



Evaluation des politiques agro- environnementales

Michel Pech
INRA UMR 1302
Agrocampus ouest
Rennes

23 Novembre 2011
Cours ESA 5^{ème} année



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT





Plan de mon exposé

- Mes activités au sein de l'UMR SMART...
- i) Définir les notions fondamentales de l'évaluation,
- ii) Définir et repositionner l'agro-environnement dans le temps,
- iii) Les méthodes d'évaluations,
- iv) Conclusions et débat.



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT



Les fonctions classiques de l'évaluation

- L'acte d'évaluation consiste à juger une politique au regard d'une série de critères qui en fondent la **valeur** :
 - son *efficacité* (objectifs/résultats),
 - son *efficience* (moyens/résultats),
 - son *impact* (effets sur la société),
 - sa *pertinence* (objectifs, moyens et résultats au regard du problème social traité)
 - et éventuellement la *cohérence* des moyens et objectifs intermédiaires au regard de son objectif final



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT



Définir les notions de valeur?

- Pourquoi l'agro-environnement a-t-il de la valeur pour la société ?
- Pour quelle société : locale, globale ? (biens publics locaux Vs globaux)
- Valeurs fonctionnelles, valeurs patrimoniales ? } Valeurs d'usage
- Valeurs d'usage direct : productive, esthétiques...
- Valeurs d'usage indirect et services écosystémiques } Valeurs de non usage
- Valeurs d'option
- Valeurs d'existence et de legs
- Demise en cause de la souveraineté du consommateur



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT



Pourquoi évaluer? (1)

- De l'Etat moderne à l'Etat territorialisé
- une approche plus fine des problèmes sociaux que la définition de grands modèles nationaux applicables en tous lieux à l'échelle de l'hexagone
- L'espace et la population nationale n'apparaissent plus comme les seules catégories pertinentes d'intervention
- A une action publique plus diversifiée et multiforme correspond logiquement une demande de connaissance de la réalité sociale plus fine



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT





Pourquoi évaluer (2)

- l'exigence d'évaluation (influence européenne)
- promotion de nouveaux principes d'action publique
- formalisation de méthodologies d'évaluation
- Institutionnalisation des pratiques évaluatives



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT

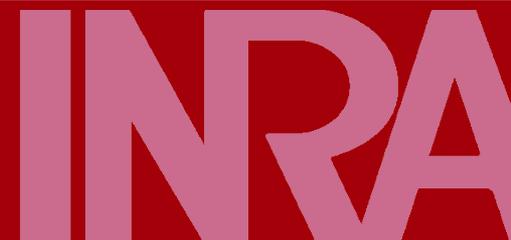


En bref: Que peut-on attendre d'une « bonne » évaluation ?

- Elle pose les bonnes questions en rapport avec les finalités de l'action publique évaluée
- Elle facilite les prises de conscience qui vont engendrer du changement
- Elle est conduite de façon compétente, indépendante et responsable
- Elle prend en compte la pluralité des points de vue des parties prenantes de l'action publique
- Elle est réalisée dans la transparence et diffusée afin d'alimenter le débat public
- Elle débouche sur des préconisations concrètes



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT



L'évaluation est un acte d'abord POLITIQUE puis TECHNIQUE

- **Enjeux de l'évaluation:**
- Qui attend quoi de cette évaluation ?
- Quelles questions évaluatives doit-elle éclairer ?
- Quelles sont les règles du jeu (instances d'évaluation, diffusion, etc.) qui vont la régir ?
- **Les questions de méthodes ne viennent qu'après :**
- Comment définir le périmètre et les objets pertinents ?
- Quelles seront les démarches et les méthodes les mieux adaptées



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT





Avant la technique, la mesure des écarts, il faut s'interroger sur la cohérence et la pertinence des objectifs... sacré programme!

- **Qui** a fixé les objectifs ? Comment ? Avec qui ?
- A quelles **valeurs** font-ils références ?
- Sont-ils **cohérent** avec le développement durable ?
- Sont-ils **pertinents** au regard de l'analyse de la demande sociale et de la réalité locale ?
- Sont-ils **équitables** ?



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT





Définir et repositionner l'agro- environnement dans le temps,



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT





Trois constats majeurs

- - Ce qui était considéré comme inépuisable est désormais perçu comme fragile,
- - La génération présente a les moyens d'altérer irrémédiablement, ce qui lui est confié à titre transitoire,
- - La protection des espèces (conservation) suppose de ne pas oublier la protection des habitats (restauration), donc du territoire, donc du foncier.



