

La méthode PICA ou comment évaluer la cohérence des politiques publiques avec leur contexte de mise en œuvre ?

Laurence Amblard, Olivier Aznar et Carsten Mann

L'efficacité d'une politique dépend de son degré de cohérence avec les règles qui encadrent les interactions sociales, politiques et économiques dans le contexte où elle est mise en œuvre. Ces règles ou « institutions » peuvent être formelles (lois, constitutions...) comme informelles (normes, coutumes, traditions...). La méthode PICA (Procedure for Institutional Compatibility Assessment), développée dans le cadre du projet européen SEAMLESS, vise à prendre en compte cette dimension dans l'évaluation des politiques agricoles, rurales ou environnementales. Sont présentées ici les différentes étapes de la démarche ainsi qu'une illustration basée sur une application au cas de la directive « nitrates ».

La prise en compte des institutions dans l'évaluation des politiques

La définition de politiques agricoles, environnementales et rurales contribuant aux objectifs de développement durable rend nécessaire l'évaluation de leurs impacts économiques, sociaux et environnementaux. Or, une politique ne sera efficace que si, dans le contexte de mise en œuvre, les institutions ou règles qui gouvernent les relations entre les acteurs sont appropriées. D'une part, des règles adaptées augmentent la probabilité que les objectifs de la politique soient atteints. D'autre part, elles permettent que ces objectifs soient atteints à des coûts raisonnables.

La méthode PICA (*Procedure for Institutional Compatibility Assessment*) vise à prendre en compte cette dimension dans l'évaluation des politiques agricoles, environnementales et rurales.

Développée dans le cadre du projet européen SEAMLESS¹, cette méthode a pour objectif d'évaluer la compatibilité entre une politique donnée et le contexte dans lequel elle est mise en œuvre.

Une politique peut être efficace dans un contexte donné mais ne pas l'être dans un autre, en fonction des règles formelles et informelles qui encadrent les interactions entre acteurs. C'est pourquoi il est essentiel d'identifier les caractéristiques des règles formelles et informelles qui peuvent contraindre ou favoriser la mise en œuvre d'une politique.

La méthode PICA est le fruit d'une collaboration entre des chercheurs du Cemagref de Clermont-Ferrand et des chercheurs de l'université Humboldt à Berlin. Elle a été testée empiriquement sur le cas de la mise en œuvre de la directive « nitrates » en Auvergne. Cette méthode constitue un outil d'aide à la décision pour les pouvoirs publics. Elle peut être mobi-

Les contacts

Cemagref
Clermont-Ferrand,
UMR Métafort 1273,
Mutations des activités,
des espaces et des
formes d'organisation
dans les territoires
ruraux.
24 avenue des Landais
BP 50085
63172 Aubière Cedex 1

1. L'objectif de SEAMLESS est de développer un système intégré permettant d'évaluer des options alternatives de politiques agricoles, environnementales et rurales. Le système inclut une chaîne de modèles quantitatifs qui permet la simulation de différentes politiques et le calcul d'indicateurs d'impact économiques, sociaux et environnementaux. Cf. le site de SEAMLESS : www.seamless-ip.org.

lisée lors de la définition, la mise en œuvre ou l'évaluation d'une politique publique. Un acteur public impliqué dans l'élaboration, la mise en œuvre ou l'examen d'une politique publique réalise souvent implicitement une analyse de la cohérence de cette politique avec les règles formelles et informelles qui gouvernent les interactions entre les acteurs impliqués. PICA permet de systématiser cette démarche de manière rigoureuse en mettant en évidence les facteurs qui vont limiter ou améliorer l'efficacité d'une politique publique. La méthode est applicable à différentes échelles (internationale, nationale, régionale, départementale ou locale).

Une méthode en quatre étapes

La méthode PICA comporte quatre étapes successives (figure 1). L'utilisateur choisit une politique dont il souhaite évaluer la compatibilité avec un contexte donné.

Étape 1 – Classification de la politique en politique-type

Dans un premier temps, la politique analysée est classée en politique-type sur la base d'une typologie des politiques agricoles, environnementales ou rurales (tableau 1). Les politiques-types sont définies par le croisement entre le type

Définitions

La méthode PICA – *Procedure for Institutional Compatibility Assessment* – est une méthode d'évaluation de la compatibilité institutionnelle d'une politique.

Dans ce cadre, la compatibilité institutionnelle est définie comme la compatibilité entre une politique et un contexte institutionnel donné. La notion d'institutions correspond aux « règles du jeu » d'une société, c'est-à-dire aux contraintes qui modèlent les interactions humaines.

Elles incluent les règles informelles (normes, coutumes, traditions...) qui sont caractérisées par leur degré de stabilité important et les règles formelles (lois, constitutions...) qui peuvent évoluer plus rapidement.

Les institutions comprennent également les dispositifs de mise en œuvre des règles formelles et informelles, c'est-à-dire la manière dont ces dernières vont être effectivement appliquées.

▼ Figure 1 – La méthode PICA : un exemple d'application à la directive « nitrates ».

d'instrument utilisé – réglementaire (coercitif), économique (taxe ou subvention) ou volontaire (conseil) – et la cible de la politique – l'Administration, un type d'acteur économique, un ou plusieurs réseaux d'acteurs.

