

Plans d'action pour l'agriculture biologique

Développement, mise en œuvre et évaluation

Un manuel de ressources pour le secteur de l'alimentation et de l'agriculture biologiques

Schmid O., Lampkin N., Dabbert S., Eichert C., González V., Michelsen J., Slabe A., Stokkers R., Stolze M., Stopes C., Wollmuthová P., Vairo D., Zanolli R.

Rédacteurs responsables de ce manuel :

Otto Schmid, Christopher Stopes, Nic Lampkin, Victor González

Ce manuel a été élaboré dans le cadre d'un projet de l'UE "ORGAP – Plan d'action européen pour l'alimentation et l'agriculture biologiques – développement de critères et de procédures d'évaluation du Plan d'action UE pour l'agriculture biologique" (ORGAP, No. CT-2005-006591).



Publié par :
Research Institute of Organic Agriculture (FiBL) Frick
(Suisse) et IFOAM EU Group, Bruxelles (Belgique)



Financial support has been provided by the European Commission under the Sixth Framework Programme for European Research & Technological Development

Schmid, O. et al. (2008): Organic Action Plans - Development, implementation and evaluation.

Un manuel de ressources pour le secteur de l'alimentation et de l'agriculture biologique Research Institute of Organic Agriculture FiBL, CH-5070 Frick, Suisse et IFOAM-EU Group, BE-1000 Bruxelles, Belgique.

© Avril 2008, Institut de recherche d'agriculture biologique, Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL), Ackerstrasse, CH-5070 Frick, tél : +41 62 8657 272, Fax +41 62 8657 273,

E-mail : info.suisse@fibl.org, Internet <http://www.fibl.org>

et

IFOAM EU-Group, Rue du Commerce 124, BE-1000 Bruxelles,

Tél : +32 2 280 68 44, Fax : +32 2 735 73 81

E-mail : info@ifoam-eu.org, Internet <http://www.ifoam-eu.org/>

Édition EN : Soil Association, Grande-Bretagne (en sous-traitance avec IFOAM EU).

Traduction FR: Isabelle Verpeaux & Anton Pinschhof, FNAB (sur demande de IFOAM EU), texte révisé par Mariane Monod, Ministère de l'agriculture et de la pêche (DGPAAT).

Photographies dans le texte : ORGAP consortium: Christian Eichert, Daniela Vairo, Victor González et le Groupe IFOAM EU.

Une version PDF peut être téléchargée gratuitement sur le site internet du projet : www.orgap.org ou sur le site <http://orgprints.org/13808>

Ce manuel est une traduction de la version anglaise „Organic Action Plans – Development, implementation and evaluation « (Schmid et al. 2008) qui se trouve sur le site internet du projet www.orgap.org

Les partenaires ORGAP

- Institut de recherche de l'agriculture biologique (FiBL), 5070 Frick, Suisse (coordinateur). Personnes impliquées : Otto Schmid (coordinateur scientifique), Bettina Landau (coordinatrice administrative), Matthias Stolze, Hanna Stolz.
- Aberystwyth University, Institute of Rural Sciences, Aberystwyth, SY23 3AL, Pays de Galles, Royaume-Uni. Personnes impliquées : Nic Lampkin, Ian Jeffreys, Phillipa Nicholas.
- University of Hohenheim, Department of Farm Economics 410A, 70593 Stuttgart, Allemagne. Personnes impliquées : Stephan Dabbert et Christian Eichert.
- University of Southern Denmark (SDU), Department of Political Science and Public Management, Campusvej 55, DK 5230 Odense M, Danemark. Personnes impliquées : Johannes Michelsen, Anna-Maria Tyroll Beck.
- Polytechnic University of Marche (DIIGA), 60131 Ancona, Italie. Personnes impliquées : Raffaele Zanolì, Susanna Vitulano et Daniela Vairo.
- IFOAM EU-Group, Rue du Commerce 124, BE-1000 Bruxelles. Personnes impliquées : Victor González, Marco Schlüter, Alessandro Triantafyllidis (par l'intermédiaire d' AIAB Italie), Christopher Stopes (par l'intermédiaire de Soil Association, R-U).
- Institute for Sustainable Development, Metelkova 6, 1000 Ljubljana, Slovénie. Personnes impliquées : Anamarija Slabe.
- Research Institute of Agricultural Economics (VÚZE), Agricultural and Rural Development Department Sokolovska, 37 Prague, République Tchèque. Personnes impliquées : Pavla Wollmuthová, Iva Dvorska, Kamila Koutná, Tomáš Zídek.
- Agricultural Economics Research Institute (LEI), Burgemeester Patijnlaan 19, Den Haag, Pays-Bas. Personnes impliquées : Robert Stokkers, Johann Bakker.
- Sociedad Española de Agricultura Ecológica (SEAE), Cami del Port, s/n Edif ECA Patio int 1º Km 1 Apdo Correos 397. E-46470 Catarroja. Valence, Espagne . Personnes impliquées : José Luis Moreno, Victor González, José Luis Porcuna, Manuel González de Molina

Le projet ORGAP a été réalisé avec le soutien financier de la Commission des communautés européennes dans le cadre du Sixième programme-cadre pour la recherche et le développement technologique européen.

Le contenu de ce volume ne reflète pas nécessairement les opinions de la Commission et ne présume en aucune façon de sa politique future dans ce domaine.

La responsabilité du contenu de ce volume incombe à ses seuls auteurs. Les informations contenues dans le présent manuel, notamment les expressions d'opinions et toute projection ou prévision, ont été obtenues auprès de sources considérées comme fiables par les auteurs ; leur exactitude et leur exhaustivité ne peuvent toutefois pas être garanties. Les informations sont fournies sans obligation et étant entendu que toute personne agissant sur elles ou changeant de position vis à vis d'elles le fait totalement à ses propres risques.

Cette publication représente les éléments à fournir 13, tâche 5.2 dans l'ensemble de travail 5 : "Synthèse et recommandations" du Projet d'action de support spécifique No CT-2005-006591 "*Plan d'action européen pour l'alimentation et l'agriculture biologique – développement de critères et de procédures pour l'évaluation du Plan d'action UE pour l'agriculture biologiques* (Sixième programme-cadre pour la recherche et le développement technologique européen (2002-2006) de la Commission européenne). Des informations plus détaillées sont présentées sur le site www.orgap.org

Remerciements

Les auteurs transmettent leur gratitude à la Commission des Communautés européennes pour son soutien financier du projet, dans le cadre du Sixième programme-cadre pour la recherche et le développement technologique européen Priority 8.1 Policy-oriented Research (SSP), Area 8.1.1 Sustainable management of Europe's natural resources: B. 1.2 Tools and assessment methods for sustainable agriculture.

Contenu

Avant-propos	7
1 Présentation	9
1.1 À propos de ce manuel	9
1.2 Agriculture biologique : origines, définition et principes	12
1.3 Développement de l'alimentation et de l'agriculture biologiques en Europe	13
1.3.1 Réglementation de l'alimentation et de l'agriculture biologiques en Europe	15
1.3.2 Arguments politiques pour l'agriculture biologique en Europe	16
2 Plans d'action pour l'agriculture biologique – de quoi s'agit-il?	21
2.1 Pourquoi des Plans d'action pour l'agriculture biologique ?	21
2.2 Plan d'action européen pour l'agriculture biologique	25
2.3 Vue d'ensemble des Plans d'action nationaux et régionaux pour l'agriculture biologique	28
3 Planification et mise en œuvre de plans d'action pour l'agriculture biologique	32
3.1 Développement politique	32
3.2 Définition des besoins et du potentiel de développement du secteur bio	35
3.3 Définition des buts et des objectifs politiques	38
3.4 Participation des acteurs	44
3.4.1 Les raisons de participation des acteurs	44
3.4.2 Identification des acteurs pertinents	45
3.4.3 Comment faire participer les acteurs	47
3.5 Prises de décision : sélection, intégration et hiérarchisation des mesures pertinentes	49
3.5.1 Choix des instruments politiques et des points d'action	49
3.5.2 Priorités d'action – affectation des ressources	51
3.6 Mise en place des Plans d'action pour l'agriculture biologique	53
3.7 Inclusion du contrôle et de l'évaluation des Plans d'action pour l'agriculture biologique dès le départ	58
3.8 Gestion de la communication	59
3.9 Développement de Plans d'action dans les pays ayant rejoint l'UE en 2004 et ultérieurement	60
4 Évaluation des Plans d'action pour l'agriculture biologique	63
4.1 Principes d'évaluation	63
4.2 Conduite d'une évaluation	66
4.3 Évaluation du concept et de la mise en œuvre du plan d'évaluation	72
4.3.1 Évaluation des processus de conception et de mise en œuvre du programme	72
4.3.2 Évaluation de la cohérence du programme	74
4.3.3 Évaluation de la participation des acteurs	75
4.4 Évaluation des effets du plan d'action	78
4.4.1 Développement et utilisation d'indicateurs pour l'évaluation	79