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT



la dégradation de l'environnement

- Pour bon nombre de biens environnementaux, il n'existe pas de marché (qualité de l'air, biodiversité, etc...)
- Ceci conduit souvent à considérer ces biens comme gratuits et à les surexploiter
- Ce dysfonctionnement/ défaillance du marché (échec quant à la protection de l'environnement) provient de la sous estimation des coûts impliqués par les acteurs concernés (produire ou vivre en polluant moins coûte plus cher)
- L'économiste parle *d'externalité* pour désigner ces situations où les décisions d'un agent économique affectent un autre agent sans que le marché intervienne



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT





La défaillance du marché

Les défaillances de Marché [*Stiglitz (1992)*]

Chacune a pour conséquence une inefficacité des marchés, jouant un rôle dont il est difficile d'évaluer l'impact :

- Concurrence imparfaite
- Présence d'externalités
- Présence de biens publics
- Asymétrie d'informations



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT





La défaillance de l'Etat

Principe : Quand le marché est défaillant l'Etat doit inciter les agents économiques à adopter des comportements conformes à l'intérêt collectif (législation, fiscalité).

Il existe trois types de défaillances de l'Etat:

- **1/ Absence d'une politique adéquate,**
- **2/ Les biens environnementaux sont souvent des biens publics et aucun Etat ne peut résoudre seul ces problèmes (effet de serre, etc...),**
- **3/ La résolution de nombreux problèmes nécessite d'énormes quantités d'information, cette information est éparpillée, ce qui rend l'action de l'administration centrale difficile.**



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT



L'économie française : Une économie de marché régulée par l'Etat

En règle générale, l'activité économique est prise en charge par le marché qui coordonne l'O (production) et la D (consommation et investissement)

MAIS

Le marché connaît des **LIMITES**

L'Etat va donc intervenir pour corriger les inefficacités du marché

Certains marchés connaissent des **défaillances**

Certains marchés connaissent des **imperfections** (la concurrence est imparfaite)

La coordination le marché **ignore** la justice sociale source d'inégalité (de revenus, de l'accès à la santé, à l'éducation).

Externalités

Effet d'une activité d'un agent sur un autre **SANS TRANSACTION SUR LE MARCHÉ**

Positives

Négatives

**Les encourager
Ou les produire**
Ex : éducation,
recherche

Limiter ces externalités
Ex : réglementation
sur la pollution

Biens publics

-Non rivalité
-Non exclusion

↓
Pas DE DEMANDE SOLVABLE

L'Etat doit produire ces biens publics
Ex : défense

Car manque d'atomicité

Monopole

1 O / bcp de D

Oligopole

qq O / bcp D

Manque de concurrence, le prix est défini par l'O et non pas par le marché

**Favoriser la concurrence
et surveiller le marché**
= Politique de la concurrence

Mise en œuvre d'une politique sociale

Ex : système de protection sociale

Les moyens de pallier la présence d'externalités

- **Les subventions** (*si externalités positives*)
- **Les taxes** (*si externalités négatives*)
- **Les contrats**
- **Les permis négociables**
- **La réglementation publique**
- **Le laissez-faire**



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT



Evolution des instruments

1^{er} étape: conserver, sauvegarder, protéger

(nature est assimilée au patrimoine)

Politique AE « sanctuarisée »

Instruments
Juridiques
classiques

2^{ième} étape: restauration et gestion

(actions positives sur les composantes de
l'environnement et du territoire)

Idem, mais
AE « grand
public »

3^{ième} étape: développement durable, approche unilatérale
ou contractuelle?

Le contrat
sous
contrainte

(DD conjugue action classique dans le domaine de
l'environnement et du développement éco et social)

Quels sont les instruments juridiques les mieux adaptés à cette évolution? (1)

La vision classique et consensuelle du problème:

- Règles de police

Interdiction et réglementation

- Procédés de servitudes administratives

Prévention des risques, protection du patrimoine naturel, zones de protection des captages d'eau potable

- La procédure contractuelle

L'unilatéral s'inspire et utilise le processus contractuel (AE => éco-conditionnalité, idem pour gel des terres)



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT



Quels sont les instruments juridiques les mieux adaptés à cette évolution? (2)

Les limites de la vision classique et consensuelle:

- Des règles de police

Changement d'échelle => contrôles impossibles

(l'efficacité d'une réglementation est proportionnelle aux sanctions préconisées)

- Des procédés de servitudes administratives

Coût élevé => non application de la politique => inefficacité économique, environnementale et sociale

- De la procédure contractuelle

Acte unilatéral négocié => « contractualisation »

Asymétries d'informations => objectifs contractuels flous, donc mal rémunérés, donc peu de contractants

(obligations de moyen Vs obligations de résultat)



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT



Mettre en place des instruments adaptés aux contraintes

Les questions qui se posent:

- Trouver des instruments à l'échelle des territoires concernés,
- Inclure la notion d'effets de seuil,
- Favoriser la coopération entre acteurs,
- Faciliter les conditions de contrôle administratif,
- Application du PPP?
- Répondre à une demande sociale?



