



HAL
open science

Assistance méthodologique à la préparation de l'évaluation ex-post du PDRN 2000-2006 en matière de soutien à l'agroenvironnement : Présentation des objectifs, du cadre général de l'étude et des politiques publiques étudiées

Frédéric Zahm, Sylvain Chabe-Ferret, Anne Gassiat, Frédéric Zahm

► To cite this version:

Frédéric Zahm, Sylvain Chabe-Ferret, Anne Gassiat, Frédéric Zahm. Assistance méthodologique à la préparation de l'évaluation ex-post du PDRN 2000-2006 en matière de soutien à l'agroenvironnement : Présentation des objectifs, du cadre général de l'étude et des politiques publiques étudiées. irstea. 2008, pp.34. hal-02590745

HAL Id: hal-02590745

<https://hal.inrae.fr/hal-02590745v1>

Submitted on 15 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Assistance méthodologique à la préparation de l'évaluation ex-post du PDRN 2000-2006 en matière de soutien à l'agroenvironnement

*Présentation des objectifs, du cadre général de l'étude
et des politiques publiques étudiées*

Etude réalisée par :

L'unité ADBX (Cemagref de Bordeaux)

L'UMR METAFORT (Cemagref de Clermont Ferrand)

L'unité DTGR (Cemagref de Grenoble)

Coordination : Frédéric ZAHM (unité ADBX)

Avec le soutien de Sylvain Chabé-Ferret
(UMR Metafort)

Juin 2008

Département Gestion des Territoires
Unité Aménités et Dynamique de l'Espace Rural

Groupement de Bordeaux
Unité ADBX

50, avenue de Verdun
33612 CESTAS cedex

Tél. : 05 57 89 08 00 - Fax : 05 57 89 08 0

Cemagref - Groupement de Bordeaux UR: Aménités et dynamique des espaces ruraux Département Gestion des Territoires 50, avenue de Verdun 33612 CESTAS cedex Tél. : 05 57 89 08 40 - Fax : 05 57 89 08 01 http://www.bordeaux.cemagref.fr		Destinataire : Ministère de l'agriculture et de la pêche / DGPEI	
Titre :	Assistance méthodologique à la préparation de l'évaluation ex-post du PDRN 2000-2006 en matière de soutien à l'agroenvironnement - Présentation des objectifs, du cadre général de l'étude et des politiques publiques étudiées.		
Title	Methodological assistance to assist the ex-post assessment of the agri-environmental schemes (2000-2006) - Presentation of the objectives, the general framework of the study and the studied public policies.		
Auteurs:	<i>Coordinateur</i> : Zahm Frédéric <i>Co-auteurs</i> : Zahm Frédéric, Chabé-Ferret Sylvain, Gassiat Anne		
Résumé:	<p>Le présent rapport correspond au cadre général introductif de l'étude d'«<i>assistance méthodologique à la préparation de l'évaluation ex-post du PDRN 2000-2006 en matière de soutien à l'agroenvironnement</i>» réalisée par le Cemagref pour le Ministère de l'Agriculture.</p> <p>Nous rappelons d'abord les objectifs de l'étude générale, la méthodologie suivie pour répondre aux objectifs ainsi que l'organisation générale pour la conduite des travaux. Puis nous exposons le champ des politiques publiques étudiées et présente les principales mesures environnementales du règlement de développement rural qui font l'objet de l'étude. Enfin, nous présentons le cadre commun de référence qui correspond à la démarche générale communautaire d'évaluation ex post du PDRN, au regard de notre propre démarche évaluative.</p> <p>Les résultats de l'étude complète d'«<i>assistance méthodologique</i>» sont organisés en trois parties. La partie 1 présente les travaux de la tâche 1 de l'étude générale. La partie 2 rend compte de la tâche 2 de l'étude générale. Enfin, la partie 3 restitue les travaux de la tâche 3 de l'étude générale.</p>		
Mots clés :	Evaluation, règlement de développement rural, PDRN, mesures agro-environnementales, Méthodes d'évaluation, indicateurs agri-environnementaux, effets propres, PHAE, ICHN		
Convention d'étude Cemagref / Ministère de l'Agriculture - DGPEI	Contacts: frederic.zahm@cemagref.fr tel : 05 57 89 08 40	DATE : Juin 2008	DIFFUSION <input checked="" type="checkbox"/> Ministère de l'Agriculture / DGPEI

Remerciements

Cette partie introductive est partie intégrante du rapport dont l'objet est «*une assistance méthodologique à la préparation de l'évaluation ex-post du PDRN 2000-2006 en matière de soutien à l'agroenvironnement*». Cette étude a bénéficié d'un financement de 65.000 euros accordé par le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (DGPEI) au titre de crédits d'étude (programme 215 sous action 23, exercice 2007).

La coordination générale a été assurée par Frédéric Zahm avec l'assistance de Sylvain Chabé-ferret qui a également coordonné l'intégralité de la tâche 3.

L'étude a mobilisé la participation de :

- Anne Gassiat, Baptiste Hautdidier, Sophie Lafon, Frédéric Zahm pour le *Cemagref de Bordeaux*,
- Georges Amon, Geneviève Bigot, Sylvain Chabé-Ferret, Etienne Josien, Nadine Turpin, Dominique Vollet pour le *Cemagref de Clermont Ferrand*,
- Aurélie Trouvé pour le *Cemagref de Grenoble*.
- Jérôme Rosnoblet, recruté comme vacataire (*Cemagref Bordeaux*)
- Julie Subervie, recrutée comme vacataire (*Cemagref Clermont Ferrand*)

Cette étude n'aurait pu se réaliser sans la participation de toutes les institutions et personnes ayant accepté de répondre ou communiquer les informations et documents nécessaires à la réalisation de ce travail. Prenant le risque d'oublier de citer certaines personnes ayant contribué à cette étude ou accepté d'adresser des informations, je souhaite néanmoins remercier particulièrement :

- Jean François Baschet du *Ministère de l'Agriculture et de la Pêche*,
- Jérôme Rosnoblet, pour son importante contribution à la réalisation de la base de données de la tâche 1,
- Gilles Allaire et ses collègues de *l'INRA de Toulouse*,
- Philippe Pointerau de *l'association SOLAGRO* pour la présentation de l'outil DIALECTE,
- l'association *Agro transfert Picardie* pour la mise à disposition de la méthode DIAGE,
- Philippe Girardin et Christian Bockstaller de *l'INRA de Colmar* pour avoir accepté de suivre les travaux de la tâche 1 et mettre à disposition une première base de données d'indicateurs,
- Les équipes du SCEES, notamment Bernadette Dutheil et Martine Méténier du SRISE Auvergne, Marie-Pierre Duru, Georges Decaudin, Emmanuel Chantry et Catherine Chapelle.

Un dernier remerciement est destiné à toutes les autres personnes rencontrées ou contactées qui ont également participé à ces travaux en communiquant des informations indispensables à la réalisation de cette étude.

Le coordonnateur de l'étude,

Frédéric ZAHM

LISTE DES ABREVIATIONS

BPAH : bonnes pratiques agricoles habituelles
CAD : contrat d'agriculture durable
CTE : contrat territorial d'exploitation
DOCUP : document unique de programmation
ICHN : indemnité compensatoire de handicaps naturels
INRA : institut national de la recherche agronomique
MAE : mesures agro-environnementales
ODR : Observatoire du Développement Rural
OLAE : opérations locales agro-environnementales
PHAE : prime herbagère agro-environnementale
RDR : règlement de développement rural n°1257/99
PDRN : plan de développement rural national
PMSEE : Prime au maintien des systèmes d'élevages extensifs
SCEES : service central des études et enquêtes statistiques
UGB : unité de gros bovin

SOMMAIRE

PARTIE 1 : OBJECTIFS DE L'ETUDE	6
1. Introduction	6
2. Cadre général et objectifs de l'étude	7
2.1. Cadre de l'étude et financement	7
2.2. Rappel des objectifs de la présente étude	7
PARTIE 2 : LES POLITIQUES ETUDIEES : LE REGLEMENT DE DEVELOPPEMENT RURAL.....	8
1. Introduction	8
2. LE PDRN et son articulation avec le RDR	9
3. Les zones défavorisées ou mesure e du RDR.....	10
4. Les mesures agro-environnementales ou mesure f du RDR	12
4.1. Définition des actions au niveau nationale et déclinaison régionale.....	12
4.2. Les dispositifs de mise en œuvre des MAE.....	14
5. Synthèse des dispositifs et des grands types d'actions agro-environnementales.....	15
6. Le cadre commun de référence de la Commission Européenne.....	19
6.1. Les principes de l'évaluation selon la Direction Générale Agriculture et Développement Rural (DG AGRI).....	19
6.2. Présentation des questions évaluatives.....	22
6.3. Des indicateurs pour évaluer le RDR.....	24
PARTIE 3 : DEMARCHE METHODOLOGIQUE PRECONISEE.....	25
1. Première étape : traduire les objectifs de la politique en indicateurs mesurables	25
2. Deuxième étape : estimer l'effet propre de la politique sur les indicateurs retenus	25
3. Analyse du cadre commun au regard de la démarche évaluative préconisée	28
3.1. La définition de la désirabilité de l'état social	29
3.2. La définition du changement d'état social attendu grâce à la politique	29
3.3. La définition de l'effet propre de la politique et de la situation contrefactuelle	30
3.4. L'estimation de l'effet propre	31
PARTIE 4 : ORGANISATION DES TRAVAUX ET PLAN DU RAPPORT	32
1. L'implication des différentes unités du Cemagref	32
2. Une contribution d'institutions extérieures au Cemagref	33
3. Le calendrier des travaux	33
4. Plan du rapport	33
Bibliographie	

PARTIE 1 : OBJECTIFS DE L'ETUDE

1. Introduction

En application du Règlement de développement rural n°1257/99 (RDR), le Ministère de l'agriculture et de la Pêche a en charge de conduire l'évaluation nationale du Plan de Développement Rural National (PDRN) qui fera l'objet courant 2008 d'une évaluation ex-post à transmettre à la Commission. Réalisée par des bureaux d'études indépendants, le contenu de cette évaluation devra répondre a minima aux questions évaluatives dites communes, établies par les Etats membres. Les questions évaluatives portent sur l'impact des mesures agro-environnementales sur les ressources naturelles (eau, air et sol), la biodiversité et les paysages. A ces questions s'ajoute également une question concernant les zones défavorisées et portant sur l'impact sur l'environnement de la mesure e.

Conformément à l'article 65 du règlement d'application règlement (CE) n° 817/04, l'évaluation ex post, doit répondre à ces questions évaluatives et examine en particulier l'utilisation des ressources, l'efficacité et l'efficience du soutien accordé et son impact. L'évaluation ex-post consiste à faire le point sur l'intervention après achèvement et à émettre un jugement à son propos. Elle peut, par ailleurs, fournir des orientations quant à d'éventuelles suites à donner au programme, par exemple sous forme d'inventaire de bonnes pratiques.

Les précédentes évaluations agro-environnementales montrent que la qualité de réponse aux questions évaluatives dépend d'abord des données dites « secondaires » (données de suivi, données issues du système statistique) mais aussi des données dites « primaires » (données à recueillir spécifiquement pour l'évaluation). Bien souvent, les évaluateurs perdent beaucoup de temps à rassembler les données secondaires et n'en consacrent pas assez à la collecte des données primaires. L'analyse des matériaux rassemblés et la construction du jugement évaluatif sont donc au final souvent peu abouties.

Pour pallier à ces difficultés et préparer cette évaluation nationale, le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche a structuré cette évaluation ex post en s'appuyant sur deux dispositifs complémentaires :

1. L'Observatoire des programmes communautaires de Développement Rural (ODR)

L'INRA de Toulouse a été chargé de mettre en place un observatoire des programmes communautaires de développement rural (ODR). L'objectif est de permettre de rassembler les données de suivi préalablement au démarrage des évaluations par les bureaux d'étude qui seront retenus dans les appels d'offre en cours d'analyse.