4.5	Évaluation globale des Plans d'action pour l'agriculture biologique - estimation de la réussite	86
4.6	Évaluation de Plans d'action dans les pays ayant rejoint l'UE en 2004 et ultérieurement	89
5	Plans d'action pour l'agriculture biologique – Règles d'Or	90
5.1	Éléments essentiels de développement d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique	90
5.2	Les règles d'or du développement d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique	92
	Références	95
	ANNEXE : Synopsis détaillé d'ORGAPET	99

Avant-propos

La Commission européenne a publié en juin 2004 le Plan d'action européen pour l'alimentation et l'agriculture biologiques. Avec ce plan, la Commission visait à évaluer la situation de l'agriculture biologique et à fonder les bases de développement de sa politique future. Au niveau national, de nombreux gouvernements ont également développé des plans d'action pour promouvoir l'agriculture biologique. Il est donc apparu nécessaire de considérer comment de tels plans d'action pouvaient être évalués avec succès.

Le plan d'action européen a été la motivation principale pour la DG Recherche de la Commission européenne de financer un projet de soutien spécifique, l'ORGAP, Projet No. CT-2005-006591 au sein du 6^{ème} programme-cadre de recherche. Ce projet, intitulé *“Plan d'action européen pour l'alimentation et l'agriculture biologiques – développement de critères et de procédures d'évaluation du Plan d'action UE pour l'agriculture biologique”*, a débuté en mai 2005 et s'est terminé en avril 2008.

Des outils ont été développés au sein du projet pour évaluer et surveiller la mise en œuvre du Plan d'action européen dans les domaines suivants : information, formation et pédagogie, recherche, production, traitement, développement du marché, certification et dépenses publiques. Ces outils ont été testés sur un échantillon de Plans d'action nationaux existants, et pour partie aussi sur le Plan d'action européen, en plaçant principalement l'accent sur les processus de mise en œuvre. En outre, des recommandations politiques de la Commission européenne, des autorités nationales et autres acteurs ont été émises.

Afin de communiquer les recommandations relatives à ce projet aussi largement que possible, ce manuel pratique d'initiation et d'évaluation des plans d'action a été créé. La fonction de ce manuel est double :

- 1) Outil de participation des acteurs dans le développement de futurs plans et mise en œuvre au niveau UE, national et régional ;
- 2) Guide d'utilisation d'ORGAPET, des outils d'évaluation du projet ORGAP (fourni sur CD-ROM avec le manuel et disponible en ligne sur le site www.orgap.org).

Le manuel, créé dans le cadre du projet ORGAP, est largement basé sur les documents inclus dans l'Organic Action Plan Évaluation Toolbox (Outils d'évaluation du plan d'action biologique) (ORGAPET).

Les institutions suivantes ont contribué au développement d'ORGAPET et du manuel :

- Université de Hohenheim (UHO), Stuttgart (Prof. Stephan Dabbert, Christian Eichert) ;
- Aberystwyth University (UWA), Pays de Galles, Grande-Bretagne (Dr. Nic Lampkin, Ian Jeffreys) ;
- Polytechnic University of Marche, Ancona (UNIVPM), Italie (Prof. Raffaele Zanolli, Dr. Daniela Vairo) ;
- University of Southern Denmark (USD), Danemark (Dr. Johannes Michelsen).

Le groupe IFOAM EU (Victor González, Marco Schlüter) et Christopher Stopes (pour le compte de la Soil Association, Grande-Bretagne) étaient responsables du développement du manuel, conjointement avec le coordinateur du projet FiBL, et avec l'aide du Dr. Nic Lampkin (UWA).

Les autres partenaires du projet ont contribué au manuel, en fournissant des informations sur les Plans d'action pour l'agriculture biologique :

- Institute of Sustainable Development (ISD) Slovénie (Anamarija Slabe) ;
- Institute for Agricultural Economics (VUZE) République Tchèque (Pavla Wollmuthova) ;

- Agricultural Economics Research Institute (LEI) Pays-Bas (Robert Stokkers) ;
- Sociedad Española de Agricultura Ecológica (SEAE) Espagne (Victor Gonzalvez, Manuel González de Molina).

Remerciements spéciaux à Christopher Stopes, qui a contribué à la rédaction du texte de ce manuel. Nous sommes également reconnaissants à Ben Millbank et Joy Carey de Soil Association pour la mise en page finale et la conception graphique du manuel. Nous remercions beaucoup Isabelle Verpeaux et Anton Pinschof pour la traduction du texte en français et Mariane Monod, Ministère de l'agriculture et de la pêche (DGPAAT) pour la révision du texte.

Nous remercions la DG Recherche de la Commission des communautés européennes, et plus particulièrement Dr. Danièle Tissot, responsable scientifique pour du projet ORGAP.

Les rédacteurs espèrent que ce manuel contribuera à initier un processus d'évaluation et de développement progressif de Plans d'action pour l'agriculture biologique au niveau européen, national et régional.

Otto Schmid

Coordinateur du projet

Frick, Suisse, avril 2008

1 Présentation

1.1 À propos de ce manuel

Quel est le but de ce manuel ?

Ce manuel a été créé pour inspirer les individus et les organismes impliqués et intéressés par le secteur de l'alimentation et de l'agriculture biologiques à s'engager dans l'initiation, l'étude, la révision et le renouvellement de plans d'action pour l'agriculture biologique régionaux, nationaux et européens.

Le manuel concerne tous les acteurs ayant participé au développement et à la mise en œuvre de plans d'action pour l'agriculture biologique – et tous ceux qui n'y ont pas participé !

- Responsables de plans d'action et de groupes consultatifs politiques
- Administrateurs politiques
- Responsables politiques
- Organismes et commissions représentatifs
- Agriculteurs et opérateurs agricoles
- Entreprises du secteur alimentaire

Le manuel constitue un outil pour les acteurs et pour ORGAPET

Les objectifs du manuel consistent à fournir :

- un outil pour les acteurs du développement de futurs plans et de leur mise en œuvre au niveau UE, national et régional
- un guide d'utilisation des outils d'évaluation du plan d'action (ORGAPET) développés à travers le projet

Que contient le manuel ?

Le manuel définit :

- Le développement du secteur de l'alimentation et de l'agriculture biologiques en Europe ;
- Les plans d'action en tant qu'éléments des politiques européenne et nationales pour l'agriculture biologique ;
- La planification et la mise en œuvre de plans d'action pour l'agriculture biologique ;
- Des méthodes et des outils d'évaluation des plans d'action pour l'agriculture biologique.

Le manuel récapitule les leçons essentielles tirées de plus de 10 ans d'expérience de développement, de mise en œuvre et d'évaluation de plans d'action pour l'agriculture biologique à travers l'Europe. Il a été élaboré dans le cadre du Projet de plan d'action (ORGAP) et il est fondé sur les outils définitifs d'évaluation du plan d'action (ORGAPET), qui comportent des informations exhaustives pour soutenir le développement et l'évaluation du Plan d'action.

