



FADEAR

Fédération Associative pour le Développement de l'Emploi
Agricole et Rural
104 rue Robespierre, 93170 Bagnolet
www.fadear.org

NÉCESSITÉ D'ÉVALUER POUR ÉVOLUER

**Intervenants : Christian Mouchet – enseignant chercheur à l'Ecole Nationale Supérieure
d'Agronomie de Rennes (ENSAR) chaire d'Environnement et d'Exploitation
des Ressources Naturelles Unité Développement rural et systèmes de
production**

7 – Christian Mouchet (1^{er} jour – après-midi)

NECESSITE d'ÉVALUER POUR ÉVOLUER

Introduction

Ce questionnement m'est d'autant plus familier que j'ai suivi de près les travaux de la Fadear depuis deux ans. Il s'agit d'un élément important dans la progression de la définition des objectifs que la société donne à l'agriculture. En guise d'introduction, malgré le titre "évaluer pour évoluer", je vais restreindre mon propos à l'évaluation de la durabilité en agriculture et à l'évaluation de la durabilité de l'exploitation agricole. Cette réflexion se situe après l'exposé des principes et avant la présentation du contenu de la grille.

I/ Caractère d'actualité de votre démarche

Soulignons le caractère d'actualité de cette recherche. Même si vos travaux sont d'une grande originalité, ils ne sont pas les seuls sur cette question, loin de là.

Actuellement, il existe d'autres actions de recherche qui vont dans la même direction que les travaux de la Fadear :

- Les travaux de Solagro qui ont fait office de précurseurs sur la durabilité des exploitations en Midi-Pyrénées ;
- Le programme des écopoints autrichiens qui donnent des notes à des exploitations pour décider ensuite, en fonction du score obtenu, du montant de la subvention qui va être distribuée ;
- Les travaux anglais sur la durabilité de l'exploitation biologique ;
- Les travaux aussi d'un groupe auquel j'appartiens, à la DGER du Ministère de l'agriculture, qui a mis au point une grille de mesure de la durabilité de l'exploitation agricole.

Vos travaux s'inscrivent dans un contexte très "branché" sur l'actualité scientifique et technique en agriculture du moment, ce qui est un motif de satisfaction tout à fait considérable.

2/ Quel est l'intérêt d'évaluer, d'un point de vue général ?

Nous sommes aujourd'hui dans une société qui, de plus en plus, présente une demande d'évaluation. Pourquoi ? Parce que pour faire avancer la démocratie, nous utilisons la décentralisation, la subsidiarité. On délègue à des acteurs locaux des responsabilités, ce qui est un grand progrès. Mais, en même temps, on comprend bien que cette délégation doit obligatoirement être accompagnée d'un dispositif d'évaluation qui permette de rendre compte de ce que sont les acteurs et en particulier de justifier les efforts que la communauté nationale pourrait faire en direction de ces acteurs. La demande d'évaluation est donc une demande sociale aujourd'hui. Nul ne devrait y échapper. On parle souvent des agriculteurs qui ne rendent pas suffisamment de comptes en matière de conditionnalité environnementale. J'appartiens moi-même, professeur, à une catégorie qui n'est pas amenée aussi souvent qu'elle le devrait à rendre des comptes aux autres citoyens ; on peut le regretter. Il n'y a pas de caractère anormal à vouloir évaluer des exploitations agricoles. Evaluer ne signifie pas sanctionner. Il s'agit d'avoir une vision positive et d'évaluer pour évoluer, bien entendu favorablement.

II – Quelques définitions.

1/ L'évaluation

L'évaluation est une mesure, ce qui ne veut pas dire une quantification : l'évaluation peut être une mesure qualitative. On devrait toujours y associer un deuxième élément qui est la qualification : on mesure pour juger. Juger ne veut pas dire condamner. On mesure pour apprécier si un objectif (ou une valeur) a été atteint. L'évaluation présuppose donc l'existence de cette valeur de référence. Elle peut être :

- Un objectif que l'acteur se fixe librement, pour lui-même. Il existe des cahiers des charges de l'agriculture durable. Des agriculteurs se donnent pour objectif d'atteindre les règles d'un cahier des charges.
- L'objectif que la société ou le corps social assigne à l'agriculteur de manière incitative. Des aides sont données aux agriculteurs qui mettent en place dans leur exploitation un dispositif qui protège la qualité de l'eau. A condition que cette mesure ne soit pas associée à d'autres pratiques qui viendraient contredire l'effet recherché.
- L'objectif assigné de manière normée, par le droit. La direction départementale qui s'occupe de la santé publique imposera que dans telle zone on ne pratique pas telle méthode agronomique parce qu'elle est supposée polluer l'eau. Et quiconque contrevient à la loi est condamné, "normalement".