2. Une assistance méthodologique, objet de la présente étude

Le Ministère de l'agriculture et de la pêche a demandé au Cemagref de l'accompagner dans les travaux préparatoires à l'évaluation ex-post du Règlement de Développement Rural que la France doit mettre en œuvre.

2. Cadre général et objectifs de l'étude

2.1. Cadre de l'étude et financement

La présente étude « *assistance méthodologique à la préparation de l'évaluation ex-post du PDRN 2000-2006 en matière de soutien à l'agroenvironnement* » répond à une commande de la Direction Générale de la Production et des Echanges Internationaux du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Elle a bénéficié d'un financement de 65.000 euros accordé sous forme d'une convention d'étude au titre de crédits d'étude (programme 215 sous action 23, exercice 2007).

Cette étude contribue à préparer l'évaluation ex-post de l'application en France du règlement de développement rural qui fera l'objet de plusieurs travaux successifs:

- Une évaluation ex-post du PDRN stricto sensu ;
- Une remontée d'informations sur l'impact des mesures du RDR mises en œuvre dans les DOCUP (objectifs 1 et 2) qui doit être achevée en 2009 ;
- Une méta-évaluation de l'impact global du RDR à réaliser en 2010.

2.2. Rappel des objectifs de la présente étude

L'étude a pour objectifs d'accompagner sous forme d'assistance méthodologique, les travaux préparatoires à l'évaluation ex-post du Règlement de Développement Rural que la France doit mettre en œuvre courant 2007.

En application du Règlement de développement rural 1257/99 (RDR), le Plan de Développement Rural National (PDRN) doit faire l'objet d'une évaluation ex-post à transmettre à la Commission avant le 31 décembre 2008. Le contenu de cette assistance méthodologique comprend quatre tâches :

- **Tâche 1 : Réaliser une expertise des indicateurs communs** proposés par la Commission pour contribuer à la réponse à l'ensemble des questions évaluatives du Chapitre VI du RDR (chapitre Agroenvironnement) et à la question évaluative portant sur l'impact sur l'environnement (question V.4.A) du Chapitre V du RDR (Zones défavorisées).
- **Tâche 2 : Réaliser une synthèse bibliographique de vingt travaux d'évaluation** relativement récents en matière de soutien à l'agroenvironnement et d'impact environnemental des aides aux zones défavorisées, qui seraient utiles pour l'évaluation ex-post.
- **Tâche 3 : Proposer une méthode d'estimation des effets propres** de la politique de soutien à l'agroenvironnement et évaluer la faisabilité de sa mise en œuvre dans deux régions françaises.
- **Tâche 4 : Assister** le comité de pilotage agri-environnement en charge de l'évaluation ex post du PDRN.

PARTIE 2 : LES POLITIQUES ETUDIEES : LE REGLEMENT DE DEVELOPPEMENT RURAL

1. Introduction

Dès 1985, le rôle multifonctionnel de l'agriculture est précisé dans le livre vert sur les perspectives de la politique agricole commune. Ce rôle est non seulement d'assurer ses fonctions stratégiques, économiques et sociales, mais aussi de conserver l'environnement rural. L'Union européenne offre, à partir de cette date, la possibilité aux Etats membres de mettre en œuvre un régime d'aides aux exploitations en vue de protéger l'environnement et les ressources naturelles et de maintenir l'espace naturel et les paysages ruraux (article 19 du règlement (CE) n°797/85 du 12 mars 1985).

Lors de la réforme de la PAC en 1992, le soutien à l'agroenvironnement se renforce avec la mise en place des mesures agro-environnementales (MAE), qui deviennent obligatoires pour les Etats membres (règlement (CE) n°2078/92 du 30 juin 1992). Le rôle de l'agriculteur dans l'entretien et la protection de l'environnement est reconnu. En France, les MAE se traduisent par l'instauration de la prime pour le maintien des systèmes d'élevages extensifs (PMSEE) et la mise en place des programmes régionaux comme les opérations locales agroenvironnementales (OLAE).

Pour la période 2000-2006, couverte par l'Agenda 2000, le soutien à l'agroenvironnement est mis en œuvre dans le cadre du Règlement de développement rural ou RDR (règlement (CE) n°1275/1999 du 17 mai 1999). Ce règlement est le regroupement de neuf règlements antérieurs dont les deux plus importants sont celui concernant les méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel (n°2078/92) et celui concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture (règlement (CE) n°950/97 du 2 juin 1997)¹.

Le RDR est structuré en 9 chapitres d'intervention (de I à IX) et 22 mesures (de a à v). Le soutien à l'agroenvironnement est présent dans :

- le **chapitre VI**, qui porte intégralement sur la protection de l'environnement et la préservation de l'espace naturel, et une partie du **chapitre V**, qui s'attache à la protection de l'environnement dans les zones défavorisées.
- la « **mesure f** », qui concerne les mesures agro-environnementales (MAE)
- une partie de la « **mesure e** » relative aux zones défavorisées.

L'application du RDR diffère fortement selon l'organisation institutionnelle et la répartition territoriale du pouvoir de chacun des Etats membres. La mise en œuvre des 22 mesures se fait par l'intégration dans des plans de développement rural (PDR), qui peuvent intégrer la totalité ou partie de ces mesures. Seule la mesure f – soutien à l'agroenvironnement ou MAE- doit l'être obligatoirement.

1 Barbut, L. et Baschet, J.F. L'évaluation de la politique de soutien à l'agroenvironnement. Notes et Etudes économiques, n°2, février 2005, pp. 37-68

2. LE PDRN et son articulation avec le RDR

La déclinaison nationale du RDR se traduit en France par un premier instrument de programmation national appelé **plan de développement rural national (PDRN)** et un second régional nommé **document unique de programmation (DOCUP)**. Ce double dispositif s'articule ainsi :

1. Un premier grand programme national, le Plan de développement rural national (**PDRN**), comportant 17 des 22 mesures, couvrant l'ensemble du territoire et représentant près de 90 % de la dotation FEOGA garantie allouée à la France. Il répond aux nouvelles orientations mises en œuvre dans le cadre de la Loi d'Orientation Agricole du 9 juillet 1999, qui visent à concilier le développement de l'agriculture française et les attentes de la société en termes d'emploi, de gestion de l'espace et d'environnement. Ce PDRN est construit sur la base de six priorités de poids budgétaires différents:
 - A - Orienter les exploitations agricoles vers une agriculture durable et multifonctionnelle (39%)
 - B- Valoriser et développer les ressources forestières (3%)
 - C - Développer la valeur ajoutée et la qualité des produits agricoles et alimentaires (14%)
 - D - Équilibrer l'occupation du territoire et réduire les inégalités (41%)
 - E - Protéger et mettre en valeur le patrimoine écologique (2%) – mise en œuvre de la politique « Natura 2000 »-
 - F - Formation (1%)
2. Un second dispositif intègre un certain nombre de mesures (pour la plus grande part relevant de l'article 33 du Règlement de développement rural, chapitre IX : encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales) dans **les DOCUP** pour les zones relevant de l'objectif 2. Ces mesures représentaient un peu plus de 10 % de la dotation du FEOGA garantie dont 74% de celle du chapitre IX. Les **20 DOCUP régionaux** mettent en œuvre 15 mesures du RDR dans les zones éligibles à l'objectif 2² et de manière complémentaire à celles du PDRN (cf. Tableau n°4). Instruments de mise en œuvre du RDR au niveau régional, ils traduisent un partenariat renforcé avec les collectivités territoriales participant au financement des programmes. Un document cadre pluriannuel (2000-2006) précise les axes de développement financés par l'Union européenne via le FEOGA-Garantie et les fonds structurels. Ils sont cités ici à titre informatif, mais ne font pas partie de l'évaluation ex post du PDRN, car ils disposent de leur propre système d'évaluation.

Au final, six mesures du PDRN totalisent 90% de la programmation 2000-2006. La **mesure e** (aides aux zones défavorisées) et la **mesure f** (mesures agro-environnementales) représentent 65% de cette programmation. L'importance des dépenses publiques de ces deux dernières mesures nécessite une attention particulière et justifie cette étude méthodologique de préparation à l'évaluation ex post du PDRN en matière de soutien à l'agroenvironnement.

² L'Objectif 2 des Fonds structurels vise à redynamiser des zones en difficulté structurelle, qu'elles soient industrielles, rurales, urbaines ou dépendantes de la pêche. Ces zones sont situées à l'intérieur de régions dont le niveau de développement se situe autour de la moyenne communautaire mais, à leur échelle, elles connaissent différents types de difficultés socio-économiques qui sont souvent à l'origine de taux de chômage élevés :

la mutation de secteurs de l'industrie ou des services; un déclin des activités traditionnelles en zones rurales;
une situation de crise en milieu urbain ou des difficultés affectant l'activité de pêche.

http://ec.europa.eu/regional_policy/objective2/index_fr.htm

Tableau 1 : Mesures RDR retenues au titre du PDRN et du DOCUP

Mesures RDR retenues (<i>en grisé</i>) au titre du PDRN et/ou DOCUP	part des dépenses publiques 2000-2006 (en %)	
	PDRN	DOCUP
a. Investissement dans les exploitations agricoles	8,8	3,9
b. Installation des jeunes agriculteurs	9,9	
c. Formation	0,3	
d. Preretraite	0,1	
e. Zones défavorisées et zones soumises à des contraintes environnementales	31,5	
f. Mesures agro-environnementales (MAE)	33,7	
g. Amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles	3,3	1,4
h. Boisement des terres agricoles	0,6	
i. Autres mesures forestières	7,8	
j. Amélioration des terres	0,1	2,2
k. Remembrement des terres	0,6	6,0
l. Instauration de services de remplacement et d'aide à la gestion		0,9
m. Commercialisation des produits de qualité	0,1	9,1
n. Services essentiels pour l'économie et la population rurale	0,1	17,7
o. Rénovation et développement des villages	0,2	15,9
p. Diversification des activités	0,4	4,7
q. Gestion des ressources en eau destinées à l'agriculture	0,0	3,0
r. Développement et amélioration des infrastructures liées à l'agriculture		8,8
s. Encouragement des activités touristiques et artisanales		4,8
t. Protection de l'environnement	0,2	19,8
u. Reconstitution du matériel de production endommagé par des catastrophes naturelles et mise en place d'instruments de prévention appropriés		1,7
v. Ingénierie financière		0,1
TOTAL	100%	100%

3. Les zones défavorisées ou mesure e du RDR

Créé en 1972 sous le nom d'Indemnité Spéciale Montagne, ce dispositif est adopté au niveau européen par une directive de 1975 et élargi aux **zones défavorisées** (cf. encadré). Aujourd'hui, l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) est étendue à certaines productions végétales des zones de montagnes sèches, et les ICHN animales sont désormais accordées à l'hectare et non plus en fonction des effectifs d'animaux présents.

L'objectif de l'ICHN est de contribuer, en zone défavorisée, à maintenir une communauté rurale viable et à préserver l'espace naturel en promouvant des modes d'exploitations durables. Les zones défavorisées sont réparties en quatre catégories, en fonction de leur niveau de handicaps naturels, qui déterminent des montants différenciés pour les ICHN : zone de haute montagne, zone de montagne, zone de piémont, zone défavorisée simple. Une partie du territoire de ces quatre catégories peut également être en zone sèche, identifiant un niveau supérieur de handicap naturel et par voie de conséquence, du montant des ICHN. Ce surclassement en zone sèche concerne tout particulièrement les régions méditerranéennes.

La mise en place des ICHN se fait à travers un objectif d'ensemble et des objectifs spécifiques et opérationnels (cf. Tableau 5).