=>Le site ORGAP (www.orgap.org) présente un profil détaillé du projet et des outils d'évaluation.

CADRE 1 : En quoi consiste ORGAPET ?

ORGAPET est un ensemble d'outils disponible sur CD-ROM (fourni avec ce manuel) et sur le web, et contient des liens entre les différents éléments conçus pour faciliter la navigation.

ORGAPET se compose de quatre sections principales – toutes incluses sur le CD-ROM – qui fournissent des détails complets et tous les documents source :

- Partie A : Informations fondamentales et contexte des Plans d'action pour l'agriculture biologique, évaluation de la politique et participation des acteurs ;
- Partie B : Méthodes d'évaluation relatives au développement du Plan d'action et aux processus de mise en œuvre ;
- Partie C : Évaluation des résultats du Plan d'action et effets sur le secteur d'agriculture biologique et les objectifs politiques plus larges ;
- Partie D : Approches pour tirer des conclusions globales concernant les effets des Plans d'action.

Chacune des sections est sous-divisée en plusieurs thèmes spécifiques, un document général fournissant un guide des problèmes principaux et des solutions possibles, et une série d'annexes présentant des illustrations par l'exemple, des détails méthodologiques spécifiques et des sources de données utiles. Une description plus détaillée se trouve dans l'Annexe 1 de ce manuel.

ORGAPET a été développé par l'intermédiaire d'un processus itératif, impliquant des mises à jour et des modifications régulières. L'approche d'évaluation prend en compte les systèmes déjà utilisés ou familiers pour la Commission UE et les états membres de l'UE (par ex. l'approche MEANS/*Evalsed*) avec des suggestions de modifications pour l'adapter au contexte spécifique de la politique d'agriculture biologique.

Les futures actualisations d'ORGAPET résultant de nouvelles recherches et de développements politiques seront diffusées par l'intermédiaire de la version web.

La Figure 1 présente le contenu d'ORGAPET, tel qu'il figure sur le CD-Rom et sur internet.

Figure 1 : Présentation générale du contenu d'ORGAPET

ORGAPET : Les outils d'évaluation de plans d'action biologique, version 6 avril 2008						
Vue d'ensemble	A	A1 : Présentation	A2 : Principes d'évaluation	A3 : Développement de l'agriculture biologique	A4 : Faire participer les acteurs	A5 : Évaluations de la planification
	B	B1 : Description des programmes	B2 : Évaluation de la logique et du contenu	B3 : Évaluation de la participation des acteurs		
	C	C1 : Définition des objectifs	C2 : Définition des indicateurs	C3 : Indicateurs clés	C4 : Avis d'expert	
	D	D1: Intégration des résultats	D2: Exemples d'évaluation			

Présentation d'ORGAPET (en anglais) sur le site internet du projet ORGAP



ORGAPET: The Organic Action Plan Evaluation Toolbox Version 6 April 2008

Part A	A1: Introduction to ORGAP	A2: Evaluation principles	A3: Development of organic farming	A4: Involving stakeholders	A5: Planning evaluations
Part B	B1: Programme processes	B2: Content and failure risk	B3: Evaluating stakeholder involvement		
Part C	C1: Identifying objectives	C2: Defining indicators	C3: Generic indicators		
Part D	D1: Integrating results	D2: Evaluation examples		C4: Expert judgement	

ORGAPET overview

ORGAPET: The Organic Action Plan Evaluation Toolbox

ORGAPET should be cited as: Lampkin, N.; Schmid, O.; Dabbert, S.; Michelsen, J. and Zanoli, R. (eds.) (2008) Organic action plan evaluation toolbox (ORGAPET). Final output of the ORGAP research project (www.orgap.org) for the European Commission. Institute of Biological, Environmental and Rural Sciences, Aberystwyth University, UK and Research Institute of Organic Agriculture (FiBL), Frick, CH.

Navigation tips : [Copyright](#) : [Contacts](#) : [Acknowledgements](#) : [Disclaimer](#) : [Glossary of technical terms \(Evalsed\)](#)

Overview of ORGAPET

The Organic Action Plan Evaluation Toolbox (ORGAPET) is a collection of different information/data sources and evaluation tools, including participative techniques, quantitative assessments and methods to identify relevant indicators, which can be used selectively to meet the needs of a particular assessment of national or EU organic action plans.

The toolbox is structured around 'compartments' or sections containing 'tools' fulfilling different functions. Each section contains an overview document and a series of annexes detailing a range of methodological approaches (including background documents, relevant data sources and other items), as well as examples of how these have been applied in specific cases, for example the evaluations and workshops conducted as part of the ORGAP project. The structure of ORGAPET is summarised [below](#).

ORGAPET is aimed primarily at organic action plan managers/administrators and engaged stakeholders involved in action plan implementation and the commissioning (and possibly conduct) of evaluations. It does not attempt to provide the full methodological guidance that might be necessary for the training of expert evaluators, but expert evaluators should benefit from the specific organic farming policy examples presented and the information on relevant data sources (particularly in the annexes to each section).

The full version of ORGAPET is not aimed at stakeholders involved in overseeing the implementation of action plans or working with the results of evaluations, for example as participants in action plan steering groups. For this purpose, a [manual](#) for developing, implementing and evaluating organic action plans has been produced. (If using the CD-ROM version of ORGAPET, the manual referred to is the one accompanying the CD-ROM.) The manual is intended to be a tool for stakeholder involvement in future action plan development and implementation processes at national, regional and EU levels and to provide an introduction to the use of ORGAPET and the interpretation of evaluations.

ORGAPET covers all possible aspects of action plan evaluation - if at first this seems overwhelming, try a small part first!

=>Il est fait référence dans le texte aux différentes sections d'ORGAPET, où des informations plus détaillées sont présentées, notamment des liens vers des documents de fond.

Le manuel constitue un guide pour tous les acteurs, sans limitation au secteur d'agriculture biologique

Ce manuel a été élaboré pour constituer un guide accessible du développement, de l'évaluation et de l'utilisation d'ORGAPET, dont le but est également de représenter un outil de participation des acteurs dans les futurs processus de développement et de mise en œuvre de Plan d'action, tant au niveau national et régional qu'au niveau européen.

Ce manuel et ORGAPET dans son ensemble constituent une source et un outil d'information, et présentent un intérêt particulier pour les acteurs fortement engagés dans l'alimentation et l'agriculture biologiques. Il importe toutefois de toucher également les acteurs importants du développement stratégique du secteur de l'alimentation et de l'agriculture biologiques, qui ne se considèrent pas nécessairement comme partie prenante du 'secteur bio'.

Nous sommes conscients que plus l'intérêt et la participation dans le développement stratégique du secteur bio sera large, plus la stratégie sera efficace. Les ministères gouvernementaux hors agriculture (par exemple les ministères de la santé et de l'environnement) ; les organismes d'agriculture conventionnelle ; les entreprises d'alimentation conventionnelle, peuvent tous porter un intérêt légitime et valable au développement futur de l'agriculture biologique.

En outre, le développement et la mise en œuvre de Plans d'action stratégiques dépend de l'engagement actif des organismes et entreprises qui jouent un rôle dans le secteur alimentaire et agricole au sens large, ainsi que de ceux qui font partie du secteur d'agriculture biologique.

1.2 Agriculture biologique : origines, définition et principes

L'agriculture biologique trouve sa source à la fin du 19^{ème} siècle. Elle se fonde sur les connaissances de la biologie, orientée vers l'agriculture, sur les visions des mouvements de réforme agricole en Europe Occidentale et en Amérique du Nord, et sur l'intérêt pour les systèmes agricoles de l'Extrême-Orient. La création de l'agriculture biodynamiste dans les années 1920 et l'émergence de mouvements très solidement organisés au Royaume-Uni, en France et en Suisse dans les années 1940, qui ont conduit aux premières codifications de normes de production d'agriculture biologique dans les années 1960, ont exercé une influence importante.