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT



Le contexte doit éclairer le choix des instruments

Remise en cause du pouvoir absolu du propriétaire sur son bien.

- Droit actuel: le propriétaire doit conserver ou améliorer l'état initial de son bien selon des critères formalisés par le droit et les usages locaux – retranscrits dans les baux.
- Economie des ressources naturelles: Ce qui était considéré comme inépuisable est aujourd'hui perçu comme fragile et périssable: air, eau, sol.
- Les biens confiées à la génération actuelle sont transitoires.
- Evolution du droit vers une responsabilité collective: exemple des pollutions diffuses

La répartition des ressources rares justifie de nouveaux calculs économiques, considérant de nouvelles variables, de nouvelles régulations intentionnelles des ressources.

- Nécessité de mettre en place des règles d'utilisation inter temporelle des facteurs de production
- Nécessité de départager les acteurs concernés par l'affectation de la ressource: création et répartition de nouveaux droits de propriété.

Développement durable et gouvernance:

- Une exigence de participation



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT



Droit imposé ou droit négocié?

Les limites du droit imposé

- Statut juridique de l'eau et mise en œuvre difficile de la politique de l'eau
- Conflits d'usage
- Echec de la protection des captages

Vers un droit négocié

- Evolution de la protection des captages
- Difficulté de la gestion volumétrique de l'eau d'irrigation
- Importance de la représentativité du tour de table

Rôle idéal des observatoires locaux

- Transparence des enjeux
- Principe de participation
- Espace de débat et de négociation
- Création de nouvelles normes locales pour l'action collective et la résolution des conflits



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT



L'observatoire comme entreprise: un instrument adaptable

Observatoire: unité de production d'informations et de connaissances

- Des fournisseurs: moyens techniques financiers et humains, données & informations
- Des clients ou usagers: publics, privés, avec des accès différenciés
- Échanges largement non marchands, basés sur la coopération
- dynamique contrastée des coûts et des bénéfices (court terme/long terme)

Viabilité: Gains globaux espérés supérieurs aux coûts

- Maintien de la coopération: bénéfice individuel espéré supérieur au coût
- Risque d'éviction par la concurrence: faible en raison de la spécificité territoriale

Valeur de la production des observatoires ?

- Liée à l'accroissement de connaissance, donc à la réduction de l'incertitude
- Liée à la communication: insertion sociale de l'agriculture dans le territoire
- Variable selon les partenaires: services de l'Etat, Collectivités territoriales, Organisations agricoles, agriculteurs, autres usagers et associations



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT



Valeur des observatoires et action publique

- Les politiques publiques basées sur des obligations de résultats produisent une incitation à la création d'observatoires; c'est moins le cas pour celles basées sur des obligations de moyens.

Politiques avec obligation de moyens en terme de pratiques

- Conséquences de l'incertitude concernant les impacts environnementaux induits à la charge de la collectivité
- Faible incitation du régulateur à payer cher les obligations de moyens
- Exploitation des asymétries d'information par les agriculteurs
 - Efficacité faible
 - Incitations faibles à fournir et à partager l'information pour accroître les connaissances

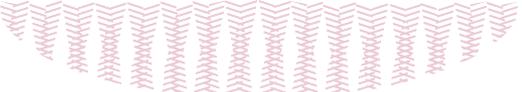
Politiques avec obligation de résultats en terme d'impact environnemental

- Partage des conséquences de l'incertitude concernant les impacts environnementaux entre la collectivité et les agriculteurs
- Solidarité et incitations fortes pour réduire les incertitudes
 - Mécanisme de rémunération à construire: partage des droits sur les bénéfices
 - Problèmes liés à l'évaluation des bénéfices et à la gestion des fonds publics.



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT





Efficacité des observatoires: Les conditions requises?