Tableau 2 : Le cadre logique de mise en oeuvre des ICHN en France (2000-2006)³

Niveau et libellé des objectifs	Conditions de réalisation
Objectif d'ensemble du RDR Soutenir un développement rural durable en complément des autres instruments de la politique agricole commune	Les ICHN sont cohérentes avec les autres aides. Le contexte économique est favorable.
Objectifs spécifiques 1. Maintenir un tissu d'actifs agricoles 2. Contribuer à la préservation des paysages et à l'entretien de l'espace 3. Contribuer à encourager des systèmes de production plus durables respectant des exigences environnementales	1 et 2. Le plafonnement à 50 hectares permet aux ICHN de contribuer à l'entretien des terres difficiles. 1 et 2. Des aides et programmes spécifiques d'entretien des terres difficiles et de valorisation des atouts sont mis en oeuvre. 3. La définition des bonnes pratiques agricoles habituelles (BPAH) permet le respect des exigences environnementales liées aux intrants et aux effluents.
Objectifs opérationnels Compenser les handicaps naturels, c'est-à-dire : 1. Indemniser les handicaps naturels 2. Reconnaître les handicaps naturels	1. Le zonage décrit les exploitants confrontés aux handicaps naturels. 1. Le montant des ICHN est significatif dans toutes les zones, et régulièrement revalorisé. 2. Une politique stable de reconnaissance des handicaps naturels accompagne la mesure ICHN dans toutes les zones défavorisées françaises.
Actions Verser les ICHN aux exploitants	Une communication appropriée soutient la mise en oeuvre de la politique.

Pour bénéficier des ICHN, les demandeurs doivent remplir les conditions suivantes :

- résider et avoir le siège d'exploitation en zone défavorisée
- exploiter au moins 80 % de sa SAU en zone défavorisée
- adopter des pratiques d'élevage évitant le surpâturage comme le sous pâturage
- respecter les bonnes pratiques agricoles (BPA).

L'indemnité est calculée en fonction des surfaces fourragères éligibles, des productions végétales éligibles, du cheptel présent sur l'exploitation, et du type de zone défavorisée dans lequel se situe l'exploitation. Elle est plafonnée à 50 hectares. Afin de favoriser un tissu rural dense, une majoration de 30 % est accordée aux 25 premiers hectares primés. Enfin, pour les éleveurs ovins et caprins, une majoration de 30 % en zone de piémont et en zone défavorisée simple et de 10 % en zone de montagne est également effectuée.

Plus de 100 000 exploitations bénéficient actuellement de cette prime, pour un montant annuel total de plus de 500 millions d'euros. Les 3/4 des indemnités sont versées aux exploitations des zones de montagne et de haute montagne.

³ Evaluation à mi-parcours - Chapitre V du RDR. Tercia – Acer campestre – MCM conseil. 2003

Définition des zones défavorisées :

Les zones défavorisées et les zones de montagne ont été délimitées par le Ministère de l'Agriculture à partir de critères définis par la CEE au début des années 70. On distingue quatre types de zones en fonction du degré de handicap : zone défavorisée simple (en plaine), zone de piémont, zone de montagne et zone de haute-montagne.

Le classement en zone défavorisée repose sur plusieurs critères : présence de terres peu productives, revenu agricole inférieur à 80 % de la moyenne nationale, faible densité de population.

Le classement en zone de montagne repose sur des critères de pente et d'altitude. Une commune est en zone de montagne lorsque 80 % de sa superficie se trouvent à une altitude de plus de 600 mètres ou si la dénivellation entre le point le plus haut et le point le plus bas dépasse 400 mètres.

Des primes et des subventions spécifiques ou majorées par rapport aux zones de plaine peuvent être accordées dans ces zones.

4. Les mesures agro-environnementales ou mesure f du RDR

Le PDRN définit un catalogue « national » de mesures agroenvironnementales déclinées au niveau régional dans les synthèses agroenvironnementales.

Les mesures agroenvironnementales proposées dans le cadre du PDRN peuvent être mises en œuvre à travers plusieurs dispositifs (souscription d'une seule mesure ou contractualisation de plusieurs mesures dans le cadre d'un projet global d'exploitation). Chacune des mesures agroenvironnementales peut par ailleurs être classée selon le type de pratiques qu'elle vise et ce quel que soit le dispositif dans le cadre elle est souscrite (les MAE - campagne 2004, CNAMEA).

4.1. Définition des actions au niveau nationale et déclinaison régionale

Une large gamme d'actions, recouvrant les principaux enjeux environnementaux, a été identifiée au niveau national dans le PDRN pour être déclinée au niveau régional dans les synthèses agroenvironnementales. Ces actions élémentaires peuvent être utilisées en l'état ou combinées entre elles pour répondre aux enjeux identifiés et localisés. Elles sont classées selon une typologie en 25 postes regroupant de 1 à 18 types de mesures dans l'annexe B du PDRN (cf. Tableau 6).

Tableau 3 : Liste des actions de l'annexe B du PDRN

Code de l'action	Actions	Nombre de mesures par action
1	Reconvertir les terres arables en prairies	4
2	Allonger les rotations / Diversifier les cultures dans les rotations	5
3	Diminuer les surfaces en sol nu l'hiver	5
4	Planter des dispositifs enherbés / créer des zones tampons	3
5	Planter des éléments fixes du paysage (haies, mares,...)	6
6	Entretien / réhabilitation des éléments fixes (haies, fossés, talus, terrasses, mares, ...)	18
7	Réorganiser le parcellaire : réduire la taille des parcelles / modifier leur forme	3
8	Modifier les traitements phytosanitaires pour réduire les pollutions / développer les méthodes de lutte raisonnée biologique	13
9	Modifier la fertilisation	10
10	Améliorer la gestion des effluents agricoles	5
11	Diminution des prélèvements d'eau sur l'exploitation	2
12	Créer ou conserver des zones d'expansion de crues	2
13	Modifier le travail du sol	7

14	Planter des cultures spéciales d'intérêts faunistique et floristiques	4
15	Préserver la diversité génétique végétale et animale à usage agricole	5
16	Mode d'utilisation de la parcelle raisonnée en fonction de la gestion d'espèces naturelles	8
17	Adapter les pratiques agricoles pour se protéger des prédateurs (lynx, buses, renards, ...)	1
18	Conserver les modes d'occupation des sols à intérêts paysager et patrimonial (coteaux, vergers, bocages, ...)	10
19	Réutiliser les milieux dynamiques en déprise	6
20	Gestion extensive des surfaces en herbe	4
21	Conversion à l'agriculture biologique	
22	Agroforesterie	2
23	Réduire le drainage	2
25	Préservation des espaces agricoles périurbains en risque de déprise	4
30	Planification environnementale dans la pratique agricole	

(En grisé, les actions d'application nationales, cf. encadré)

Source : Annexe B du PDRN

La mise en œuvre des MAE en France est relativement complexe. Pour éviter les confusions, les termes suivants seront utilisés :

- le terme actions fait référence aux 25 intitulés, figurant dans l'annexe B, comme des têtes de chapitre aux mesures de l'annexe B
- le terme de mesures de l'annexe B fait référence aux 175 mesures inscrites dans l'annexe B du PDRN
- la notion de mesure régionale correspond à la déclinaison au niveau régional d'une mesure de l'annexe B. Il y a environ 2650 mesures régionales.

Tableau 4 : Exemple d'une action et de ses mesures déclinées dans le PDRN et dans une synthèse agroenvironnementale régionale :

Action 5. Planter des éléments fixes du paysage	
Mesures dans le PDRN (Annexe B)	Mesures régionales dans la synthèse agroenvironnementale (exemple)
0501A - Plantation et entretien d'une haie 0501B - Plantation et entretien d'une haie – option : pose d'une clôture pour mise en défens	0501A 00 - Plantation et entretien d'une haie. 0501B 00 - Plantation et entretien d'une haie – Engagement optionnel : pose de clôture ou protection individuelle
0502A - Plantation et entretien d'un alignement d'arbres ou d'arbres isolés 0503A - Plantation d'arbres sur talus	0502A 00 - Plantation et entretien d'un alignement d'arbres 0503A 00 - Plantation d'arbres sur talus (talus ou digues à réhabiliter suite à la création d'une réserve d'eau à remplissage hivernal).
0504A - Création et entretien de mares 0505A - Création de bosquets 0506A – Création de talus	0504A 00 - Création et entretien de mares. 0505A 00 - Création de bosquets.

Chaque synthèse régionale agroenvironnementale précise pour chaque action agro-environnementale retenue au moins un territoire, le cahier des charges, le montant de l'aide et sa justification. Quatre actions relèvent d'un cahier des charges nationales (cf. encadré).

Cas particulier des 4 mesures-types nationales :

Quatre actions de portée générale sont mises en œuvre sur l'ensemble du territoire national. Les cahiers des charges peuvent être modifiés localement par décision du préfet de département, uniquement quand la modification va dans le sens d'une augmentation des contraintes ou d'une diminution des montants. Il s'agit de :

- action 1 - mesure 0101A : conversion des terres arables en herbages extensifs
- action 15 – mesures 1501A, 1502A et 1503A : races menacées de disparition
- action 21 – mesures 2100B, C, D, E et F : conversion à l'agriculture biologique
- action 22 – mesures 2201A et 2202A : création et gestion d'habitats agroforestiers

4.2. Les dispositifs de mise en œuvre des MAE

Les MAE sont mises en place à travers soit un dispositif **territorialisé**, soit un dispositif d'enjeu national ou **généraliste**.

Le dispositif territorialisé se traduit par la mise en place, dès 2000, de contrats territoriaux d'exploitation (CTE), inscrits dans la Loi d'Orientation Agricole du 9 juillet 1999. Cette contractualisation se fait à travers un projet global d'exploitation territorialisé. Elle est remplacée à partir de fin 2003 par les contrats d'agriculture durable (CAD).

CTE et CAD constituent des **outils privilégiés de la mise en œuvre des MAE** (cf. Tableau 8), en particulier le volet environnemental qui concerne la mesure f du RDR. Les autres mesures du RDR (a, m, o, p, q et t) sont déclinées dans les volets économique et social.

Tableau 5 : Mesures territorialisées CTE / CAD

Mesures RDR	CTE – de 2000 à 2003	CAD – de 2003 à 2006
Mesure f - MAE	Un volet environnemental	Recentrage sur les enjeux environnementaux prioritaires grâce à la définition de contrats types au niveau local.
mesures a, m, o, p, q et t	Un volet économique Un volet social	Volet économique facultatif
		Simplification administrative par rapport au CTE Meilleur cadrage budgétaire

A ces deux dispositifs s'ajoutent les opérations locales agro-environnementales (OLAE) et les engagements agroenvironnementaux (EAE) Marais Poitevin/Marais de l'Ouest. Les OLAE datent des programmes régionaux agroenvironnementaux 1993-1997, elles ont été reconduites en 1998 afin de renouveler les engagements arrivant à échéance. Dans le Marais Poitevin, certaines OLAE arrivant à échéance en 2002, ont pu être poursuivies à travers un dispositif simplifié (EAE) de contractualisation de la mesure « gestion contraignante d'un milieu remarquable » (mesure 1806 du PDRN).

Quant au dispositif généraliste, il s'agit d'une souscription en « masse » d'une seule MAE répondant à un enjeu national, à travers un cadre de contractualisation simplifié, sans nécessité de projet global. Il s'agit de la MAE Tournesol, la MAE rotationnelle, la Prime Herbagère Agro-environnementale (PHAE) qui succède à la PMSEE (prime à l'herbe) (cf. Tableau 9).