À partir de 1980, l'IFOAM : International Federation of Organic Agriculture Movements (Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique), (fondée à Versailles en 1972), a développé des normes internationales privées largement acceptées pour la production en agriculture biologique. Par la suite, plusieurs pays ont commencé à développer leurs propres réglementations pour l'agriculture biologique dans les années 1980 (Autriche, France, Danemark, Espagne) En 1991, l'Union européenne a développé et mis en œuvre la réglementation (CEE) 2092/91 définissant une norme européenne pour l'agriculture biologique. De nombreux autres pays dans le monde ont ensuite développé leurs propres réglementations. Le Codex Alimentarius, un programme ~~UN~~ commun des nations unies FAO et ~~WHO~~OMS, développait des recommandations aux gouvernements, relatives aux aliments issus d'agriculture biologique, dont la première édition date de 1999.

En quoi consiste l'agriculture biologique ?

Dans sa page web, la Commission UE définit ainsi l'agriculture biologique :

“L'agriculture biologique se différencie des autres systèmes agricoles par de nombreux aspects. Elle favorise les ressources renouvelables et le recyclage, rendant au sol les nutriments issus des déchets. En ce qui concerne le bétail, la production de viande et de volaille est réglementée par un souci particulier du bien-être animal et de l'utilisation d'aliments naturels. L'agriculture biologique respecte les systèmes autorégulateurs de la nature pour lutter contre ~~que possède l'écosystème pour gérer~~ les nuisibles et les maladies touchant les cultures et le bétail, et n'utilise pas de pesticides et d'herbicides synthétiques, des engrais chimiques, des hormones de croissance, des antibiotiques ou des manipulations génétiques. Au contraire, les agriculteurs biologiques emploient une gamme de techniques qui favorisent ~~maintenir~~ les écosystèmes durables et réduisent la pollution .^{fin}”

Quels sont les objectifs de l'agriculture biologique ?

La nouvelle réglementation du conseil (EG CE) 834/2007 pour la production biologique (applicable à partir de 2009 et remplaçant la réglementation biologique ~~UE~~ européenne (CEE) 2092/91) indique les objectifs généraux de la **production en agriculture biologique** :

- (a) établir un système de gestion durable pour l'agriculture permettant :
 - (i) de respecter les systèmes et les cycles de la nature, de maintenir et de renforcer la santé du sol, de l'eau, des plantes et des animaux et l'équilibre entre eux ;
 - (ii) de contribuer à un haut niveau de diversité biologique ;
 - (iii) d'utiliser de façon responsable l'énergie et les ressources naturelles telles que le sol, les matières organiques et l'air ;
 - (iv) de respecter les normes de bien-être animal et en particulier de répondre aux besoins spécifiques des animaux ;
- (b) viser une production de haute qualité nutritive ;
- (c) viser à produire une large variété d'aliments et autres produits agricoles répondant à la demande des consommateurs pour des marchandises produites par des procédés qui ne portent pas atteinte à l'environnement, à la santé humaine, à la santé des végétaux ou au bien-être des animaux.

Le secteur privé à développé plus avant les principes et les règles internationales de l'agriculture biologique, principalement à travers les normes IFOAM (Règles de base et critères d'accréditation), qui sont régulièrement actualisées ¹.

CADRE 2 : Principes IFOAM 2005

Le principe de santé

L'agriculture biologique doit soutenir et améliorer la santé des sols, des plantes, des animaux, des humains et de la planète comme étant une et indivisible.

Le principe écologique

L'agriculture biologique doit être basée sur les cycles et les systèmes écologiques vivants, s'accorder avec eux, les émuler et les aider à se maintenir.

Le principe d'équité

L'agriculture biologique doit être construite sur les relations d'équité par rapport à l'environnement commun et aux opportunités de la vie.

Le principe de précaution

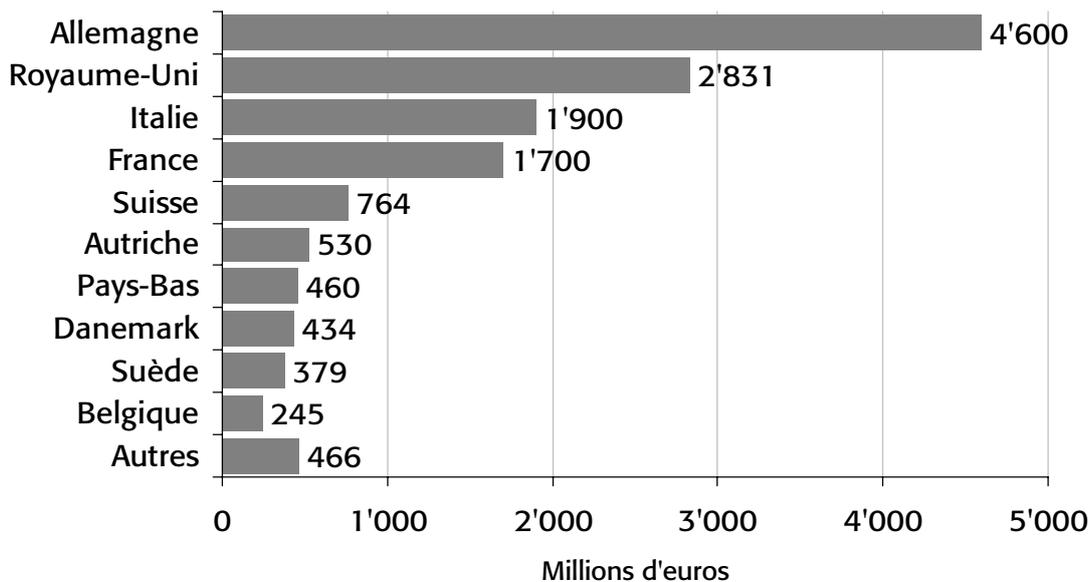
L'agriculture biologique doit être conduite de manière prudente et responsable, afin de protéger la santé et le bien-être des générations actuelles et futures ainsi que l'environnement.

1.3 Développement de l'alimentation et de l'agriculture biologiques en Europe

À l'heure actuelle, les consommateurs considèrent généralement l'alimentation biologique comme saine et de haute qualité nutritive, ce qui motive principalement leur volonté de payer les prix plus élevés du marché bio. En revanche, les consommateurs sont moins fortement motivés par les considérations altruistes de protection de l'environnement, de bien-être animal et de soutien de la société rurale – les « biens publics » que procurent l'alimentation et l'agriculture biologiques.

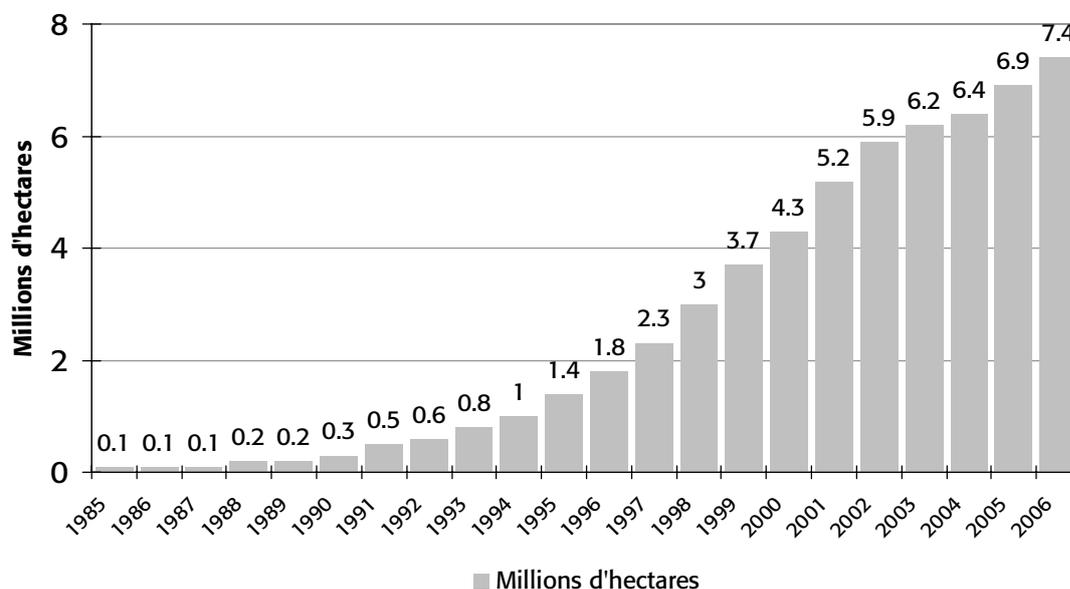
Actuellement, le secteur bio est l'un des secteurs qui présentent la croissance la plus rapide de l'industrie alimentaire dans de nombreux pays européens. En 2006, le marché bio européen a connu une croissance supérieure à 10 pour cent, pour une valeur totale d'environ 14 milliards d'euros. Sur de nombreux marchés européens bien établis (comme l'Allemagne et le R-U), la demande augmente beaucoup plus rapidement que l'offre.

