mesurer l'évolution vers l'agro-écologie et de proposer d'éventuelles actions correctives.

L'impact réel d'un programme ou d'une politique ne peut être mesuré qu'après plusieurs années de mise en œuvre, et seulement si des indicateurs de suivi sont mis en place au préalable. La première étape de l'évaluation consiste donc à définir ces indicateurs. En ce qui concerne la politique agro-écologique, conformément aux préconisations du cadre commun de suivi et d'évaluation de la Politique agricole commune⁸, trois types d'indicateurs ont été définis : indicateurs de réalisations,

de résultats et d'impacts. Les premiers renseignent sur le degré d'avancement des actions administratives. Les deuxièmes visent à mesurer les éventuels changements de pratiques agricoles et de systèmes de production allant dans le sens d'une transition agro-écologique. Enfin, les indicateurs d'impacts suivent l'évolution de la performance économique, sociale et environnementale des systèmes de production. Si les indicateurs de résultats présentent les effets directs à court terme, les indicateurs d'impacts renseignent sur les effets systémiques à long terme de la politique.

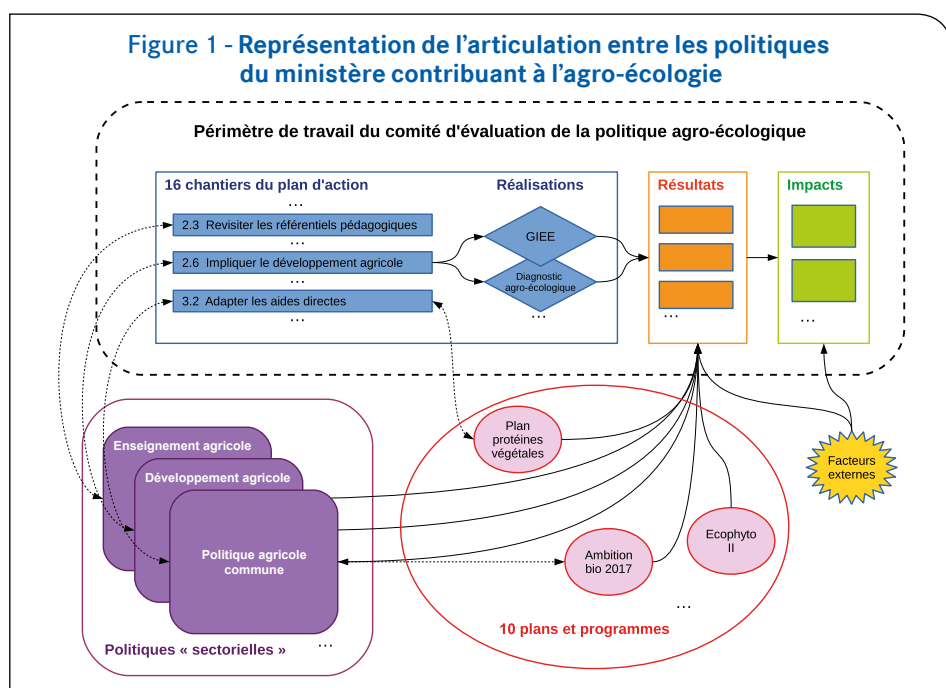
Comme évoqué précédemment, la politique agro-écologique est transversale et multiforme, puisqu'elle inclut dix plans et programmes qui ont leur propre gouvernance, parfois très structurée, et leur propre mode de suivi. Son évaluation globale est donc complexe et elle requiert de définir préalablement le périmètre d'évaluation (figure 1). Le comité a volontairement exclu de son champ d'action l'évaluation de ces plans et programmes, mais il pourra regarder leurs articulations afin de s'assurer de la cohérence d'ensemble de la politique. Il en est de même pour les politiques sectorielles du ministère.

5. Commission européenne, 1999, *Évaluer les programmes socio-économiques : conception et conduite d'une évaluation*, p. 17.

6. Millot, G., 2010, *L'évaluation des politiques publiques, aide au pilotage de l'action ministérielle*, Analyse n° 19, Centre d'études et de prospective.