- Respecter le protocole de mise en œuvre

Notamment le rôle des acteurs au centre de la conception de l'outil puis de son exploitation

- Ouvrir des espaces de négociation sur un territoire

Transparence des actions politiques => informations partagées => production de connaissances par les actions conjointes => norme d'efficacité partagée

- L'information partagée doit circuler à grande vitesse

Informations partagées = production de connaissance = réponses rapides



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT

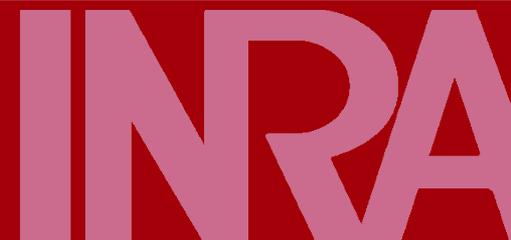




Les méthodes d'évaluations



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT



L'analyse coûts-avantages ou coûts-bénéfices

- •Exprimer en valeur monétaire les avantages et les coûts présents et futurs d'un projet ou d'un programme pour l'ensemble de la société
- •Dans le cas d'un projet de conservation, la préservation est alors justifiée dans la mesure où la valeur totale des bénéfices nets actualisés de la conservation est positive.



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT



L'évaluation contingente

- Elle détermine un consentement à payer,
- Elle porte essentiellement sur les valeurs de non usage et elle est bien adaptée aux services récréatifs,

Biais:

- L'évaluation contingente porte sur ce que les gens disent davantage que sur ce qu'ils font,
- .Les enquêtés n'ont pas souvent conscience du dommage,
- Elle est coûteuse en temps, argent.



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT





Méthode des prix hédonistes

- - Révéler les prix implicites des différentes caractéristiques d'un bien hétérogène à partir de son prix global de vente,
- - Estimer le consentement à payer des ménages pour une modification qualitative ou quantitative de l'une de ces caractéristiques.



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT





Méthode des coûts de déplacement

- L'usage d'un bien environnemental suppose la consommation de biens marchands complémentaires:

Recueil d'informations (enquête):

- sur le lieu de résidence des visiteurs sur un site donné,
- sur le temps de trajet,
- et autres caractéristiques socio-économiques...

En fixant un droit d'entrée fictif sur un site + les coûts de transports, il est possible d'établir une fonction de demande, une courbe qui indique comment varie le nombre de visites en fonction du coût de déplacement.



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT

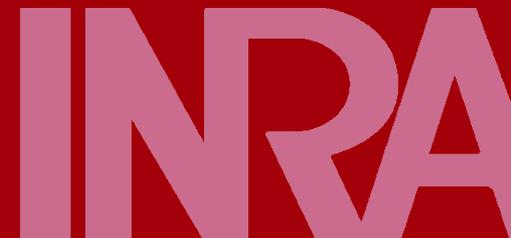




Conclusions



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT



A discuter

- **L'évaluation : un outil de la gouvernance**
- **une pratique démocratique**
- **un vecteur du développement**



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT



Evaluation et gouvernance

L'évaluation est coproduite par:

- Les **commanditaires** (qualité et clarté de la commande, volonté politique, ressources allouées, etc...)
- Un **dispositif d'évaluation** (plus ou moins pluraliste, plus ou moins transparent, plus ou moins légitime, etc.)
- Des « **experts** » chargés de conduire l'évaluation (plus ou moins qualifiés, adaptés à la commande,



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT





La recette miracle?

- Les « méthodes » doivent être adaptées aux objets et aux finalités de chaque évaluation,
- Elles dépendent du type de questionnement évaluatif qui est posé,
- Quelles sont les règles du jeu (instances d'évaluation, diffusion, etc.) qui vont la régir ?



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT



La privatisation de l'application du droit

- La gouvernance tend à privilégier un droit « mou » (code de bonne conduite), plutôt qu'un droit « dur » (exemple type la loi).
- En devenant « mou » le droit perd son aspect unilatéral et contraignant et le droit devient alors « non prescriptif », « déclaratoire »
- Questions: est-ce le signe d'un renoncement de l'Etat dans sa fonction d'arbitrage entre les intérêts particuliers et ou l'intérêt collectif?
- Ou encore, est-ce le signe que le « droit du marché » permet de rechercher plus efficacement des équilibres consensuels?



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT



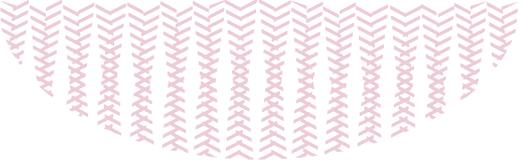


Merci de votre attention...



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT





ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT

INRA



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT

INRA