2/ La durabilité agricole

L'agriculture durable est classiquement définie comme une agriculture qui se donne trois objectifs principaux :

- Premièrement : être durable économiquement. Produire en quantité suffisante avant tout et avec une qualité acceptable. Le tout dans de bonnes conditions de productivité. La société ne veut pas se payer le luxe aujourd'hui d'entretenir des producteurs qui travailleraient dans des conditions mauvaises du point de vue de la productivité. Qu'est-ce que la productivité réelle ? Est-ce qu'une agriculture qui pollue et qui ce faisant incite à créer des usines de dépollution, donc à augmenter le produit intérieur brut est une agriculture qui travaille dans de bonnes conditions de productivité ?
- Deuxième aspect : l'agriculture doit être durable écologiquement. Il ne s'agit pas seulement de ne pas polluer mais aussi, dans le futur, de valoriser les ressources naturelles existantes. Il s'agit d'utiliser les ressources que la nature nous donne plutôt que de ne pas polluer, exigence incontournable. Ce qui n'est qu'une partie du problème environnemental.
- Troisièmement : une agriculture est dite durable si elle est socialement durable, ce qui signifie qu'elle assure des conditions satisfaisantes aux populations qui vivent dans le monde agricole et rural (définition de l'Organisation pour le Commerce et le Développement de l'Economie). Aussi bien pour le niveau des revenus que pour le statut social et que pour l'insertion de ces communautés agricoles et rurales dans les sociétés contemporaines. Ce qui renvoie à un débat sur la culture et aussi sur l'accès des paysanneries du Tiers Monde à un mode de vie qui soit comparable aux autres populations de la planète. Certains auteurs ajoutent une dimension éthique. Une autre façon de penser les rapports de l'homme à la nature.
- Beaucoup ajoutent une dimension éthique à l'agriculture durable. Pour beaucoup d'auteurs britanniques une agriculture est durable dès lors qu'elle est soutenable politiquement. C'est-à-dire lorsque la communauté nationale est prête à financer, à soutenir une telle agriculture. Pour ma part je crois que tout ne tient pas dans des budgets, heureusement ! L'aspect financier est une suite de ce raisonnement, non pas un préalable.

III – Les choix nécessaires à l'évaluation de la durabilité agricole

1/ Le niveau d'analyse de la durabilité

Plusieurs choix sont possibles.

- Le niveau de la parcelle, cher aux agronomes. Ceux qui travaillent sur l'agriculture biologique, sur l'aspect de biodiversité ou de qualité cynégétique du milieu ou du paysage souhaitent travailler au niveau de la parcelle. C'est un niveau qui est difficile à utiliser lorsqu'on veut évaluer l'exploitation dans sa globalité.
- Second niveau : celui de l'exploitation.
- Pourquoi ne pas aller au-delà ? Pourquoi ne pas considérer le niveau du terroir, du territoire, d'un espace encore plus vaste que celui-là ? L'exemple qui suscite des discussions, c'est celui de la séparation entre productions animales et productions végétales. Une exploitation exclusivement en productions végétales présente le risque, à terme, de déficit de matière organique très important. On va considérer qu'elle n'est pas autonome. Cependant, si cette exploitation spécialisée en productions végétales se trouve située près d'une autre très spécialisée en productions animales et que les deux exploitations se mettent d'accord pour qu'une partie excédentaire des déjections

d'origine animale de l'une soit ramenée sur l'autre, l'ensemble des deux exploitations est autonome alors qu'aucune ne l'est individuellement. L'une étant déficitaire et l'autre très largement excédentaire, donc pénalisée du point de vue environnemental, on a retenu le niveau de l'exploitation. On peut tenir compte de l'insertion de l'exploitation dans son terroir, pas seulement du point de vue économique et social, mais aussi du point de vue agronomique.