7. Perret, B., 2014, *L'évaluation des politiques publiques*, La Découverte.

8. Commission européenne, 2015, *Cadre commun de suivi et d'évaluation de la politique agricole commune*.



Source : Rapport d'avancement du comité d'évaluation, p. 12

2- La construction d'indicateurs de suivi de la transition agro-écologique

Le point de départ a donc consisté à élaborer une base d'indicateurs de suivi (réalisations, résultats et impacts) de la diffusion de l'agro-écologie en France.

Pour ce qui est des réalisations, le nombre d'indicateurs a été calqué sur le nombre d'actions engagées par le ministère. Par exemple, pour le chantier « renforcer le lien entre recherche et acteurs du terrain », deux indicateurs ont été retenus : le nombre de groupes opérationnels du partenariat européen pour l'innovation (PEI) mis en place sur des thématiques agro-écologiques ; le nombre de réseaux mixtes technologiques (RMT) labellisés orientés sur des thématiques agro-écologiques. Pour le chantier « adaptation des filières », c'est le montant des aides de FranceAgriMer intégrant des critères favorisant l'agro-écologie qui a été mis en avant. Ces indicateurs sont de la responsabilité des pilotes de chaque action, au sein des services administratifs, et non du comité d'évaluation.

De son côté, le comité a travaillé sur la définition d'indicateurs de résultats et d'impacts. Pour ce faire, il a d'abord recensé les données disponibles, tant au sein du ministère (en particulier dans son service statistique), que dans d'autres structures. Il est apparu que les diverses sources de données identifiées permettaient d'éclairer une à une plusieurs dimensions des systèmes de production, mais qu'aucune n'était à même d'apporter une vision globale. L'enjeu pour le comité a donc été de combiner ces sources pour élaborer une représentation d'ensemble de l'agro-écologie en France.

Comment les indicateurs ont-ils été choisis ?

Un groupe de travail dédié a été mis en place, par le comité, afin d'étudier 170 indicateurs potentiels de résultats et d'impacts. Il s'est réuni trois fois pour construire des indicateurs de résultats (pour les systèmes de cultures et d'élevage) et des indicateurs d'impacts. Les indicateurs retenus ont ensuite été choisis à l'issue d'un vote, en fonction de trois critères :

- leur *pertinence*, soit leur capacité réelle à mesurer ce qu'ils sont censés mesurer ;
- la *disponibilité* des données pour les renseigner ;
- leur *complémentarité*, pour veiller à l'équilibre entre les différentes composantes.

Dans le cas où aucun indicateur existant n'était immédiatement disponible pour

renseigner une variable jugée essentielle, des propositions ont été faites par le groupe de travail.

Les indicateurs de résultats

Les indicateurs de résultats visent à renseigner sur la transformation des systèmes de production. Ils servent donc à mesurer les changements de pratiques agricoles et de démarches de gestion des exploitations.

Les enquêtes sur les pratiques culturales et les pratiques d'élevage, issues de la statistique agricole, constituent la principale source de données sur ces pratiques (tous les 6-7 ans) et sur l'usage des produits phytosanitaires (tous les 3-4 ans). 41 indicateurs ont été choisis, dont un quart reste encore à définir précisément ou à calculer. Ces indicateurs sont répartis en 4 domaines : a) la sensibilisation et la mobilisation des agriculteurs, b) la protection de la biodiversité, c) la bonne utilisation des intrants et des ressources et d) la préservation des sols et du climat. Des exemples sont présentés dans l'extrait du tableau de bord (figure 2).

Les indicateurs d'impacts

Les indicateurs d'impacts cherchent à mesurer l'évolution des performances économiques, environnementales et sociales de l'agriculture, au niveau national. L'amélioration de ces performances sur le long terme constitue, en effet, l'objectif principal de la politique agro-écologique. En ce qui concerne la performance économique des exploitations, le Réseau d'information

comptable agricole (Rica) est la principale source d'informations. Les données récoltées lors du recensement agricole, tous les 10 ans, et lors des enquêtes « structure des exploitations » (ainsi que des enquêtes spécifiques sur les conditions de travail, conduites tous les 7 ans par le ministère en charge du Travail), renseignent l'évolution des performances sociales. Enfin, les performances environnementales peuvent être analysées grâce à diverses sources de données, dont celles du ministère en charge de l'Environnement, de l'Union européenne ou encore du Muséum National d'Histoire Naturelle. 31 indicateurs ont été choisis, dont un tiers reste encore à préciser ou à estimer. Ces indicateurs sont répartis dans 4 domaines : a) la performance économique de l'agriculture, b) l'autonomie et la performance sociale, c) la bonne utilisation des intrants et des ressources et d) la préservation des agro-écosystèmes et la lutte contre le changement climatique. Des exemples sont présentés dans l'extrait du tableau de bord (figure 3).