Figure 2 : Le marché européen de l'alimentation biologique en 2006²



La consommation d'aliments biologiques représente entre 4,5 et 5,5% du marché alimentaire global dans des pays comme le Danemark, l'Autriche et la Suisse, bien que la proportion varie considérablement avec des taux de consommation plus faibles signalés aussi bien dans les 'anciens' que les 'nouveaux' états membres

Figure 3 : Sols gérés en agriculture biologique en Europe * 1985 – 2006



* l'Europe englobe les états membres de l'UE et les pays de l' EFTA

Il existe des différences importantes de tendances entre les pays européens, qu'ils soient 'd'anciens' ou de 'nouveaux' états membres. La surface des sols gérés en agriculture biologique s'est rapidement étendue dans de nombreux pays, anciens comme nouveaux états membres, ainsi que dans les pays candidats et potentiellement candidats, avec des taux de croissance annuelle atteignant parfois 100%⁴. En Autriche, les sols gérés en agriculture biologique représentaient environ 13% de la surface agricole totale en 2006, alors que la même année, cette même surface était négligeable en Pologne et au Portugal dans d'autres pays, la croissance n'a commencé que ces dernières années⁵. Globalement, plus de 6,8 millions d'hectares étaient gérés en agriculture biologique dans l'UE (7,4 millions d'hectares pour l'ensemble de l'Europe) en 2006.

1.3.1 Réglementation de l'alimentation et de l'agriculture biologiques en Europe

Reconnaissance de l'agriculture biologique

Parmi les réformes de la Politique agricole commune (PAC) entamées à la fin des années 1980, figurait la reconnaissance du rôle essentiel que l'agriculture biologique était susceptible de jouer pour répondre à de nouveaux objectifs : réduction des surplus, promotion de produits de qualité et intégration à l'agriculture de pratiques de protection de l'environnement.

Toutefois, pour que l'agriculture biologique suscite la confiance des consommateurs, il est apparu évident qu'une réglementation rigoureuse couvrant la production et la qualité était indispensable, ainsi que des mesures destinées à empêcher des revendications frauduleuses du statut bio.

Les consommateurs d'aujourd'hui réclament de plus en plus l'accès à l'information sur la méthode de production de leur alimentation – de la ferme à l'assiette – et veulent être rassurés sur le fait que toutes les précautions relatives à la sécurité et à la qualité ont été prises à chaque étape du processus.

L'encadrement par le Règlement (CE) No 2092/91

Une réglementation a par conséquent été introduite pour garantir l'authenticité de la méthode d'agriculture biologique ; elle a évolué vers un cadre complet de normes pour la production végétale et animale en agriculture biologique et pour l'étiquetage, la préparation et la commercialisation de produits bio. Elle régit également les importations de produits bio dans l'UE ⁶.

La première réglementation européenne relative à l'agriculture biologique (Réglementation CE No 2092/91) a été publiée en 1991. Depuis sa mise en œuvre en 1992, de nombreuses exploitations agricoles à travers l'UE se sont converties aux méthodes de production bio. Lorsque les agriculteurs souhaitent revendre le statut bio, la période de conversion est de deux ans au minimum pour les cultures annuelles et de trois ans dans le cas des plantes vivaces. Au mois d'août 1999, les règles relatives à la production, l'étiquetage et l'inspection des animaux les plus concernés (bovins, moutons, chèvres, chevaux et volailles) ont également été agréées (Règlement CE No 1804/1999). Ce règlement couvre des thèmes tels que l'alimentation du bétail, la prévention des maladies et les traitements vétérinaires, le bien-être animal, les pratiques d'élevage et la gestion des fumiers. Les organismes génétiquement modifiés (OGM) et les produits dérivés des OGM sont explicitement exclus de la méthode de production bio.

Nouvelle réglementation du conseil (CE) No 834/2007

La Commission européenne a publié en juin 2004 le Plan d'action européen pour l'alimentation et l'agriculture biologiques⁷. La Commission a inclus au Plan d'action la prochaine révision du règlement 2092/91 existant. En juin 2007, le Conseil des ministres de l'UE a adopté le Règlement du conseil (CE) No 834/2007 sur la production en agriculture biologique et l'étiquetage des produits bio (les règles détaillées de production et de mise en œuvre du Règlement entrent en vigueur à partir de 2009), qui abroge le Règlement (CE) No 2092/91⁸.

L'intention de la Commission européenne était de simplifier la réglementation pour les agriculteurs comme pour les consommateurs, particulièrement en y intégrant :

- objectifs, principes et règles de base ;
- un nouveau régime d'importation permanent
- un régime de gestion plus homogène ;
- un logo bio EU commun obligatoire.

La réglementation prévoit en outre d'ajouter des règles relatives à l'aquaculture, à la vinification, à la production d'algues et de levures bio. La majorité des règles détaillées comprises dans le règlement de l'agriculture biologique originale 2092/91 sont transférées dans la nouvelle Réglementation et ses règles de mise en œuvre.

Le processus de développement et un certain nombre de dispositions de cette nouvelle réglementation avaient été vivement critiqués par une partie du secteur bio Européen ⁹. Une partie des critiques a été prise en compte dans la version définitive de la réglementation.

1.3.2 Arguments politiques pour l'agriculture biologique en Europe

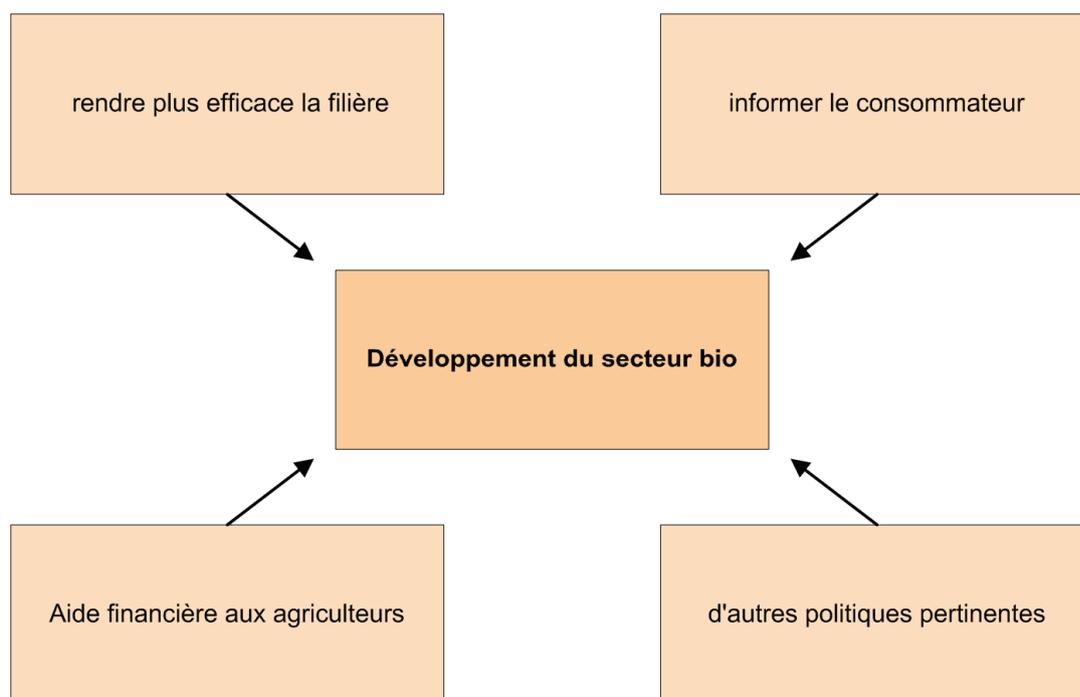
Mise à part la réglementation, quatre thèmes politiques principaux peuvent fournir des arguments en soutien à l'agriculture biologique¹⁰ (voir le Cadre 3 et la Figure 4).