2/ L'objectif de l'évaluation

Il peut être multiple

- Donner une reconnaissance sociale. Dans l'agriculture, cela n'est pas encore admis, mais c'est très couramment pratiqué dans d'autres milieux. Dans l'éducation, si vous passez un examen, vous avez un diplôme : c'est une évaluation reconnue, monnayable. Aujourd'hui, lorsqu'on est titulaire du brevet de technicien agricole ou du bac professionnel agricole on peut prétendre aux aides pour s'installer en agriculture.
- Fournir la preuve que l'on réalise une norme minimale. Prenons l'exemple des règles de la santé publique. Si vous ne mettez pas de produits qui entraînent l'apparition de microorganismes dans l'eau vous ne faites que respecter la loi. Néanmoins, cela peut faire l'objet d'une évaluation qui va reconnaître que vous n'êtes pas un pollueur.
- Montrer qu'il y a eu l'exécution d'un contrat. Prenons par exemple l'utilisation des finances publiques sous forme d'aides incitatives. Avec les contrats territoriaux d'exploitation, il faudra bien prévoir des modalités d'évaluation de la réalisation des termes du contrat.
- Faire progresser l'agriculteur. Il y a une fonction pédagogique de l'évaluation. Lorsque l'on évalue, qu'on s'auto-évalue, on observe son niveau de réalisation par rapport à tel objectif et on se rend compte que l'on est soit très en dessus, soit très en dessous, soit juste au niveau de ce qu'on voulait réaliser.

3/ L'outil avec lequel on évalue

3.1/ L'opérateur

Beaucoup d'acteurs de la vie économique et sociale peuvent avoir envie, ou le souhait, ou la volonté très ferme, d'évaluer.

- L'évaluation peut être réalisée par un expert. C'est ce qu'on fait dans certains cas de contentieux juridiques ou financiers. L'expert fait un audit et dit : "c'est bien, ce n'est pas bien ». Il est complètement extérieur à la cause, au conflit, au contrat. Il est paré de sa compétence et uniquement de cela. Ce qui lui donne autorité pour réaliser l'évaluation.
- L'administration est un autre acteur potentiel, qui va apparaître prochainement, surtout si la pratique des contrats se multiplie entre la puissance publique et les agriculteurs. Demain, dans un département où seront signés de nombreux contrats territoriaux d'exploitation, le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt, représentant de l'Etat par délégation du Préfet, devra essayer d'évaluer la réalisation des termes du contrat par les agriculteurs qui auront contracté.
- L'agriculteur lui-même, peut avoir envie d'évaluer son exploitation, soit tout seul, ce qui n'est pas forcément chose facile à faire, soit dans le cadre d'un groupe, avec l'aide d'un conseiller ou d'un animateur de groupe. Il semble que cette piste de l'auto-évaluation collective des agriculteurs soit assez approfondie aujourd'hui et qu'elle intéresse un grand nombre d'acteurs de terrain dans le monde de l'agriculture.

On a donc une diversité d'opérateurs potentiels. Qui dit diversité, dit source potentielle de conflit. Que penser d'une triple évaluation d'une exploitation agricole en terme de durabilité, en terme de respect d'un cahier des charges, à la fois par l'administration, par l'agriculteur, et en cas de conflit par un expert qui serait désigné pour mettre les parties d'accord ?

3.2/ L'utilisateur de l'outil d'évaluation

Pour qui l'outil est-il construit ? Est-ce que sa construction doit faire appel à des règles particulières en fonction de l'utilisateur auquel il est destiné.

- Dans l'administration, le souci de simplicité est souvent répété. Un directeur départemental de l'agriculture et de la forêt qui aurait à évaluer 10 000 contrats territoriaux d'exploitation va essayer de se procurer une grille de lecture extrêmement simple de manière à ce que cela prenne peu de temps et que son interprétation en soit aisée. Ce qui d'ailleurs est pratiquement antinomique.

- A l'inverse, l'agriculteur ou un groupe qui travaille sur l'élaboration d'un cahier des charges local, dans des conditions de connaissance très fine de l'agriculture biologique, aura intérêt à avoir un outil extrêmement complexe, éventuellement modifiable, ajustable en raison des réalités locales.

3.3/ L'outil d'évaluation proprement dit

Avec quel outil va-t-on travailler ? On se dote d'indicateurs : ils permettent de rendre compte d'une réalité observée. Ces indicateurs sont regroupés dans des grilles, de manière à tenir compte simultanément de plusieurs indicateurs.

IV/ Les problèmes rencontrés lors de l'évaluation

1/ La définition de la valeur de référence

Elle peut être une norme. Se pose alors la question de savoir qui définit cette norme. Vous, vous avez tranché d'emblée, avec raison, en disant "c'est nous". Vous vous êtes regroupés en collectif et vous avez construit un modèle d'agriculture paysanne qui ressemble à un modèle d'agriculture durable. Vous ne l'avez pas fait seuls. Vous m'avez associé à vos travaux. A l'évidence, vous l'avez construit en étant à l'écoute de la demande d'autres catégories sociales.