Tableau 6 : Les mesures de « masse » ou généralistes

PMSEE – 1993 au 30 avril 2003 Prime au maintien des systèmes d'élevages extensifs ou « prime à l'herbe » :	PHAE – 2003 à 2006 Prime herbagère agroenvironnementale :
- Mesure d'accompagnement de la réforme de la PAC 1992, reconduite en 1998 - Objectif : Maintien d'une agriculture favorable à la préservation de la nature - Pour les agriculteurs ne s'engageant pas dans un CTE <i>Après 2003, la Commission européenne a refusé sa reconduction, car elle estimait que c'était plus un soutien de marché qu'une aide environnementale.</i>	Mise en place en 2003 pour prendre le relais de la PMSEE Deux objectifs : gestion extensive des prairies (mesures 2001 et 2002 du PDRN) et maintien de l'ouverture des milieux à gestion extensive (mesure 1903). La PHAE peut s'articuler avec les CAD; dans ce cas, les surfaces éligibles du CAD ne doivent pas être les mêmes que celles contractualisées au titre de la PHAE. De plus, le CAD ne doit pas comporter les mesures 2001, 2002 ou 1903.

Source : les mesures agro-environnementales, campagne 2004, CNASEA

MAE rotationnelle « diversification des cultures dans l'assolement »	MAE Tournesol
Dispositif ouvert à titre expérimental en 2002 dans 7 régions représentatives des zones intermédiaires, auxquelles viennent s'ajouter deux nouvelles régions en 2003 Objectif : enrayer le processus de spécialisation des productions végétales en encourageant la diversification des assolements (mesure 0205 du PDRN) pour un meilleur respect de l'environnement et de préservation de la ressource en eau et de la biodiversité.	Mise en place en 2000 pour limiter l'impact négatif de la baisse des aides aux oléagineux sur les surfaces en tournesol et sur l'environnement. Modifié en 2001, pour pouvoir être intégrée dans le volet environnement du PDRN (mesure 0305 du PDRN). Objectif : encourager les pratiques rotationnelles incluant du tournesol et limiter les surfaces en sol nu l'hiver.

5. Synthèse des dispositifs et des grands types d'actions agro-environnementales

Nous pouvons retenir pour simplifier que les MAE ont donc été mises en œuvre à travers deux types de dispositifs :

- une contractualisation à travers un projet global d'exploitation territorialisé, le CTE puis le CAD, dont le paiement et le contrôle ont été confiés au CNASEA,
- une souscription « en masse » d'une seule MAE répondant à un enjeu national, à travers un cadre de contractualisation simplifié, sans nécessité de projet global et avec une forte « approche système d'exploitation » : la MAE « tournesol » et surtout « rotationnelle » pour les systèmes de grandes cultures et la PHAE pour les systèmes d'élevage herbager extensif.

Quant au nombre de CTE signés a été de 49 000 et celui de CAD de 22 200; par ailleurs, le nombre de bénéficiaires de la PHAE est de 57 400 (dont 56 500 exploitations) et de la MAE « rotationnelle » de 6 400 (source:MAP/DPEI juillet 2007).

En conclusion, le **Règlement de Développement Rural** (RDR) constitue le cadre réglementaire de la programmation de la politique de développement rural pour la période 2000-2006. Ses objectifs sont d'ordre socio-économique et environnemental (préservation et promotion d'une agriculture durable, respectueuses des exigences environnementales). Afin de répondre à ses objectifs, le soutien au développement rural se décline en **22 mesures** dans le RDR (de a à v).

Deux grands groupes se distinguent :

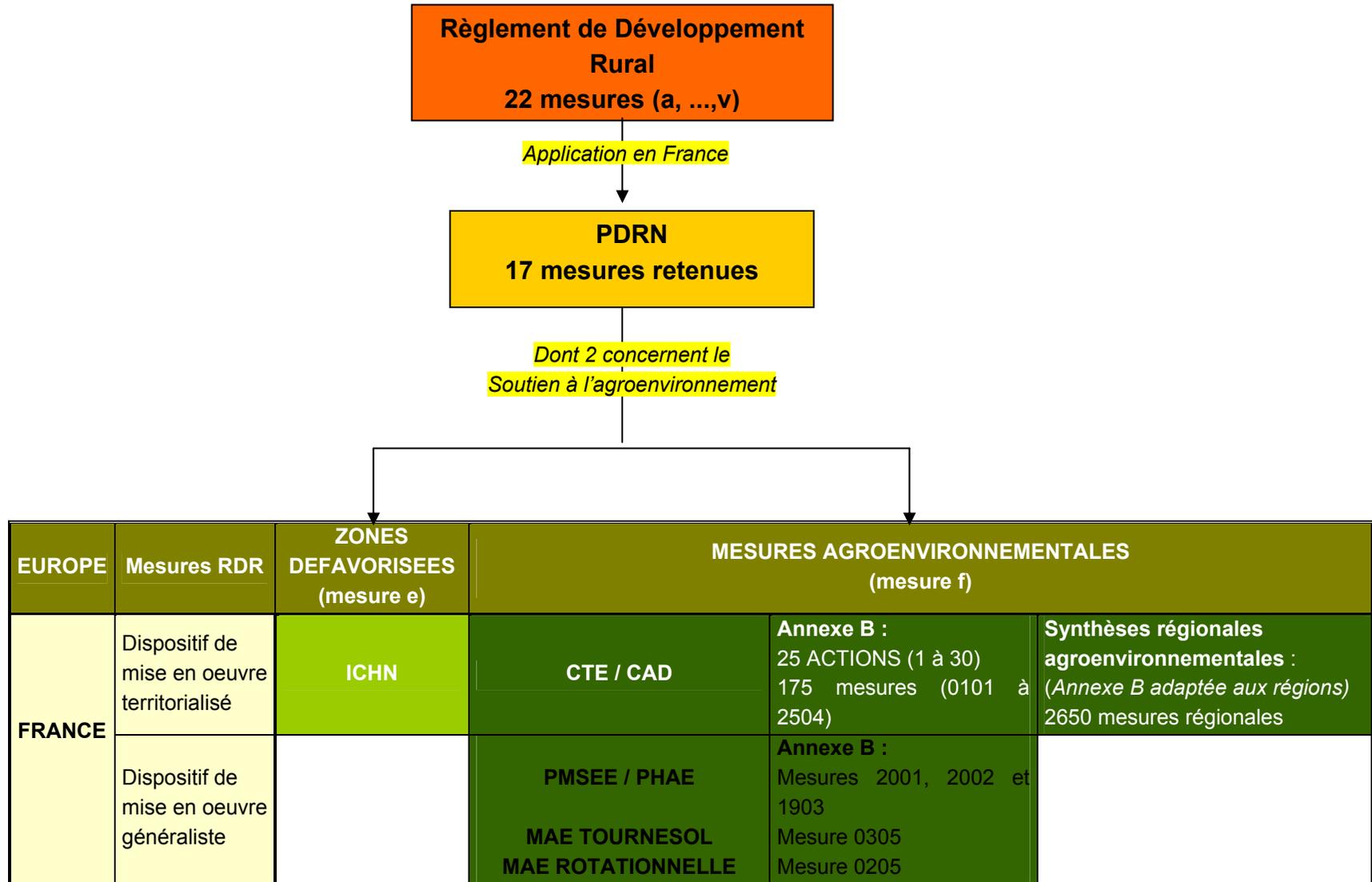
- 4 mesures d'accompagnement à la PAC, dont les aides en faveur des zones défavorisées (ICHN) et les mesures agro-environnementales (MAE)
- 18 mesures concernant la modernisation et la diversification des exploitations agricoles et le développement des zones rurales

Les mesures du RDR se déclinent en France dans le **Plan de Développement Rural National** (PDRN). Ce dernier n'a retenu que 17 mesures sur les 22 mesures du RDR, dont deux mesures d'accompagnement de la PAC : zones défavorisées et mesures agro-environnementales. La mise en œuvre de ses deux mesures s'est traduite par la mise en place de dispositifs et d'aides associées :

- l'ICHN pour les zones défavorisées (mesure e du RDR)
- CTE/CAD, PMSEE/PHAE, MAE Tournesol, MAE rotationnelle pour les mesures agro-environnementales (mesure f du RDR)

Les mesures agro-environnementales françaises sont décrites dans deux documents de références : l'annexe B du PDRN et les synthèses régionales agro-environnementales (adaptation régionale des mesures de l'annexe B). (Cf. figure 1)

Figure 1 : Le soutien à l'agroenvironnement dans le PDRN



Le tableau ci dessous présente une synthèse des actions par type de dispositifs

Tableau 7 : Synthèse des actions par dispositifs et types d'action

No	Intitulé des actions	Dispositifs				
		CTE/ CAD	Tournesol	Rotationnelle	PHAE	EAE Marais de l'ouest
01	Reconvertir les terres arables en prairies (N)	X				
02	Allonger les rotations / Diversifier les cultures dans la rotation	X		X		
03	Diminuer les surfaces en sol nu l'hiver	X	X			
04	Planter des dispositifs enherbés / créer des zones tampons	X				
05	Planter des éléments fixes du paysage (haies, mares...)	X				
06	Entretien / réhabilitation des éléments fixes (haies, fossés, talus, terrasses, mares...)	X				
07	Réorganiser le parcellaire : réduire la taille des parcelles / modifier leur forme	X				
08	Modifier les traitements phytosanitaires pour réduire les pollutions / développer les méthodes de lutte raisonnée ou biologique	X				
09	Modifier la fertilisation	X				
10	Améliorer la gestion des effluents agricoles	X				
11	Diminution des prélèvements d'eau sur l'exploitation	X				
12	Créer ou conserver des zones d'expansion de crues	X				
13	Modifier le travail du sol	X				
14	Planter des cultures spéciales d'intérêts faunistique et floristique	X				
15	Préserver la diversité génétique et animale à usage agricole (N)	X				
16	Mode d'utilisation de la parcelle raisonné en fonction de la gestion d'espèces naturelles	X				
17	Adapter les pratiques agricoles pour se protéger des prédateurs	X				
18	Conserver les modes d'occupation des sols à intérêts paysager et patrimonial (coteaux, vergers, bocages...)	X				X
19	Réutiliser les milieux en dynamique de déprise	X			X	
20	Gestion extensive des surfaces en herbe	X			X	
21	Conversion à l'agriculture biologique (N)	X				
22	Agroforesterie (N)	X				
23	Réduire le drainage	X				
25	Préservation des espaces agricoles périurbains en risque de déprise	X				
30	Planification environnementale	X				

Source : JF Baschet (2007)

6. Le cadre commun de référence de la Commission européenne

L'évaluation ex post consiste à faire le point sur un programme après son achèvement et à émettre un jugement à son propos. Elle peut par ailleurs fournir des orientations quant à d'éventuelles suites à donner au programme, par exemple sous forme d'un inventaire de bonnes pratiques.

L'évaluation ex post doit a minima répondre aux questions évaluatives et examine en particulier l'utilisation des ressources, l'efficacité et l'efficience du soutien accordé et son impact. Elle tire des enseignements en matière de politique de développement rural, y compris en ce qui concerne sa contribution à la politique agricole commune (article 64 du règlement (CE) N° 817/2004).

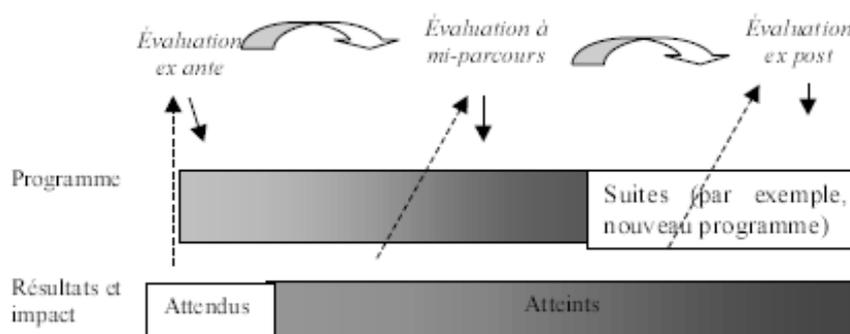
Les questions évaluatives émanent des lignes directrices de la Commission Européenne et sont communes à l'ensemble des États membres (article 42 du règlement (CE) 1750/1997). L'évaluation *ex-post* porte donc sur ces questions évaluatives communes pertinentes au niveau communautaire, mais aussi sur les questions évaluatives spécifiques du programme de développement rural (PDR) concerné.