Cadre 3 : politiques soutenant l'agriculture biologique

- **Information du consommateur** : développement d'une approche unifiée vers un **logo commun** largement reconnu, basé sur le règlement CE 2092/91 et les mises à jour ultérieures.
- **Amélioration fonctionnelle de la filière d'approvisionnement bio** : production, préparation et distribution dans cette filière, en plaçant l'accent sur l'amélioration de l'information, de l'éducation, du développement technologique, de la recherche et du développement pour l'agriculture et la préparation des produits bio.
- **Soutien financier des agriculteurs biologiques** en rémunération de leur apport en bienfaits publics.
- Examen **d'autres politiques pertinentes** ayant une influence directe sur l'agriculture biologique : mesures générales de la politique agricole commune ou des lois fiscales et autres, en particulier la suppression des contraintes de production telles que la jachère, visant à l'origine les producteurs conventionnels.

L'une des principales difficultés consiste à accompagner de manière créative le conflit entre agriculteurs conventionnels et biologiques, et à établir autant que faire se peut un consensus sur les objectifs à long terme du développement de l'alimentation et de l'agriculture biologiques parallèlement au secteur alimentaire conventionnel.

Figure 4 : Soutien politique pour le développement du secteur bio



Des soutiens à travers les programmes agro-environnementaux

Les mesures de soutien gouvernementales pour l'alimentation et l'agriculture biologiques se sont largement traduites, sans pour autant s'y limiter exclusivement, par une aide financière directe aux agriculteurs. Cette aide gouvernementale à l'agriculture biologique, en reconnaissance de ses bienfaits plus larges, a débuté à la fin des années 1980, par des initiatives nationales dans des pays comme le Danemark,

l'Autriche et la Suisse, et par des programmes dans quelques états membres dans le cadre du programme d'extensification UE de 1988. La définition légale de l'agriculture biologique (Réglementation CE 2092/91) a permis de l'inclure spécifiquement en tant que mesure politique dans le programme agro-environnemental 1994 -1999. Depuis, l'aide à l'agriculture biologique s'est répandue à travers l'Europe, reconnaissant la contribution qu'elle peut apporter à la réalisation des objectifs de la politique environnementale.

Aide dans le cadre des mesures de Développement rural

L'aide agro-environnementale localisée pour favoriser la conversion et, dans la plupart des cas, la poursuite de la production bio, s'est poursuivie aux termes des Programmes de développement rural 2000-2006 et 2007-2013. Désormais, l'ensemble des 27 états membres de l'UE fournissent une forme d'aide de ce type à l'agriculture biologique, qui représente la mesure la plus importante en termes financiers (Tableau 1). Toutefois, le niveau de paiement, les conditions d'éligibilité et les exigences varient considérablement entre les pays¹¹.

Parallèlement, les programmes de développement rural ont offert une base de soutien plus vaste au secteur bio : investissement dans la préparation des produits, la formation, la commercialisation et la promotion par exemple. Pour partie, ceci reflétait l'augmentation considérable de la production d'aliments bio, stimulée par l'aide agro-environnementale, et il a été reconnu que ces politiques d'encouragement à l'augmentation de l'offre devaient être complétées par des politiques de développement de la demande pour soutenir et favoriser le développement du marché¹². Le développement de Plans d'action (voir le chapitre 3) offre un moyen de réaliser une meilleure intégration de ces différentes mesures.

Vue d'ensemble des principales mesures d'aide dans différents pays européens

Le Tableau 2 présente une vue d'ensemble de la gamme des mesures d'aides existant dans différents états membres de l'UE en 2006. Il indique clairement qu'un Plan d'action ne constitue qu'une façon de regrouper différentes mesures politiques ; il existe d'autres manières de soutenir le développement de l'alimentation et de l'agriculture biologiques.

Tableau 1 : Vue d'ensemble des politiques de soutien et, la mise en oeuvre de paiements directs suite aux mesures agro-environnementales (développement rural) pour l'agriculture biologique dans les pays européens¹³

	Plan d'action	Paievements de conversion	Paievements de maintien	Conseil, formation, pédagogie	Recherche	Commercialisation et transformation	Promotion consommateur	Logo d'état	Surface prise en charge 2003 (kha)	% de sols certifiés	Dépense 2003 (M€)	% toutes exp. env. agri.
AT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	295	90	85.9	13.9
BE	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	19	78	4.7	16.9
BG	-	s/o	s/o	-	-	-	-	✓	s/o	s/o	s/o	s/o
CH	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	109	100	19.3	5.4
CZ	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	214	84	7.3	20.3
DE	(✓)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	537	73	97.7	16.0
DK	✓	✓	(✓)	✓	✓	✓	✓	✓	111	67	8.7	45.5
EE	-	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	38	82	3.2	15.5
ES	(✓)	✓	✓	(✓)	✓	✓	(✓)	✓	158	22	25.7	19.1
FI	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	143	89	16.9	5.9
FR	✓	✓	(✓)	✓	✓	✓	✓	✓	208	38	42.2	7.7
GR	-	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	19	8	7.7	30.1
HU	-	✓	✓	✓	✓	-	-	-	18	62	1.7	1.0
IE	-	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	298	28	100.3	33.5
IT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	(✓)	(✓)	58	51	4.2	25.2
LT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	22	95	0.9	s/o
LU	-	✓	✓	✓	-	-	-	-	2	75	0.4	3.3
LV	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	s/o	s/o	0.7	s/o
NL	✓	✓	(✓)	✓	✓	✓	✓	-	11	26	2.5	16.3
PL	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	31	62	1.3	s/o
PT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	28	23	3.9	5.7
RO	✓	s/o	s/o	✓	-	-	-	-	s/o	s/o	s/o	s/o
SE	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	407	180	54.8	23.4
SI	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	19	95	2.9	29.3
SK	✓	✓	✓	-	-	-	-	✓	38	69	0.5	nd
UK	✓	✓	(✓)	✓	✓	✓	-	-	250	36	9.0	5.0
EU/C H	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	3041	49	502.4	13.5

✓ = oui, (✓) = limité, - = non

Autres mesures de soutien

D'autres aides complétant la politique de soutien de base indiquée ci-dessus sont également disponibles. Des services de conseil en agriculture biologique sont disponibles dans de nombreux pays européens. Des investissements importants sont réalisés aux niveaux européen et national dans les domaines de la recherche et du développement pour l'agriculture biologique. Les aides financières et institutionnelles attribuées aux organismes de certification et de contrôle de la qualité des aliments bio contribuent à maintenir la confiance du consommateur dans la bio. EUROSTAT, le service interne de statistiques de l'UE, fournit toutes les informations statistiques sur l'alimentation et l'agriculture biologiques.

Une importante mesure d'aide financière est celle qui vise la recherche en alimentation et agriculture biologiques. Le Tableau 2 présente une vue d'ensemble des aides via les Programmes-cadre de recherche de la Commission européenne.

Tableau 2 : Aide aux projets d'agriculture biologique au titre des Programmes-cadre de recherche (FWP) de l'UE pour la période 1990-2006¹⁴.