Dans les contrats territoriaux d'exploitation, on ne voit pas de manière claire qui va définir l'ensemble du cadre, qui va construire les références, le cahier des charges. On sait bien que la commission départementale d'orientation agricole sera entendue. On sait bien aussi que ce n'est pas le lieu d'expression de toutes les tendances du pays, loin de là ! Et il faut bien que d'autres tendances s'expriment à un moment ou à un autre.

Elle peut être un objectif de progression librement adopté. Problème : comment construire cet objectif ? Qui construit cet objectif de progression ? Est-ce que c'est la profession agricole ? Est-ce que ce sont d'autres acteurs qui disent "on ne supporte plus tel type de pollution". Il va y avoir débat et donc communication entre les acteurs agricoles et les autres acteurs.

Par exemple, l'agriculture paysanne : on a un projet d'agriculture paysanne, on se donne une charte. En fonction du projet, on se donne des objectifs, donc on a des références.

2/ La méthode à mettre en œuvre pour évaluer

2.1/ Choisir les domaines de la durabilité qu'on envisage.

Par exemple, les chasseurs sont très intéressés par le domaine de durabilité agro-écologique parce qu'il conditionne l'existence d'une faune sauvage avec laquelle ils vont pouvoir exercer leurs souhaits. Par contre, la durabilité économique les intéresse assez peu. Certains acteurs seront plus intéressés par la durabilité territoriale, c'est-à-dire la capacité de l'agriculture à créer de l'emploi ou à maintenir l'emploi qui existe sur cette zone.

2.2/ Choisir des indicateurs.

Il s'agit de repérer une variable qualitative ou quantitative qu'on saura mesurer et qui rendra compte de tel ou tel élément de ce qu'on suppose être la durabilité.

On aura à évaluer aussi bien une durabilité financière (avec des taux d'endettement...) qu'une durabilité sociale en matière de conditions de travail. Quelle méthode utiliser ?

La méthode la plus simple qui consiste à demander l'avis du principal intéressé, c'est-à-dire l'agriculteur. On demande à l'agriculteur de donner une note, lui-même, sur ce qu'il perçoit de ses

conditions de travail dans son exploitation. Donc, cela n'a rien à voir avec le taux d'endettement, donnée "objective" qui lui est fournie par l'extérieur.

2.3/ Passer de la mesure de l'indicateur à son interprétation : la qualification

Une fois que l'on a les indicateurs, il faut juger, qualifier. Et pour cela, il faut passer de la mesure de l'indicateur à son interprétation. L'évaluation va devenir de plus en plus indispensable dans un contexte de nouvelle demande sociale qui devrait se traduire par des contrats entre l'agriculteur et la puissance publique. Pour qu'il y ait contrat, il faut que les deux parties se comprennent, donc il faut qu'il y ait langage commun. Et ce langage commun est un langage de négociation des termes du contrat.

Un exemple : l'autonomie fourragère. L'exploitation est réputée être la plus autonome possible. Après un calcul, le pourcentage d'aliments achetés par rapport aux aliments produits par l'exploitation étudiée est de 50 %. La question est la suivante : est-ce que c'est bien ou pas bien ? Comment va-t-on faire ? Le comparer avec les exploitations du réseau "Elevage bovins demain" ? Avec les agriculteurs bio ? Avec ce qui se passe dans tel ou tel réseau d'agriculture durable ? Il n'y aura pas de jugement unique qui puisse être utilisé de manière transversale, sur l'ensemble des exploitations françaises ou européennes.

2.4/ Définir des seuils, des minimas ou des maximas

Par exemple, en matière de chargement à l'hectare, mesuré en Unités Gros Bétail par hectare, faut-il imposer qu'on ait un chargement maximum ? Est-ce que dans une grille de durabilité on peut se permettre de dire : "au-delà de deux on n'accepte pas". C'est le parti pris du système des écopoints autrichien en particulier pour les traitements. Le système des écopoints exclut de l'attribution potentielle de l'aide les exploitations qui dépassent un certain nombre de traitements avec des pesticides ou avec des herbicides. On peut très bien ne pas fixer de seuil, ou bien fixer des objectifs de progression que l'on peut assigner à l'exploitation.

3/ L'objet de l'évaluation dans l'exploitation

On évalue d'une part des pratiques agronomiques, de pratiques économiques, de pratiques sociales et d'autre part le système d'exploitation.