Étape 1		→	Étape 2		→	Étape 3		→	Étape 4	
Identifier le type de politique			Identifier les facteurs cruciaux			Définir des indicateurs			Évaluer la compatibilité	
Exemple : la directive « nitrates »										
	Type d'instrument		Sensibilité des agriculteurs/protection de l'environnement			Programme environnemental			Compatibilité avec les règles informelles	
Cible de la politique	Réglementation/ Agents économiques		Pouvoir de négociation des organisations agricoles			Adhésion aux syndicats			Compatibilité avec les groupes d'intérêt	
						Subventions agricoles				

Exemple – La directive « nitrates » impose la mise en œuvre de programmes d'action dans les zones vulnérables, qui comportent des règles relatives aux pratiques des agriculteurs (par exemple, l'obligation de respecter une quantité maximale d'azote contenu dans les effluents d'élevage épandus annuellement). Le type d'instrument est ici une réglementation qui va affecter les décisions de production des acteurs économiques que sont les exploitations agricoles soumises à la directive « nitrates ».

Étape 2 – Identification des facteurs institutionnels qui vont jouer sur la politique

À chaque type de politique est associée une liste de facteurs contraignant ou favorisant la mise en œuvre de la politique dans un contexte donné. Cette liste, élaborée initialement par le Cemagref et l'université Humboldt de Berlin sur la base d'une revue de la littérature s'intéressant à l'évaluation ex-post des politiques agricoles, environnementales et rurales, doit être adaptée au cas précis de la politique et du contexte étudiés. Pour cela, il est nécessaire de réaliser des enquêtes auprès des parties prenantes de la mise en œuvre de la politique (administrations, collectivités territoriales, exploitants agricoles, organisations professionnelles, associations...).

Exemple – Les règles imposées par la directive « nitrates » sur les pratiques de fertilisation affectent directement les coûts de production des agriculteurs, conduisant potentiellement à des pertes de revenu. Le niveau de restriction étant défini au niveau des États et des régions, un fort lobby agricole dans un contexte donné est capable de conduire à un adoucissement des règles obligatoires. Cela conduit à considérer un premier facteur crucial pour la mise en œuvre de la directive « nitrates » dans un contexte donné : le « Pouvoir de négociation des organisations agricoles ». Ensuite, le respect des règles par les

exploitants agricoles va dépendre de leur attitude face aux questions environnementales. Un deuxième aspect important à prendre en compte est donc la « Sensibilité des exploitants agricoles à la protection de l'environnement ».

Étape 3 – Définition d'indicateurs institutionnels

La troisième étape de la méthode consiste à identifier les indicateurs permettant d'évaluer empiriquement l'importance des facteurs identifiés précédemment comme affectant la mise en œuvre de la politique étudiée. Le Cemagref et l'université Humboldt de Berlin (Allemagne) ont élaboré une liste générale d'indicateurs potentiels, liste qui est adaptée à la politique et au contexte étudié.

Exemple – Pour évaluer le facteur précédemment identifié « Pouvoir de négociation des organisations agricoles », un ensemble d'indicateurs est mobilisé, parmi lesquels l'indicateur « Part d'agriculteurs membres de syndicats agricoles » dans le contexte étudié. Une part importante indique un fort pouvoir de négociation des organisations agricoles. Un autre indicateur permettant d'évaluer l'importance de cet aspect est le niveau des « Subventions allouées au secteur agricole ». Un niveau élevé signifie un pouvoir de négociation important des organisations agricoles dans un contexte donné.

Pour évaluer le facteur « Sensibilité des exploitants à la protection de l'environnement », l'indicateur « Programme environnemental » est introduit. Il correspond à la part d'agriculteurs impliqués de manière volontaire dans un programme visant à limiter l'usage de fertilisants ou de pesticides. Une part élevée indique une sensibilité forte des exploitants agricoles aux conséquences environnementales de leurs pratiques.

		Cible de la politique		
		Administration	Agents économiques	Réseaux d'acteurs
Type d'instrument	Réglementaire	Gestion des bassins versants	Directive nitrate	
	Économique	Décentralisation	Mesures agro-environnementales	Leader
	Volontaire		Communication vers les consommateurs	Accords volontaires

▲ Tableau 1 – La typologie des politiques agricoles, environnementales et rurales.

Étape 4 – Évaluation de la compatibilité entre la politique et le contexte étudié

L'information recueillie à partir des différents indicateurs est agrégée pour chaque facteur. On peut donc évaluer leur importance pour la mise en œuvre de la politique dans le contexte étudié.

Ensuite, les différents facteurs sont regroupés en grandes catégories thématiques (règles informelles, règles formelles, acteurs...). Des conclusions peuvent alors être formulées quant à la cohérence de la politique avec le contexte dans lequel elle est mise en œuvre.

Exemple – *L'analyse des valeurs des indicateurs « Part d'agriculteurs membres de syndicats agricoles » et « Subventions allouées au secteur agricole » contribue à l'évaluation de l'importance du pouvoir de négociation des organisations*

agricoles. Cette évaluation constitue un élément de l'appréciation de la cohérence de la directive « nitrates » avec les caractéristiques des groupes d'intérêt dans le contexte étudié. De la même manière, l'indicateur « Programme environnemental » est mobilisé pour évaluer le degré de sensibilité des agriculteurs à la protection de l'environnement, qui sera ensuite utilisé pour formuler des conclusions quant à la compatibilité de la directive « nitrates » avec les règles informelles qui encadrent le comportement des acteurs impliqués.

Perspectives

La méthode PICA est encore en cours de développement. Elle est notamment améliorée par des tests avec les utilisateurs potentiels. □

Ce dossier est extrait de la documentation scientifique et technique des Rencontres interrégionales organisées en 2007-2008 par le Cemagref, à l'intention des services déconcentrés des ministères en charge de l'agriculture et de l'environnement, ainsi qu'aux enseignants des établissements publics agricoles.