La construction du tableau de bord et des fiches détaillant les indicateurs

La définition et le calcul de ces indicateurs ont permis la construction d'un tableau de bord de la politique agro-écologique (figures 2 et 3). Ce tableau présente les 72 indicateurs sélectionnés par le comité, ainsi que leurs valeurs et leurs tendances sur les années passées. L'ambition de la politique agro-écologique étant d'améliorer les pratiques agricoles et de promouvoir la

Figure 2 - Extrait du tableau de bord des indicateurs de résultats

Domaines	Indicateur	Valeur	Année	Tendance passée	Appréciation
Favoriser la biodiversité dans les exploitations et territoires agricoles	Part de surfaces ayant reçu des légumineuses dans une rotation de 5 ans	8 %	2011	→	●
	Surface cultivée en agroforesterie	~ 2000 km ²	2013	↗	●
	Part de prairies permanentes dans la surface agricole française	32 %	2015P	↘	●
	Diversité moyenne des cultures arables en France	2,5 (indice)	2013	↘	●

2015P : valeur prévisionnelle pour 2015

Source : Rapport d'avancement du comité d'évaluation, p. 20

Figure 3 - Extrait du tableau de bord des indicateurs d'impacts

Domaines	Indicateur	Valeur	Année	Tendance passée	Appréciation
Améliorer l'autonomie et la performance sociale de l'agriculture	Poids de l'endettement dans l'excédent brut d'exploitation (EBE)	45 %	2015	↗	●
	Durée moyenne de travail hebdomadaire des exploitants agricoles	53,8 heures	2015	↗	○
	Taux d'auto-provisionnement en protéines végétales de la « ferme France »	51 %	2013-14	↗	●

Source : Rapport d'avancement du comité d'évaluation, p. 21

triple performance de l'agriculture, une appréciation sur la tendance de chaque indicateur a également été proposée. Une pastille de couleur traduit l'adéquation entre la tendance passée et celle attendue par la politique. Une pastille rouge signifie qu'une inversion de tendance est nécessaire pour atteindre les objectifs de la politique agro-écologique. Le tableau de bord désigne ainsi les domaines pour lesquels une analyse plus approfondie des freins à l'adoption de pratiques agro-écologiques et des leviers d'actions possibles serait pertinente.

Le tableau de bord donne une image synthétique, mais partielle, des effets de la politique agro-écologique. Une seule valeur ne peut pas rendre compte de toutes les dimensions de ces variables complexes. Le comité a donc également commencé à construire une banque de « fiches indicateurs » actualisables. Chaque fiche présente un indicateur en détail, son mode de calcul, les objectifs de la politique pour celui-ci, les données utilisées et son évolution, ventilées par catégories ou par zone géographique lorsque cela est possible. Douze fiches indicateurs ont été produites et sont disponibles dans le rapport d'avancement⁹.

3 - Les défis de l'évaluation de la politique agro-écologique

Le comité d'évaluation fait face à plusieurs défis, tant techniques que méthodologiques, qu'il sera nécessaire de relever pour poursuivre le travail d'évaluation et proposer d'éventuelles améliorations de la politique agro-écologique.

Compléter le tableau de bord

Les données statistiques nécessaires à la construction de ces indicateurs ne sont pas toutes disponibles aux mêmes échelles et avec la même périodicité. Peu de données sont en particulier accessibles au niveau de l'exploitation, ce qui ne permet pas d'élaborer des indicateurs territorialisés ou par système de production permettant de juger si les évolutions constatées touchent tous les secteurs agricoles ou toutes les régions. Pour cette raison, des indicateurs macro-économiques au niveau national ont été privilégiés à ce stade. En outre, les données sont rarement disponibles annuellement, ce qui pose problème pour le suivi de l'évolution de certains indicateurs (en particulier les pratiques culturales).

De plus, plusieurs indicateurs manquent encore de données pour être calculés.