6.1. Les principes de l'évaluation selon la Direction Générale Agriculture et Développement Rural (DG AGRI)

6.1.1 Les lignes directrices

L'évaluation doit se préoccuper des impacts, qu'ils soient positifs ou négatifs et qu'ils soient attendus ou inattendus, y compris ceux qui ne deviennent manifestes qu'à long terme ou ceux dont tirent avantage d'autres que les bénéficiaires directs. Et cela sur des périodes distinctes : 2000 à 2003 pour l'évaluation à mi-parcours, 2000 à 2006 pour l'évaluation ex post (c'est-à-dire la durée totale du programme).

Figure 2 : Le programme et son évaluation



Source : document VI/8865/99 p. 9

Lecture de la Figure 2 : Interactions entre le programme de développement rural et son évaluation aux divers stades de sa mise en oeuvre.

Les flèches pointillées montrent comment les informations relatives aux résultats et à l'impact du programme mis en oeuvre sont recueillies et traitées par l'évaluation. Les flèches pleines indiquent le moment de l'évaluation et montrent comment les conclusions et recommandations qui en résultent devraient avoir un effet de rétroaction sur le programme, pendant sa mise en oeuvre, ou sur les suites qui y seront données.

La Figure 2 montre également qu'une évaluation doit pouvoir tirer parti des résultats des opérations d'évaluation précédentes (flèches du haut). L'évaluation à mi-parcours doit donc tenir compte des résultats de l'évaluation ex ante qui l'a précédée et l'évaluation ex post doit, à son tour, tenir compte des conclusions de l'évaluation à mi-parcours.

Dans son article 42, le règlement d'application du RDR prévoit que les évaluations se fondent sur des **méthodes reconnues**. Cette exigence porte à la fois sur la collecte des données et sur l'analyse qui y fait suite.

Les données utilisées sont de deux sortes :

- Les données secondaires sont celles qui existent déjà, comme par exemple celles issues du système de suivi (ODR de l'INRA pour les MAE ou PACAGE pour les zones défavorisées) ou des enquêtes existantes (SCEES en particulier), voire de l'évaluation mi-parcours ou de documents de programmation,
- Les données primaires, spécifiquement recueillies aux fins de l'évaluation, le plus souvent auprès des bénéficiaires directs ou indirects. Afin d'accroître la représentativité et d'éviter les biais, un soin particulier doit être porté à la constitution de l'échantillon à enquêter (utilisation d'un échantillonnage stratifié par exemple). Questionnaires, entretiens ou études de cas constituent les principaux outils d'enquête.

6.1.2 Des concepts d'évaluation différents en fonction des mesures

Pour l'ICHN :

La méthodologie d'évaluation de l'ICHN a été précisée à l'occasion de l'évaluation ex-post des mesures relevant du règlement n°950-97 pour la période 1994-19994. Il en ressort que cette aide au regard de l'objectif « environnemental », ne se traduit pas, dans son application, par des prescriptions spécifiques. **Il n'y a pas de contraintes agro-environnementales autres que le respect du taux moyen de chargement à l'hectare.** Le respect des "bonnes pratiques agricoles habituelles" (BPAH) introduit dans le règlement des ICHN à partir de 2001 s'appuie toujours sur ce taux de chargement.

Dans ces conditions, les BPAH sont réputées respectées, si le chargement de l'exploitation (UGB/ha) est compris dans les limites suivantes, selon la catégorie de zone défavorisée :

Types de zones défavorisées	Zone sèche En UGB/ha	Hors zone sèche En UGB/ha
Haute montagne	0,1 - 1,8	0,15 - 1,9
Montagne	0,35 - 2	0,35 - 2
Piémont	0,15 - 1,9	0,25 - 2
Défavorisée simple	0,35 - 2	0,35 - 2

4 Evaluation des aides aux zones défavorisées. Indemnités Compensatoires de Handicaps Naturels (ICHN) - Rapport final. ISARA, mars 2001 pp.66-70

Le département a la possibilité de fixer un seuil ou un plafond en dehors de ces normes limites de chargement, selon les particularités locales de la productivité des milieux fourragers et pastoraux, dans des limites fixées pour le minimum à 0,05 UGB/ha et pour le maximum à 2,3 ou 2,5 UGB/ha.

La prise en compte de l'environnement dans l'ICHN reste ambiguë, est-ce un objectif ou une condition d'éligibilité ? L'évaluation à mi-parcours⁵ démontre que les BPAH sont une condition environnementale pour les MAE, comme la conditionnalité l'est pour les aides du premier pilier. Les autres liens entre ICHN et environnement sont analysés pour leur utilité dans l'atteinte des objectifs liés aux systèmes de production durables et aux paysages.

Pour les MAE :

L'évaluation des mesures agroenvironnementales⁶ pose un problème différent de celui des autres mesures car il s'agit d'un ensemble de programmes multi-objectifs et également composé de multiples mesures. Plusieurs mesures peuvent concourir au même objectif et une même mesure peut aussi viser plusieurs objectifs. Le PDRN préconise d'effectuer, à la fois une évaluation au niveau de chaque mesure, mais aussi une évaluation de l'impact global des différentes mesures sur l'environnement. En outre, les actions sont menées au niveau d'un territoire et leurs résultats doivent être appréciés à ce niveau ; les agrégations au niveau de l'ensemble du Plan de développement rural ayant forcément, dans la plupart des cas, un caractère qualitatif. Une méthodologie qui répond en partie à ces spécifications a déjà été mise au point en France⁷. Elle a été utilisée pour l'évaluation des mesures du programme précédent (Règlement CEE n° 2078/92) ; on pourra s'inspirer de ce premier travail pour évaluer les actions mises en oeuvre dans le nouveau contexte des CTE.

L'impact sur l'environnement est bien entendu le point central de l'évaluation : il consiste à apprécier la contribution de chaque mesure aux grands enjeux environnementaux, qui concernent d'une façon générale les ressources naturelles (eau, sols, préservation contre les risques naturels...), la biodiversité végétale et animale (nombre d'espèces, nombre de variétés à l'intérieur des espèces, présence d'espèces rares ou menacées), les paysages (dans leur aspect physique mais aussi culturels et dans la perception qu'en ont les usagers). Ces impacts devront être définis et évalués plus précisément au niveau de chaque territoire. Les sources seront à prendre dans des travaux de suivi scientifiques complétés par des avis d'experts. Si ces travaux ne préexistent pas, le PDRN conseille de mettre en place des observatoires ad hoc pour permettre les évaluations ex-post. Pour l'impact global au niveau national, on pourra utiliser les indicateurs en cours d'élaboration à l'OCDE.

5 Evaluation à mi-parcours – Chapitre V du RDR. Tercia – Acer campestre – MCM conseil, septembre 2003

6 Plan de développement rural national, mise à jour octobre 2004 p. 288

7 Guide méthodologique ISARA pour l'évaluation des mesures agro-environnementales. Jauneau et al., 1997

6.2. Présentation des questions évaluatives

Les documents de travail n° VI/8865/99 et VI/12004/00 cités ci-dessus précisent les lignes directrices pour ces évaluations, ainsi que les principales questions communes aux différents programmes. Sont distinguées les questions évaluatives transversales qui s'appliquent à l'ensemble des chapitres du règlement européen et des questions évaluatives spécifiques qui s'appliquent aux chapitres de I à IX – chapitre V pour les zones défavorisées et chapitre VI pour les MAE-.

6.2.1 Pour les zones défavorisées - ICHN (mesure e)

Le résultat attendu de l'évaluation⁸ est de formuler un jugement sur la politique concernée en intégrant un questionnement évaluatif proposé par la Commission européenne éventuellement reformulé et complété par le niveau national. Ces deux questionnements sont largement cohérents mais organisés de façon croisée et ils nécessitent le recours à des indicateurs en partie différents.

Les questions communes relatives au chapitre V du RDR sont :

- V.1. Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à compenser les handicaps naturels dans les zones défavorisées en termes de coûts de production élevés et de faible potentiel de production.
- V.2. Dans quelle mesure les indemnités compensatoires ont-elles contribué à assurer la pérennité de l'utilisation des terres agricoles ?
- V.3. Dans quelle mesure les indemnités compensatoires ont-elles contribué au maintien d'une communauté rurale viable ?
- V.4. Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à la protection de l'environnement en maintenant ou en encourageant un mode d'agriculture durable qui tienne compte des exigences de protection de l'environnement dans les zones défavorisées ?

Les questions transversales relatives au RDR sont :

- Transv.1. Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à la stabilisation de la population rurale ?
- Transv.2. Dans quelle mesure le programme a-t-il conduit à assurer des emplois au sein et en dehors des exploitations ?
- Transv.3. Dans quelle mesure le programme a-t-il conduit au maintien ou à l'amélioration du niveau de revenu de la communauté rurale ?
- Transv.4. Dans quelle mesure le programme a-t-il amélioré la situation des produits agricoles/forestiers de base sur le marché ?
- Transv.5. Dans quelle mesure le programme a-t-il conduit à la protection et à l'amélioration de l'environnement ?
- Transv.6. Dans quelle mesure les modalités de mise en oeuvre ont-elles contribué à maximiser les effets escomptés du programme ?

Au-delà de ce questionnement, obligatoire pour l'Union Européenne, chaque Etat membre reformule le questionnement en fonction des spécificités de son agriculture et de ses zones rurales. Le Comité d'évaluation, qui représente les acteurs français de la politique de la montagne dans leur diversité, a souhaité enrichir ce questionnement sous la forme de 6 questions thématiques et 30 sous-questions (Evaluation à mi-parcours – Chapitre V, septembre 2003).

⁸ Evaluation à mi-parcours – Chapitre V du RDR. Tercia – Acer campestre – MCM conseil, septembre 2003, 170 p.

Le questionnaire évaluatif français de l'impact environnemental de l'ICHN est lié aux questions V4 et T5 du RDR (indirectement à T4 et T6) et se décline de la façon suivante :

Questions françaises	Sous-questions françaises	Questions transversales (RDR)	Questions spécifiques chapitre V (RDR)
Q3 : environnement	Q3.1 : paysages	T5	V4 (environnement et durabilité)
	Q3.2 : autres programmes	T4 et T6	
	Q3.3 : PMSEE	T6	
	Q3.4 : chargement	T6	
Q4 : durabilité	Q 4.1 : dimension environnementale	T5	
Q5 : modalité de mise en oeuvre	Q 5.4 : modalités et occupation des territoires	T6	

Deux des 6 questions du questionnaire français sur l'ICHN sont relatives à l'impact environnemental. Il s'agit des questions 3 et 4 détaillées ci-dessous.

Tableau 8 : Précision sur les 2 questions concernant l'environnement et l'ICHN

Question française (détail)	Sous-question (détail)
Q3 : Dans quelle mesure les ICHN contribuent-elles à la préservation des espaces naturels et à la protection de l'environnement ?	Q 3.1 : Dans quelle mesure les ICHN permettent-elles de maintenir des espaces ouverts et des paysages entretenus ? En quoi, et pourquoi sont ils appréciés ?
Q 4 : Dans quelle mesure les ICHN contribuent-elles au maintien ou à la promotion de systèmes d'exploitation viables et durables ?	Q 4.1 : Dans quelle mesure les ICHN ont-elles favorisé la " dimension environnementale " de l'agriculture durable dans les zones concernées, et pour les diverses composantes qu'elle recouvre (qualité des sols, qualité des milieux naturels, gestion qualitative et quantitative de l'eau et des milieux aquatiques, etc) ?