FWP	Période	Projets	Coûts	Financement UE	Par projet
1/2	1990-92	5	données indisponibles	données indisponibles	données indisponibles
3	1993-96	9	7987009	5180469	575608
4	1997-99	9	10009371	6597343	733038
5	2000-03	23	37162399	27564139	1198441
6	2004-06	19	33742569	24858162	1308324
Total		65	88901348	64200113	987694

Des aides sont également apportées par des organismes non gouvernementaux et à travers les investissements d'entreprises privées, soulignant le fait que le secteur bio poursuivra son développement de manière 'autonome', lequel développement peut être stimulé par des initiatives politiques.

2 Plans d'action pour l'agriculture biologique – de quoi s'agit-il?

2.1 Pourquoi des Plans d'action pour l'agriculture biologique ?

Les Plans d'action pour l'agriculture biologique offrent un cadre aux politiques et aux mesures développées pour favoriser les processus de développement politiques. Les Plans d'action jouent ainsi un rôle d'instrument stratégique au niveau des gouvernements pour atteindre les objectifs de la politique, en particulier lorsque plusieurs domaines politiques (par exemple agriculture, environnement, commerce) à différents niveaux doivent être intégrés. Les Plans d'action peuvent permettre d'éviter des politiques contradictoires, tout en garantissant que les différentes mesures sont complémentaires. Les Plans d'action permettent en outre de mieux traiter les freins spécifiques et d'enregistrer une participation plus large des acteurs à la formulation de la politique. Ils offrent aussi la possibilité d'établir des forums afin de développer une vision stratégique¹⁵.

Réaliser le potentiel de l'agriculture biologique

L'agriculture biologique offre aux décideurs politiques une contribution potentielle à une longue liste d'objectifs politiques. Elle peut contribuer à des objectifs politiques tels que la réduction des impacts écologiquement néfastes de l'agriculture industrielle, la production d'une alimentation saine et de haute qualité nutritive, le renforcement de la compétitivité de l'agriculture européenne, soutenant le développement rural et réduisant les dépenses agricoles à long terme¹⁶. L'alimentation et l'agriculture biologiques peuvent par conséquent jouer un rôle stratégique en faveur des modes durables de production et de consommation.

Il existe toutefois un autre aspect de l'alimentation et de l'agriculture biologiques qui mérite d'être souligné : le rôle des acteurs, particulièrement les producteurs et les consommateurs. Contrairement à de nombreuses mesures de politique de développement agro-environnemental et rural, le concept d'agriculture biologique n'a pas été développé par des décideurs politiques et des techniciens experts répondant à un besoin politique spécifique. Il a évolué depuis le début du 20^{ème} siècle sous la forme d'un mouvement social pour la transformation de l'agriculture, mené par des individus engagés et des producteurs collaborant pour définir des normes et développer des systèmes et des pratiques, dans le but d'atteindre les objectifs de protection de l'environnement, de bien-être animal, de qualité alimentaire et de santé, ainsi que de justice sociale. Parallèlement, les producteurs ont dû trouver des solutions assurant la viabilité financière. En l'absence de soutien politique direct pendant la plus grande partie du 20^{ème} siècle, les producteurs se sont tournés vers le marché et ont bénéficié de la volonté de consommateurs motivés pour payer le prix élevé assurant leur viabilité financière.

Pour résumer, l'agriculture biologique ne représente ni un type unique de mouvement social pour l'environnement, ni une simple forme de gestion des sols respectant un certain ensemble de normes. L'alimentation et l'agriculture biologiques intègrent plutôt les deux, tout en fournissant la base de moyens d'existence économiquement viables pour les agriculteurs bio.

Dans ce contexte, il peut sembler évident que les points de vue sur les objectifs politiques et sur le potentiel de l'agriculture biologique pour y contribuer puissent différer entre gouvernement et acteurs du secteur bio. Les possibilités d'apporter un soutien politique à des objectifs sociétaux communs ont été reconnues à mesure que les objectifs des décideurs politiques et du mouvement bio se sont rapprochés.

Toutefois, le défi correspondant, en rapport avec le marché, n'a pas toujours été relevé. Avec l'augmentation du soutien politique, dû à l'intégration des normes biologiques dans des cadres légaux et à la participation des revendeurs principaux et des multinationales alimentaires sur le marché bio, il existe une inquiétude croissante vis à vis de l'institutionnalisation du mouvement bio et de sa récupération par des intérêts commerciaux publics et privés.

Pour réussir, les Plans d'action pour l'agriculture biologique doivent tenir compte de systèmes complexes et des multiples objectifs de l'approche bio, tout en prêtant l'attention nécessaire aux synergies et aux conflits entre les objectifs, ainsi que de l'importance que les différents acteurs y accorderont. Les priorités, et par conséquent les programmes de Plans d'action pour l'agriculture biologique dépendront donc des objectifs politiques à atteindre, de l'analyse des problèmes qui doivent être résolus et de la définition d'objectifs clairs. Idéalement, l'intégration de tous les acteurs concernés devrait le permettre.

L'évaluation des premières politiques mises en oeuvre ¹⁷ a révélé que l'accent initial placé sur les paiements directs, tel que prévus par les mesures agro-environnementales, pouvaient déformer le potentiel du marché et le soutien au développement de l'agriculture biologique. Par conséquent, une tendance est apparue parmi les états membres de l'UE à souligner la nécessité d'équilibrer de telles politiques de développement de l'offre avec des politiques de développement de la demande plus orientées vers le marché. Ils ont également reconnu la nécessité des mesures liées à l'information (notamment recherche, formation et conseil) pour améliorer la performance des systèmes et la qualité des résultats, aussi bien au niveau de la production que du marché et renforcer ainsi la contribution potentielle de l'agriculture biologique à des objectifs politiques plus larges.

Le défi politique – justification de l'intervention gouvernementale

Pour les décideurs politiques, le défi consiste à soutenir la multifonctionnalité de l'agriculture biologique, capable de satisfaire des groupes ayant divers intérêts, chacun avec des priorités différentes. La politique gouvernementale et les mécanismes du marché doivent fonctionner ensemble pour assurer le double rôle de l'agriculture biologique :

- Gestion des sols et des exploitations bio, dans l'intérêt général;
- Mise en marché de l'alimentation bio, répondant directement à la demande du consommateur.

La justification de l'intervention gouvernementale en faveur de l'agriculture biologique n'est pas uniquement motivée par les intérêts de groupes sociétaux spécifiques ; elle peut aussi être étayée par des arguments liés au bien-être de l'ensemble de la société. Particulièrement dans le cas de produits et services à caractère de bien public, les marchés seuls peuvent ne pas suffire. Lorsque le secteur bio est modeste, l'intervention gouvernementale peut être considérée comme nécessaire pour atteindre une croissance de démarrage et, dans certaines circonstances, l'agriculture biologique peut représenter une solution peu coûteuse à des problèmes environnementaux ¹⁸.

Équilibre entre mesures incitatives agissant sur l'offre et sur la demande

Les politiques de gestion des sols et des exploitations agissant en faveur de l'agriculture biologique peuvent avoir le bien public pour but principal (par exemple : protection de l'environnement, développement rural, qualité de l'alimentation). Toutefois, l'augmentation de l'offre résultante peut risquer de déformer le marché si la demande est limitée. Dans de tels cas, le problème central consiste à équilibrer le développement de l'offre et de la demande pour réaliser un développement durable de l'agriculture biologique en soutien d'objectifs environnementaux et de développement rural, sans saper les

marchés. Les politiques de soutien sont destinées à modifier le statu quo, ce qui rend inévitables des déséquilibres temporaires. Par conséquent, l'accent de la politique doit consister à éviter les déséquilibres à long terme. Une approche intégrée est nécessaire, et représente l'objectif de la formulation des Plans d'action pour l'agriculture biologique.

Les grandes différences entre Plans d'action illustrent les problèmes spécifiques et les pressions politiques inhérentes au succès de cette approche. Certains Plans d'action pour l'agriculture biologique sont plus ouvertement centrés sur le marché, alors que d'autres accordent un poids plus important aux problèmes environnementaux et autres aspects liés au bien public.