C'est le cas des indicateurs de mesure de la qualité des sols, de la biodiversité agricole et de la performance sociale des exploitations (conditions de travail, santé et bien-être des agriculteurs). D'autres indicateurs ne reposent, eux, que sur quelques observations, ce qui rend impossible une analyse solide de leur tendance.

Pour disposer de données plus complètes, plus régulières et à une échelle territoriale plus fine, la mobilisation de nouveaux jeux de données (informations issues de logiciels d'assistance à l'enregistrement des pratiques agricoles au niveau des parcelles, télédétection, observation satellitaire, etc.) serait une piste à explorer, en complément des enquêtes statistiques.

Mesurer les effets propres

Jusqu'à présent, le comité d'évaluation de la politique agro-écologique s'est concentré sur le lancement du dispositif de suivi, avec la construction du tableau de bord. Bien évidemment, on ne peut conclure sur l'efficacité de la politique en s'appuyant uniquement sur les valeurs observées pour les indicateurs¹⁰. En effet, elles peuvent être influencées par une multitude de facteurs exogènes, donc indépendants de la politique : prix des produits agricoles et des intrants, contexte climatique, effets des autres politiques, etc. L'objectif est donc de mesurer les effets propres de la politique agro-écologique, c'est-à-dire les modifications de l'état de l'agriculture française qui lui sont réellement imputables. Quelles différences aurait-on observées si la politique agro-écologique n'avait pas été mise en place ? Les indicateurs créés auraient-ils évolué dans le même sens et avec la même amplitude ?

Répondre à ces questions implique de disposer de données sur les indicateurs, sur un pas de temps long, et de contrôler l'effet des facteurs exogènes. Il faudrait par exemple comparer l'évolution des indicateurs de résultats des exploitations bénéficiaires de la politique à celle observée pour les exploitations qui ne le sont pas. Il serait également utile de développer des indicateurs de contexte économique, réglementaire et climatique.

Évaluer une politique multiforme et transversale

La structure transversale de la politique agro-écologique, et son caractère volontairement diffus, rendent particulièrement difficile la mesure de ses effets propres. Il est possible, sur un pas de temps long, d'évaluer l'effet d'une mesure ou d'une action gouvernementale précise, mais l'évaluation de cette politique

dans sa globalité représente un défi méthodologique. En particulier, l'estimation de l'effet des mesures transversales (e.g. changement d'offre de formation agricole et d'accompagnement), qui sont mises en place au fur et à mesure, et visent à favoriser la transition via de multiples canaux, s'avère très délicate.

S'il est possible d'évaluer une à une les mesures, il faudra également veiller à la cohérence d'ensemble de la politique, ce qui implique d'explicitier sa logique d'impact, c'est-à-dire la façon dont elle produit ses effets à travers l'imbrication de ses réalisations, résultats et impacts. Cette démarche amènera le comité d'évaluation à se pencher sur l'articulation des différentes mesures, plans et programmes entre eux (cohérence interne).

*

La démarche développée depuis deux ans pour évaluer la politique agro-écologique a mené à la construction d'une base d'indicateurs permettant de renseigner et de suivre la transition agro-écologique de la « ferme France ». Pour avancer dans l'évaluation à proprement parler de la politique agro-écologique, le comité travaillera dorénavant à consolider le tableau de bord, en construisant les indicateurs manquants et en mobilisant de nouvelles sources de données pour les renseigner. En parallèle, le comité commencera un travail d'analyse plus approfondi sur les effets propres et donc sur l'efficacité de la politique, notamment grâce au lancement de nouvelles études. Il pourra également étudier sa cohérence et son articulation avec les programmes liés et les politiques des autorités régionales.

Estelle Midler

Centre d'études et de prospective

Aline Boy

Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises

Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt

Secrétariat Général

Service de la statistique et de la prospective

Centre d'études et de prospective

3 rue Barbet de Jouy

75349 PARIS 07 SP

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

www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Béatrice Sédillot

Rédacteur en chef : Bruno Héroult

Mel : bruno.herault@agriculture.gouv.fr

Tél. : 01 49 55 85 75

Composition : SSP

Dépôt légal : À parution © 2017

9. Pages 24-34 du Rapport d'avancement du comité.
10. Voir Perret B., *op. cit.*