L'évaluation des aides aux zones défavorisées de mars 2001 (règlement (CE) n° 950/97) montre que l'impact direct et immédiat de l'ICHN sur l'environnement et sur le paysage n'est pas facile à mesurer. Elle y concourt indirectement et surtout conjointement avec d'autres mesures qui a priori ont un effet plus direct comme les MAE.

6.2.2 Pour les mesures agroenvironnementales (mesure f)

Comme pour l'ICHN, les questions évaluatives concernant les MAE se partagent entre des questions communes transversales (cf. page précédente) et des questions spécifiques relatives au chapitre VI du RDR9.

Les questions communes (document VI/12004/00) relatives au chapitre VI du RDR sont :

VI.1.A Dans quelle mesure les ressources naturelles ont-t-elles été protégées en terme de **qualité du sol** sous l'influence des MAE ?

VI.1.B Dans quelle mesure les ressources naturelles ont-t-elles été protégées en terme de **qualité des eaux souterraines et de surface** sous l'influence des MAE ?

9 Evaluation à mi-parcours du chapitre VI du RDR. ASCA, 2003

VI.1.C Dans quelle mesure les ressources naturelles ont-elles été protégées (ou améliorées) en terme de **quantité de ressources hydriques** sous l'influence des MAE ?

VI.2.A Dans quelle mesure la **biodiversité** (diversité des espèces) a-t-elle été préservée ou renforcée grâce aux MAE, par la **protection de la faune et de la flore** sur les terres agricoles ?

VI.2.B Dans quelle mesure la **biodiversité** a-t-elle été préservée ou améliorée grâce aux MAE, par la **conservation d'habitats à haute valeur naturelle** sur les terres agricoles, la protection ou l'amélioration des infrastructures environnementales ou la protection des habitats marécageux ou aquatiques adjacents aux terres agricoles (diversité des habitats) ?

VI.2.C Dans quelle mesure la **biodiversité (diversité génétique)** a-t-elle été préservée ou améliorée grâce MAE, par la préservation de races d'animaux ou de variétés végétales menacées ?

VI.3 Dans quelle mesure les **paysages** ont-ils été préservés ou améliorés par les MAE ?

Un questionnement évaluatif français non présenté dans cette partie complète cette série de questions. Ces questions pour objet de compléter le questionnement communautaire, pour tenir compte notamment du contexte, de la stratégie, des priorités et des dispositifs spécifiques à la France. Certaines de ces questions visent un objectif opérationnel d'amélioration des modalités de mise en œuvre du soutien à l'agroenvironnement tel qu'il est conçu actuellement dans la réglementation communautaire; d'autres ont une finalité beaucoup plus large et quelque peu prospective et visent notamment à appréhender le rôle des MAE dans l'ensemble de la politique agricole commune ainsi que dans l'ensemble des instruments de politique agro-environnementale.

Au final, les questions européennes et nationales montrent que l'évaluation doit répondre à une double demande, qui se traduit par des priorités de questionnement différenciées plus fortement axées sur les effets pour le niveau européen et plus fortement axées sur la mise en œuvre pour le niveau national.

6.3. Des indicateurs pour évaluer le RDR

L'utilisation des indicateurs pour le suivi et l'évaluation des programmes des Fonds Structurels est une pratique établie au plan communautaire depuis le milieu des années 1990. Depuis 1988, la Commission européenne a en effet incité les Etats membres à développer des indicateurs pour quantifier les objectifs des programmes, pour suivre leur mise en œuvre et pour en estimer les effets. C'est à partir de la troisième période de programmation des Fonds Structurels (2000-2006) que la Commission européenne a assuré un encadrement méthodologique plus rigoureux de systèmes d'indicateurs communs par champs d'intervention (Commission européenne, 1999, p. 12).

En application du règlement 1750/99 (article 42, paragraphe 2), la Commission européenne a fixé le cadre d'utilisation des indicateurs. Ils doivent être mobilisés pour répondre aux questions d'évaluation communes fixées par la Commission européenne. Ces questions communes sont issues d'un travail méthodologique conduit avec les Etats membres en 2000 au sein du Comité STAR (comité des structures agricoles et du développement rural). Ce travail a déterminé les critères et indicateurs communs d'évaluation de chaque programme et chapitre du RDR. Cet ensemble de questions d'évaluation communes assorties de critères de jugement et d'indicateurs est formalisé depuis l'année 2000 dans le document de référence VI/12004/final: *Questions d'évaluation communes accompagnées de critères et d'indicateurs. Evaluation des programmes de développement rural pour la période 2000-2006 soutenus par le FEOGA*.

L'évaluateur est donc tenu d'appliquer tous ces éléments communs, dès lors que ceux-ci sont pertinents au regard des actions éligibles et du contexte d'un programme donné.

PARTIE 3 : DEMARCHE METHODOLOGIQUE PRECONISEE

Nous proposons d'envisager l'évaluation ex post des politiques environnementales en deux étapes : la sélection d'indicateurs traduisant les objectifs de la politique, puis la détermination de l'effet propre de la politique sur les indicateurs sélectionnés.

1. Première étape : traduire les objectifs de la politique en indicateurs mesurables

La première étape consiste à traduire les objectifs de la politique en critères mesurables sous forme d'indicateurs. Dans le cas de l'impact environnemental des mesures étudiées, il s'agit d'associer à chaque enjeu (ressources naturelles, biodiversité, paysages) une famille d'indicateurs. Ces derniers sont de plusieurs types : les indicateurs d'état, de pression et de suivi. Les indicateurs d'état mesurent l'état de l'environnement (teneur en nitrates dans l'eau, nombre d'espèces recensées sur une zone, etc.). Les indicateurs de pression mesurent les pratiques des agriculteurs pouvant affecter l'état de l'environnement. Enfin, les indicateurs de suivi rendent compte du niveau d'adhésion des agriculteurs aux mesures proposées et/ou du niveau d'utilisation des ressources affectées à la politique (nombre de bénéficiaires, surfaces contractualisées, etc.). L'expertise, qui fait l'objet de la tâche 1, révèle que les indicateurs d'état sont particulièrement difficiles à mesurer, en raison notamment de l'absence de données. En revanche, les indicateurs de pression et de suivi apparaissent généralement plus faciles à mesurer.

De nombreux travaux agronomiques permettent d'établir une relation entre pratiques et état de l'environnement. La détermination des pratiques agricoles pouvant affecter l'état de l'environnement conduit à l'élaboration d'indicateurs de pression. Ces indicateurs renseignent sur les pratiques ayant potentiellement un lien avec un ou plusieurs enjeux environnementaux. Par exemple, la quantité d'engrais utilisée par hectare est un indicateur de pression correspondant à l'enjeu « qualité de l'eau ». Les indicateurs de pression et de suivi sont en outre mobilisés dans la deuxième étape de l'évaluation.

2. Deuxième étape : estimer l'effet propre de la politique sur les indicateurs retenus

La deuxième étape consiste à déterminer l'effet propre des politiques étudiées sur les pratiques agricoles (telles que mesurées par les indicateurs de pression¹⁰). L'effet propre d'une politique est défini comme la différence entre les pratiques observées en présence de la politique et celles que l'on aurait observées en l'absence de la politique. Naturellement, il n'est pas possible d'observer simultanément en 2006 ces deux situations. Par conséquent, une évaluation de l'impact d'une politique sur les pratiques doit déterminer l'état contrefactuel : le niveau des pratiques que l'on aurait observé si la politique en question n'avait pas été appliquée. L'effet propre mesuré est une moyenne des effets individuels. L'effet total des politiques sur les pratiques peut être déterminé en multipliant l'effet moyen par le nombre de bénéficiaires de la politique (tel que mesuré par les indicateurs de suivi). Par exemple, si l'effet propre de la mesure visant à réduire l'utilisation d'engrais azoté est en moyenne de 200 unités d'azote par exploitation, et que cette mesure a été contractualisée par 10 000

¹⁰ Le cadre conceptuel développé pour définir et estimer les effets propres des politiques est aussi applicable aux indicateurs d'état. Cette extension ne fait toutefois pas partie du contenu de cette assistance méthodologique.

exploitants, l'effet total de la politique est une diminution de 2 000 000 unités d'azote. Ainsi, une politique ayant un taux d'adhésion élevé, peut n'avoir qu'un effet global faible, si l'effet propre moyen est lui-même faible.

L'objectif de l'évaluation des effets propres est de déterminer les pratiques qu'auraient adoptées les agriculteurs en l'absence des mesures étudiées. Par exemple, quelles auraient été en 2006 les quantités d'engrais utilisées par les agriculteurs en l'absence des mesures, c'est-à-dire quel aurait été l'état contrefactuel ? Si la quantité d'engrais utilisée observée en 2006 en présence des mesures est inférieure à la quantité contrefactuelle, on pourra dire que les mesures étudiées ont eu un effet propre favorable sur cet indicateur de pression.

Comment le souligne la revue de la littérature réalisée dans la tâche 2, les méthodes proposées dans les études récentes n'apparaissent généralement pas satisfaisantes pour résoudre ce problème. La méthode qui consiste par exemple à comparer les pratiques agricoles observées en présence de mesures aux pratiques observées avant la contractualisation de ces mesures ne permet pas d'évaluer l'effet propre des mesures. En effet, de nombreux facteurs autres que la contractualisation sont susceptibles d'avoir influencé les pratiques des agriculteurs sur cette période. La simple observation d'un changement des pratiques dans le temps n'est donc pas un critère suffisant pour juger de l'efficacité des mesures à améliorer les pratiques. Par exemple, l'observation d'une diminution de la quantité d'engrais utilisée par les agriculteurs entre le début et la fin du PDRN ne permet pas de conclure que cette baisse est due aux mesures étudiées. En effet, cette baisse peut être induite par d'autres facteurs concomitants, comme une hausse des prix de l'engrais, ou une baisse des prix des céréales. Plus précisément, si la baisse d'utilisation d'engrais est uniquement due à des variations de prix, l'impact des mesures est nul, bien que les pratiques se soient améliorées dans le temps.

De la même manière, la méthode relativement répandue qui consiste à comparer les pratiques des agriculteurs ayant bénéficié des mesures à celles des agriculteurs n'ayant pas bénéficié des mesures ne permet pas d'évaluer l'effet propre des mesures. L'observation de pratiques meilleures chez les bénéficiaires n'est pas nécessairement due à la mesure qu'ils ont contractualisée. En effet, les bénéficiaires des mesures ont des caractéristiques différentes de celles des non bénéficiaires. Ces caractéristiques seules peuvent expliquer une grande partie de la différence de pratiques observée entre bénéficiaires et non bénéficiaires. Par exemple, les agriculteurs bénéficiaires sont en général mieux formés que les non bénéficiaires. Les agriculteurs mieux formés utilisent des doses d'engrais plus faibles. Par conséquent, même en l'absence des mesures, les agriculteurs bénéficiaires, mieux formés, auraient utilisé moins d'engrais que les agriculteurs non bénéficiaires. La simple observation d'une utilisation plus faible d'engrais par les bénéficiaires ne permet de conclure à un impact favorable de la mesure. La différence de pratiques étant ici due à la différence de niveau de formation entre bénéficiaires et non bénéficiaires.