La difficulté de l'évaluation provient de ce que dans une même exploitation on va évaluer la performance agro-écologique, mesurée par exemple par la taille des parcelles, la présence de haies, les rotations, l'absence d'utilisation massive de pesticides. Ensuite, on s'intéressera à la création d'emploi dans l'exploitation, à la création de valeur ajoutée, à la transmissibilité. Comment faire pour arriver à mettre en cohérence les éléments que l'on aura ainsi observés ? On peut imaginer une exploitation durable économiquement parce qu'ayant de très bons revenus. S'il s'agit en même temps d'une exploitation hors sol qui manque de surface d'épandage, au plan agro-écologique, il y aura au contraire une durabilité estimée défavorablement. Il faut arriver à tenir compte simultanément de tout ça.

Il faut donc appréhender les systèmes de production globalement, et non pas seulement des pratiques élémentaires. Les grilles d'évaluation devraient favoriser systématiquement plutôt les systèmes construits pour être durables que des pratiques qui, individuellement ajoutées, pourraient mener vers un petit progrès de durabilité mais de manière non obligatoire. Cela pose un énorme problème de méthodologie.

En effet, il faut attribuer des notes, c'est la seule manière de mettre côte à côte des évaluations. On peut noter la durabilité au plan agronomique, au plan écologique, au plan de la biodiversité, au plan territorial et à chacune de ces notes affecter un coefficient. Le danger serait alors de construire un instrument figé, une fois pour toutes, applicable sur l'ensemble du territoire avec un jeu de coefficients auxquels on ne pourrait plus toucher ce qui amènerait à condamner certains et à avantager d'autres. Alors que cela dépend du point de vue de l'opérateur, de l'expert, de l'agriculteur, de l'administration. On ne peut accepter un système unique pour l'ensemble de toutes les exploitations que l'on veut observer.

4/ Le résultat obtenu

4.1/ Un diagnostic pour l'autoévaluation

On peut obtenir un diagnostic pour l'auto évaluation, éventuellement dans le cadre d'un groupe. L'agriculteur se munit de la grille, fait ses calculs, éventuellement avec l'assistance de quelqu'un, et il obtient une note 200/300, ce qui est très bien ou 50/200 (Solagro) ce qui n'est pas très bien. Il se dit qu'il faudrait qu'il fasse des efforts sur tel ou tel aspect.

4.2/ Des classements d'indicateurs dans un groupe

On peut aussi obtenir des classements sur un indicateur donné, précis. On peut établir un classement d'un groupe d'agriculteurs, sur l'indicateur synthétique de biodiversité des exploitations. Puis mettre en rapport de la bonne (ou mauvaise) performance des exploitations avec le système de production agronomique utilisé dans l'exploitation, de manière à inciter les agriculteurs à abandonner certaines pratiques et à en adopter d'autres.

4.3/ Des classements d'indicateurs dans des groupes

On peut aussi (pratique du Crédit Agricole) faire des scores, des typologies. On constitue des groupes d'agriculteurs. On dit : il y a les durables, les pas très durables, les moyens durables, les peu durables, les très peu durables...

4.4/ Une partition de population par rapport à la norme

On peut faire une partition de population par rapport à une norme. C'est le cas des écopoints autrichiens. On peut avoir 34 points par hectare. Si on n'a pas au moins 17 points, on n'a pas le droit aux aides agri-environnementales.

Conclusion

On est au début de l'utilisation de ces outils. il faut les tester le plus souvent possible, les expérimenter, les perfectionner, continuer la recherche sur les problèmes de coefficient, d'agrégation des différentes valeurs d'indicateurs que l'on est capable de mesurer. Construire des grilles d'évaluation de la durabilité ou du caractère paysan de l'exploitation. Ces outils d'évaluation, au-delà des problèmes évoqués, vont devenir de plus en plus indispensables dans le contexte ; ce peut être les grilles d'ajustement de la durabilité. Un outil parmi d'autres.

Il y a d'autres moyens de communiquer. Beaucoup plus que par le passé, les agriculteurs doivent être capables de discuter avec les autres acteurs sociaux. L'utilisation de cette grille peut être un assez bon outil pour servir de base à cette discussion. Et je souhaite que cette grille ne soit pas utilisée comme un instrument de sanction mais comme un instrument de progression, c'est-à-dire d'évaluation pour essayer d'aller vers de meilleurs niveaux de durabilité.