Dans la tâche 3, nous proposons des méthodes permettant de déterminer l'état contrefactuel inobservé, et donc d'évaluer rigoureusement l'impact des mesures étudiées. Toute la difficulté de l'évaluation est de déterminer l'état contrefactuel inobservé à partir des données observées. Ces méthodes statistiques sont essentiellement de deux types. Le premier type tient compte des différences entre bénéficiaires et non bénéficiaires dues à des caractéristiques mesurables. De fait, le biais qui apparaît dans l'estimation de l'impact des mesures par les méthodes traditionnelles est dû aux caractéristiques qui différencient les bénéficiaires des non bénéficiaires. Pour cette raison, plusieurs méthodes ont été développées dans le but de tenir compte de ces caractéristiques. Si l'on suppose que les différences de pratiques entre les bénéficiaires et les non bénéficiaires reposent uniquement sur des caractéristiques mesurables et mesurées, trois méthodes pourront être utilisées : la méthode du « matching », la méthode du score de propension et la méthode de la régression

linéaire. Le deuxième type de méthode envisagée tient compte des différences entre bénéficiaires et non bénéficiaires dues à des caractéristiques non mesurables. En effet, l'habileté managériale, le dynamisme ou encore les préférences environnementales de l'exploitant ne sont pas mesurées par les enquêtes, et influencent pourtant sans doute la décision de bénéficier d'une MAE et le choix des pratiques agricoles. Les méthodes basées sur les caractéristiques uniquement mesurables sont alors affectées d'un biais dit de « sélection ». Deux méthodes peuvent alors être mobilisées pour éliminer ce biais : la méthode longitudinale et la méthode des variables instrumentales.

La démarche méthodologique retenue par le Cemagref est récapitulée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 9 : Présentation de la démarche méthodologique générale retenue

	Description des travaux	Méthodologie	Contenu des travaux / résultats	Partie
	Compréhension du champ de l'étude Analyse des politiques étudiées et du cadre de référence de l'évaluation	Discussion avec le maître d'ouvrage Synthèse bibliographique Comité de pilotage interne Cemagref	Présentation des objectifs de l'étude et des dispositifs publics évalués Présentation de l'organisation générale mise en place	Introduction
Tâche 1	Expertise des indicateurs du cadre commun de référence et des indicateurs alternatifs	Entretiens avec les acteurs impliqués Analyse bibliographique et traitement de bases de données Expertise des indicateurs recensés, des bases de données du SCEES et de l'ODR	- Réalisation d'une grille d'analyse indicateurs / pratiques - Création et implémentation d'une base de données d'indicateurs agro-environnementaux - Réalisation de fiches par indicateurs calculables	N°1
Tâche 2	Expertise méthodologique de vingt précédents travaux d'évaluations	Bibliographie sur les méthodes d'évaluation Réalisation d'une grille d'analyse commune pour rendre homogène l'expertise	- 20 grilles d'analyse individuelle complétées - Tableau quantitatif de résultats - Synthèse des méthodes utilisées et recommandations	N°2
Tâche 3	Proposition d'une méthode d'estimation des effets propres et étude de faisabilité de sa mise en œuvre dans deux régions	Bibliographie / Expertise des méthodes Choix des indicateurs et de la méthode Etude de faisabilité en Auvergne et Poitou-Charentes	- Synthèse bibliographique des principales méthodes d'estimation des effets propres - Choix d'une méthode et étude de faisabilité	N°3
Tâche 4	Assister le comité de pilotage national agri-environnement	Participation au comité de pilotage Lecture des travaux des bureaux d'étude	- Avis sur les travaux des bureaux d'étude - Présentation au comité des résultats de la présente étude	Pas de rapport

3. Analyse du cadre commun au regard de la démarche évaluative préconisée

La démarche évaluative préconisée par le Cemagref consiste en une interprétation du questionnement évaluatif européen, au regard des enjeux scientifiques que pose l'évaluation d'une politique publique. L'interprétation que nous fournissons du questionnement évaluatif européen permet d'identifier et de lever les imprécisions qu'il contient. Ces imprécisions sont dues au fait que le cadre commun ne distingue pas les deux étapes que sont la définition des critères traduisant les objectifs de la politique d'une part, et la mesure de l'effet propre de la politique sur ces critères d'autre part. Cette absence de distinction des deux étapes fondamentales qui font une évaluation brouille la définition du terme d'indicateur, en lui faisant porter trop de « casquettes » : dans le cadre commun, le terme indicateur qualifie à la fois le critère permettant de juger de la désirabilité d'un état social, la variation de ce critère que l'on espère atteindre en mettant en place la politique, la variation de ce critère qu'à effectivement permis la politique et enfin la manière dont on peut mesurer cette variation effective du critère due à la politique.

Nous devons donc distinguer quatre notions importantes pour comprendre les attentes des rédacteurs du cadre commun et parvenir à les préciser :

- La définition de la désirabilité d'un état social,¹¹ qui sera traduite par une batterie d'indicateurs mesurables. Par exemple, la quantité de nitrates dans les eaux est une mesure de la désirabilité d'un état social : plus elle est faible, plus l'état social est désirable.
- La définition du changement d'état social attendu grâce à la politique : la mise en place de la politique se fait avec l'objectif d'améliorer la désirabilité de l'état social.¹² Le concepteur de la politique a donc une idée de la variation qu'il attend du critère mesurant la désirabilité de l'état social, ou d'un critère qui influence ce dernier. Par exemple, le concepteur de la politique agro-environnementale a pour objectif de diminuer les utilisations d'intrants azotés par les agriculteurs. Il espère ainsi diminuer le niveau d'azote dans les cours d'eau, et ainsi améliorer l'état social, c'est-à-dire atteindre un état social plus désirable.
- La définition de l'effet propre de la politique sur la désirabilité de l'état social : une fois la politique en place, rien ne dit qu'elle a atteint les objectifs que son concepteur lui avait assignés. Pour savoir ce qu'elle a réellement pu réaliser, il faut mesurer le changement réel qu'elle a provoqué dans l'état social, notamment dans les indicateurs mesurant la désirabilité de l'état social. Ce changement dans l'état social dû à la politique ne peut être défini que relativement à une situation où la politique est absente : c'est ce que nous appelons la situation contrefactuelle.
- Les méthodes permettant d'estimer l'effet propre de la politique : une fois défini l'effet propre de la politique, il s'agit de l'estimer, pour pouvoir évaluer la politique : si l'effet propre de la politique a amélioré la désirabilité de l'état social, pour un coût qui apparaît satisfaisant, on peut se prononcer favorablement sur le rôle qu'a eu la politique par le passé. On peut aussi souhaiter comparer le changement d'état social dû à la politique à l'objectif de changement d'état social que lui avait fixé son concepteur. On peut donc considérer que la politique a échoué même si elle a eu un effet propre favorable, c'est-à-dire même si elle a amélioré l'état social. C'est une manière indirecte de prendre en compte le coût de la politique, et donc de confronter deux mesures de désirabilité de l'état social : la qualité de l'environnement et le coût d'opportunité des fonds publics.

¹¹ La désirabilité d'un état social peut dépendre de l'état de l'environnement. On pourrait remplacer « état social » par « état du monde ».

¹² La désirabilité de l'état social justifiant la mise en place de la politique est celle qui est définie par les concepteurs de la politique. Elle ne reflète pas forcément la désirabilité de l'état social pour tous les citoyens.

Nous allons analyser comment ces quatre notions permettent de clarifier les attentes des concepteurs du cadre commun, et d'appliquer des méthodes d'évaluation des politiques.

3.1. La définition de la désirabilité de l'état social

Nous avons défini les indicateurs comme permettant la traduction des objectifs de la politique en critères mesurables.

Le cadre commun de référence cherche par exemple à savoir si la qualité des eaux s'est améliorée grâce à la politique en place (question 1.2). L'indicateur traduisant la désirabilité de l'état social est donc dans ce cas la teneur en nitrates dans les eaux souterraines et de surface. Il s'agit dans notre terminologie d'un indicateur d'état.

Cet objectif final est décliné en objectifs intermédiaires, c'est-à-dire en critères dont le concepteur de la politique pense qu'ils influencent la qualité des eaux. Ainsi, le critère 1 correspondant à la question 1.2 est : « réduction des intrants agricoles pouvant polluer l'eau ». La désirabilité de l'état social se traduit donc à ce niveau intermédiaire par l'indicateur « quantité d'intrants agricoles utilisés », qui est ce que nous appelons un indicateur de pression.

Le concepteur du cadre commun décline ensuite ce critère en plusieurs « indicateurs ». L'« indicateur » 1.1 mesure les surfaces soumises à des MAE de réduction des intrants. C'est ce que nous appelons un indicateur de suivi. Il ne renseigne sur la désirabilité de l'état social que si l'on fait l'hypothèse que la politique a l'effet que l'on attend d'elle. Aucune considération sur l'effet propre de la politique n'est en jeu lorsque l'on définit un indicateur de suivi. Il s'agit simplement de savoir si au moins la politique a été utilisée. Si la politique n'a pas été utilisée, elle n'a pas pu modifier l'état social. Aucune autre information évaluative ne peut être tirée de l'indicateur de suivi.

L'« indicateur » 1.2 mesure la « réduction des intrants de l'agriculture attribuable aux contrats (kg/ha) ». Lorsque le concepteur du cadre commun qualifie cette quantité d'indicateur, il brouille l'approche évaluative, puisqu'il confond :

- la définition du critère mesurant la désirabilité d'un état social : un état social est d'autant moins désirable que l'utilisation d'intrants par l'agriculture est élevée
- la définition de l'objectif de la politique, qui est de diminuer cette utilisation,
- la définition de l'effet propre de la politique, qui mesure la variation de l'utilisation d'intrants « attribuable aux contrats ».

Nous avons donc choisi de cantonner le rôle des indicateurs à la mesure de la désirabilité d'un état social. La définition de l'objectif de la politique et la mesure de son effet propre ne relèvent pas de la définition d'un indicateur.

3.2. La définition du changement d'état social attendu grâce à la politique

Le questionnement évaluatif du cadre commun définit, sous la forme de niveaux cibles, le changement d'état social que doit permettre la politique. Mais il n'est pas précis sur ce point : il mélange des objectifs formulés en termes de « changement par rapport à la situation en l'absence de la politique », et les objectifs formulés en terme de « niveau cible ». Seuls les premiers objectifs sont cohérents avec le cadre d'analyse de la politique que nous avons développé ici.

Par exemple, le concepteur du cadre commun a associé à l'« indicateur » 1.2 de la question 1.2 concernant la qualité des eaux deux types de « niveaux cible » :

- Une « réduction > X » des intrants par hectare grâce aux MAE,

- Une quantité totale de fumier épandue dans les zones vulnérables inférieure à 170kgN/ha.

Il est tout à fait légitime et aisé de comparer l'effet propre de la politique, c'est-à-dire la réduction de Y kgN/ha due à la politique, aux X kgN/ha prévus. Même si Y est positif, il peut ne pas être suffisamment élevé pour justifier le coût de la politique.

Par contre, nous ne pouvons utiliser le seuil de 170kgN/ha comme définition du changement d'état social attendu grâce à la politique. Ce n'est tout simplement pas un changement. Ce niveau cible a donc une autre utilité : il mesure un seuil dans la désirabilité de l'état social. Mais seul, il ne peut traduire un objectif d'impact de la politique. Il traduit simplement un objectif social. Il n'est pas utilisable directement car il n'est pas formulé correctement : il ne correspond pas à la décomposition des étapes de l'évaluation que nous préconisons. Il est en effet possible d'observer que l'ensemble des épandages de fumier respectent ce seuil, sans pour autant en déduire que c'est dû à la politique : en l'absence de la politique, les pratiques auraient tout aussi bien pu respecter ce seuil. Nous n'en savons rien tant que l'effet propre de la politique n'est pas déterminé. Ce seuil ne peut être utilisé que s'il est reformulé pour correspondre à la démarche que nous préconisons. Pour cela, il faudrait par exemple exprimer l'objectif sous la forme suivante : augmentation de X de la proportion d'agriculteurs épandant moins de 170 kg/ha/an en zones vulnérable. Dans ce cas, on peut comparer l'effet propre Y de la politique sur la proportion d'agriculteurs épandant une quantité d'azote dépassant la norme en vigueur.

3.3. La définition de l'effet propre de la politique et de la situation contrefactuelle

Une fois la désirabilité de l'état social déclinée sous forme d'indicateurs, et l'objectif de la politique défini sous la forme de variations attendues dans le niveau de ces indicateurs, l'évaluateur doit mesurer l'effet propre qu'a eu la politique sur l'état social, et le comparer aux effets attendus.

Pour cela, il doit respecter deux étapes :

- Définir l'effet propre de la politique
- Estimer cet effet propre.

L'effet propre d'une politique est défini comme la différence entre l'état social atteint en présence de la politique (mesuré par le niveau d'intrants utilisé par les agriculteurs, par exemple), et l'état social atteint en l'absence de la politique. Cet état social inobservé est appelé contrefactuel ou antimonde. C'est la différence de niveau des critères mesurant la désirabilité de l'état social entre la situation en présence de la politique (état factuel ou monde observé) et la situation en l'absence de la politique (état contrefactuel ou antimonde) qui définit l'effet propre de la politique.

Le concepteur du cadre commun définit parfois des « indicateurs » qui sont en fait des « effets propres », et parfois des indicateurs respectant la définition stricte que nous en donnons ici. Par exemple, l'« indicateur » 1.2 mesure la « réduction des intrants de l'agriculture par hectare attribuable aux contrats (kg/ha) ». C'est en fait l'effet propre des contrats sur l'indicateur « intrants utilisés » qui est recherché par le concepteur du cadre commun. Il ne s'agit donc pas directement d'un indicateur. Il n'est donc pas directement calculable à partir des données observées. Il doit être estimé par des méthodes spécifiques.

Par ailleurs, en employant le terme « réduction », le cadre commun mélange la définition du changement recherché, défini précédemment, et la définition de l'effet propre de la politique. En effet, l'effet propre de la politique, la variation du niveau d'intrants qui lui « est due », n'est pas forcément une réduction. La réduction est ce que l'on recherche en mettant en place la politique. L'effet propre de la politique est une variation de sens inconnu. Cette confusion pose plus de problèmes, et trahit le brouillage des notions évaluatives que contient le cadre commun lorsque le cadre commun utilise les

termes de « réduction ou augmentation évitée ». En effet, dans le cadre d'analyse que nous développons, ces deux termes sont synonymes. Le terme « augmentation évitée » est donc superflu, voire problématique. En effet, soit le niveau de l'indicateur en présence de la politique est inférieur au niveau en l'absence de la politique, et donc la politique a permis une réduction du niveau de l'indicateur ; soit le niveau en présence de la politique est supérieur, et la politique a provoqué une hausse du niveau de l'indicateur. Il n'y a pas lieu de distinguer l'augmentation ou la réduction évitée. Toute augmentation évitée est une réduction par rapport à la situation contrefactuelle. La notion d'augmentation évitée traduit en fait une confusion entre la définition de l'effet propre et sa mesure.

L'indicateur 1.3 « balance de l'azote (kg/ha/an) associé à la question 1.2 sur la qualité des eaux est lui quant à lui définit correctement. On peut en effet comparer la balance de l'azote atteinte en présence de la politique et celle que l'on atteindrait en son absence. L'effet propre est bien une comparaison de deux niveaux du même indicateur.

3.4. L'estimation de l'effet propre

Une fois les données recueillies, l'évaluation doit les analyser pour apprécier les effets du programme. Il existe plusieurs outils que l'on peut utiliser pour analyser les données et en tirer des conclusions en vue de formuler un jugement. Le document de travail n° VI/8865/99 de la Commission précise que les effets du programme doivent être estimés en envisageant la **situation contrefactuelle**, c'est-à-dire ce qui se serait passé si l'intervention n'avait pas eu lieu (par exemple, s'il n'y avait pas eu tel ou tel investissement dans les exploitations concernées ou si telle ou telle formation n'avait pas été dispensée). Mais la mesure de cette situation n'est pas simple, et des situations observées ne peuvent servir à la mesurer que sous des hypothèses très fortes. Le même document de travail de la Commission envisage trois types de données observées ou observables permettant à son sens de mesurer la situation contrefactuelle :

- La situation des non bénéficiaires,
- La situation des bénéficiaires avant la réception de la politique,
- L'avis des bénéficiaires sur les pratiques qu'ils auraient adoptées en l'absence de la politique.

Par ailleurs, **cet aspect central de l'évaluation n'apparaît pas** dans les guides méthodologiques « Méthodes d'Évaluations des Actions de Nature Structurale (MEANS) » auxquels la DG Agri fait référence (cf. <http://www.eureval.com/publications/publications.htm>). Pour cette raison, une partie du travail du *Cemagref* dans le cadre de l'assistance méthodologique qui lui est demandée est de clarifier les méthodes basées sur la détermination de la situation contrefactuelle. Pour cela, le *Cemagref* réalise dans la tâche 3 une synthèse des développements récents de la littérature sur le sujet, en soulignant notamment les avantages de ces méthodes relativement récentes, jamais appliquées à ce jour à la problématique des politiques agro-environnementales en France.

PARTIE 4 : ORGANISATION DES TRAVAUX ET PLAN DU RAPPORT

1. L'implication des différentes unités du Cemagref

Le présent rapport est issu d'un travail collectif des trois unités suivantes du Cemagref : l'unité *ADER* (Bordeaux), l'unité mixte de recherche *METAFORT* (Clermont Ferrand) et unité *DTGR* (Grenoble). Les contributions des différentes personnes impliquées au sein des différentes unités sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 10 : Description des différentes contributions

Type de travaux conduits	Participants	Unités Impliquées
Coordination générale	F. Zahm avec le soutien de S. Chabé-Ferret pour les tâches 3 et 4	ADER METAFORT
Tache 1 : Expertise des indicateurs communs et des indicateurs alternatifs		
Coordination	F. Zahm, A. Gassiat	ADER
Analyse des indicateurs du cadre commun de référence – Construction de la base de données	F. Zahm, A. Gassiat, J. Rosnoblet assistés de S. Chabé-Ferret et J. Subervie	
Synthèse	A. Gassiat, F. Zahm	
Tache 2 : Expertise méthodologique de précédents travaux d'évaluations		
Coordination	F. Zahm, S. Chabé-Ferret	ADER
Grille	F. Zahm, S. Chabé-Ferret, D. Vollet, S. Lafon	
Analyse individuelle des rapports d'évaluation	G. Amon, G. Bigot, S. Chabé-Ferret, B. Hautdidier, S. Lafon, N. Turpin, A. Trouve, D. Vollet et F. Zahm	METAFORT
Synthèse	F. Zahm, S. Chabé-Ferret, D. Vollet, J. Subervie, B. Hautdidier, S. Lafond	DTGR
Tache 3 : Proposition d'une méthode d'estimation des effets propres de la politique		
Coordination	S. Chabé-Ferret	METAFORT
Proposition d'une méthode d'estimation des effets propres	S. Chabé-Ferret, J. Subervie	
Choix des indicateurs de pression	S. Chabé-Ferret, J. Subervie assistés d'E. Josien, A. Gassiat, F. Zahm, et J. Rosnoblet	
Tache 4 : Comité de pilotage national de l'évaluation des MAE		
Appui au comité de pilotage agri-environnement en charge de l'évaluation ex post du PDRN	Frédéric Zahm Sylvain Chabé-Ferret	ADER METAFORT

2. Une contribution d'institutions extérieures au Cemagref

Pour la réalisation des différents travaux, il a également été sollicité des contacts réguliers:

- l'INRA de Colmar (Philippe Girardin) qui a mis à la disposition de la tâche 1 une première base de données d'indicateurs développée dans un programme de recherche IMPACT de l'appel d'offre Agriculture et Développement Durable,
- l'équipe de l'INRA de Toulouse (Gilles Allaire) qui assure le développement de l'Observatoire de Développement Rural,
- les équipes du SCEES (notamment le SRISE Aquitaine et Auvergne (Bernadette Dutheil et Martine Méténier) pour l'expertise des données contenues dans les enquêtes mobilisées.

Le Cemagref remercie toutes les personnes sollicitées pour leur participation ou leur contribution à ces travaux.

3. Le calendrier des travaux

L'étude a été officiellement notifiée au Cemagref début juillet 2007. Les travaux préparatoires ont néanmoins commencé dès le mois d'avril 2007 pour organiser ce travail, compte tenu de la mission d'appui technique du Cemagref au MAP. Bien que les travaux n'aient pas été conduits d'une façon strictement linéaire dans le temps, les grandes étapes peuvent se décliner dans le calendrier résumé dans le tableau ci-dessous:

Tableau 11 : Calendrier des principales étapes

Avril 2007 à juillet 2007	Rencontre avec les acteurs Collecte des documents et bases de données nécessaires à l'analyse Grille d'analyse des indicateurs et implémentation de la base de données des indicateurs Grille d'analyse et lecture des travaux d'évaluation de la tâche 2 Présentation et validation du rapport d'étape au comité de pilotage de juillet 2007
Août 2007 à octobre 2007	Synthèse des grilles individuelles et finalisation de la tâche 2 Traitement et analyse de la base de données des indicateurs agro-environnementaux
Septembre à novembre 2007	Suite traitement et analyse de la base de données des indicateurs agro-environnementaux Proposition méthode effets propres et étude de faisabilité dans deux régions
Décembre 2007	Rendu du rapport final
Janvier 2008	Présentation du rapport final au comité de pilotage
Janvier à juin 2008	Prise en compte des remarques et rédaction rapport de synthèse
Années 2007 et 2008	Participation aux comités de pilotage national agro-environnemental à partir de juillet 2007

4. Contenu des différents rapports

Les travaux de l'étude font l'objet d'un rapport en trois parties :

- **Le rapport 1** présente les travaux de la tâche 1 de l'étude générale ;
- **Le rapport 2** rend compte de la tâche 2 de l'étude générale. Il s'agit d'une expertise réalisée sur vingt travaux d'évaluations conduits par des bureaux d'étude au plan national ou communautaire ou par des équipes de recherche;
- **Le rapport 3** restitue les travaux de la tâche 3 de l'étude générale.

Ces différents rapports font également l'objet d'un rapport de synthèse.

Bibliographie

AScA, 2003, Evaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE n° 1257/1999 du Conseil, concernant le soutien au développement rural -Chapitre VI – Soutien à l'agro-environnement, étude pour le Ministère de l'agriculture et de la Pêche

Baschet Jean François, (2007), Marché n°22-07 - Evaluation ex-post portant sur l'application en France du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil, concernant le soutien au développement rural, partie sur le «soutien à l'agro-environnement» (chapitre VI du RDR) 31 p.

Commission européenne (2006) Orientations indicatives sur les méthodes d'évaluation. Indicateurs pour le suivi et l'évaluation. Document de travail N°2. p. 33.

Commission européenne (1999) Evaluer les programmes socio-économiques. Choix et utilisation des indicateurs pour le suivi et l'évaluation. Office des publications officielles des communautés européennes - collection MEANS, vol. 2; 261 p.

Commission européenne (2000) Questions d'évaluation commune accompagnées de critères et d'indicateurs. évaluation des programmes de développement rural pour la période 2000-2006 soutenus par le FEOGA. Doc VI/12004/Final 56 p.

Commission européenne, Document communautaire pour l'évaluation du RDR, n° VI/12004/00 final partie A introduction partie B : Questions d'évaluatives communes accompagnées de critères et d'indicateurs, http://ec.europa.eu/agriculture/rur/eval/evalquest/b_fr.pdf

Commission européenne, Lignes directrices : Evaluation des programmes de développement rural 2000-2006. Document VI/8865/99. voir http://ec.europa.eu/agriculture/rur/eval/2000_fr.pdf

Règlement (CE) N° 1257/99 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, 41 p.

Règlement (CE) n° 817/2004 portant modalités d'application du règlement (CE) n°1257/1999 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)

Plan de développement rural national mise à jour avec les révisions 2006 approuvées par la Commission (C (2006) 5364 du 3 novembre 2006) disponible sur le site du MAP http://www.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/pdrn_maj_061270_notif2006-11.pdf