Étendue des Plans d'action pour l'agriculture biologique

Les Plans d'action pour l'agriculture biologique comportent souvent des objectifs d'adoption (comme par le passé 5 à 10% à échéance 2000/2005 ou 10 à 20% pour 2010), ainsi qu'une combinaison de mesures spécifiques :

- Aide directe par l'intermédiaire de programmes de développement agro-environnementaux / ruraux ;
- Aide à la commercialisation et à la préparation des produits ;
- Initiatives d'information des producteurs ;
- Initiatives d'acquisition publiques ;
- Information/promotion visant le consommateur
- Soutien à l'infrastructure et à la recherche spécifique dans le domaine de l'agriculture biologique.

Les plans les plus détaillés comprennent les évaluations de la situation actuelle et des recommandations spécifiques pour résoudre les problèmes identifiés, notamment pour améliorer des mesures politiques conflictuelles. Ils représentent ainsi des outils adaptés, reflétant des priorités régionales et nationales, souvent à court terme.

Réponse aux besoins des acteurs

Un autre élément essentiel de nombreux Plans d'action réside dans la participation active et l'intégration des acteurs dans le cadre d'une approche de partenariat pour le développement d'une politique, d'une mise en œuvre ou d'une évaluation.

Les acteurs du secteur bio : agriculteurs bio, entreprises de transformation ou de commercialisation, organismes de certification ou autres organisations, jugeront le Plan d'action pour l'agriculture biologique selon qu'ils considèrent qu'il offre le 'bon' type d'aide correspondant à leurs besoins spécifiques.

Les acteurs extérieurs au secteur bio jugeront également le Plan d'action pour l'agriculture biologique. Ils sont potentiellement influencés par le développement du secteur bio et considéreront le Plan d'action pour l'agriculture biologique dans le contexte du secteur non bio.

Par conséquent, avec des attentes aussi diverses, tout Plan d'action pour l'agriculture biologique est un compromis politique visant à favoriser le développement et la mise en œuvre de politiques cohérentes avec le concept de système multifonctionnel d'alimentation et d'agriculture biologiques. Le Plan d'action pour l'agriculture biologique doit répondre simultanément aux multiples objectifs de durabilité agricole et de production d'une alimentation de haute qualité nutritive, de manière à s'appuyer sur l'ensemble du secteur bio dans le respect des conditions qui régissent le secteur alimentaire conventionnel ou dominant.

CADRE 4 : Plans d'action danois pour l'agriculture biologique - 1995 et 1999

Plan d'action 1995 pour la promotion de l'agriculture biologique

Commandé par le ministre danois de l'alimentation dans le contexte d'une offre insuffisante d'alimentation bio

Développé par la Direction des industries alimentaires pour le compte du Conseil d'agriculture biologique danois (un comité consultatif regroupant les principaux acteurs du secteur de l'alimentation bio : organisations d'agriculteurs bio, organisations agricoles générales, agences publiques de politique agricole, environnementale, de santé et autres).

Comprend 65 points d'action, parmi lesquels des objectifs à court terme et à long terme visant à

- Augmenter la production bio principale
- Améliorer les contributions aux biens publics (protection de l'environnement, consommation d'énergie, santé professionnelle)
- Accroître les activités de recherche, de développement et de commercialisation des produits alimentaires bio

Le plan de 1995 visait uniquement l'augmentation de la production principale danoise. Cet objectif a été atteint en 1999 jusqu'au point où un nouveau plan a été développé pour aider le secteur de l'alimentation bio à s'adapter à des demandes plus sophistiquées sur les marchés domestique et international.

Plan d'action II de 1999 – Produits biologiques en développement

Commandé par le ministre danois de l'alimentation dans le contexte d'une offre déséquilibrée d'alimentation bio.

Développé par la Direction des industries alimentaires pour le compte du Conseil d'agriculture biologique danois (un comité consultatif regroupant les principaux acteurs du secteur de l'alimentation bio : organisations d'agriculteurs bio, organisations agricoles générales, principales entreprises du secteur alimentaire, agences publiques de politique agricole, environnementale, de santé et autres)¹⁹.

Comprend 84 points d'action à réaliser pour 2003

- Augmentation des productions principales sélectionnées (pour équilibrer la demande)
- Stimulation du développement de nouveaux produits et amélioration de la qualité des produits
- Renforcement de la distribution sur les marchés domestiques
- Développement des ventes sur les marchés à d'exportation proches
- Adaptation des instruments politiques aux besoins réels du secteur bio
- Poursuite de la recherche dans le domaine de la production d'aliments bio
- Maintien de la crédibilité du label bio national

Audition sur le Plan d'action pour l'agriculture biologique à Bruxelles en 2004



2.2 Plan d'action européen pour l'agriculture biologique

Le développement d'un Plan d'action européen pour l'alimentation et l'agriculture biologiques a tout d'abord été discuté lors de la conférence internationale sur l'alimentation et l'agriculture biologiques : 'vers un partenariat d'action en Europe', à Copenhague en mai 2001. Issu de cette conférence, le concept d'un Plan d'action européen fut débattu par le Conseil des ministres de l'agriculture en juin 2001 et il fut demandé à la Commission européenne de faire une proposition destinée à promouvoir l'alimentation et l'agriculture biologiques.

Plan d'action européen pour l'agriculture biologique publié en 2004

La Commission européenne a publié en juin 2004 le Plan d'action européen pour l'alimentation et l'agriculture biologique²⁰. Les raisons du plan sont basées sur l'analyse du contexte préparée par la Commission, résultant d'un processus de consultation sur trois ans avec les experts et les acteurs du secteur, la Commission, le Parlement européen et les représentants des états membres.

Le plan vise à soutenir le développement du marché européen de l'alimentation biologique lié à la demande des consommateurs, et la gestion des sols en agriculture biologique, pour les avantages environnementaux et autres biens publics qu'elle apporte. Sa portée couvre la réglementation et les normes bio jusqu'aux campagnes de promotion, la recherche et la politique de développement rural. Avec ce Plan d'action, la Commission a fourni la base du développement de la politique actuelle d'agriculture biologique en Europe.

21 points d'action bio pour l'Europe

Le Plan d'action européen comprend 21 points regroupés selon quatre thèmes principaux :

- 1) Campagnes d'information et de promotion auprès des consommateurs :

- Campagnes d'information et de promotion dans toute l'UE et introduction d'un logo UE.
- 2) Amélioration de la recherche, de la transparence du marché et de la collecte des données statistiques :
- EUROSTAT pour les statistiques de production et de marché bio ;
 - Renforcement de la recherche ;
 - Améliorer l'identification des parcelles de terre pour le contrôle ;
 - Développement de méthodes d'échantillonnage et d'analyse utilisables en agriculture biologique ;
 - Assistance technique indépendante.
- 3) Pleine utilisation du Programme de développement rural et d'autres options existantes pour soutenir l'agriculture biologique :
- Supplément d'aide pour les fruits et légumes bio ;
 - Menu sur le web indiquant toutes les mesures de la politique de l'UE concernant la production, la commercialisation et les informations ;
 - Pleine utilisation des instruments fournis par les Programmes de développement rural (Programme de qualité alimentaire, Aide à l'investissement, Aide au conseil et à la formation, Mesures agro-environnementales, projets LEADER).
- 4) Amélioration de la transparence, de l'étendue et de la mise en œuvre de la réglementation définissant l'agriculture biologique ;
- Nouvelle réglementation et règles de mise en œuvre pour améliorer l'inspection ;
 - Base de données sur internet des normes privées et publiques ;
 - Amélioration de la transparence des réglementations ;
 - Garantie de l'intégrité de l'agriculture biologique ;
 - Complétion et poursuite de l'harmonisation des normes bio (aquaculture, algues, vin, levure) ;
 - Clarification du problème des OGM.
 - Rationalisation de l'importation et des règles relatives aux pays tiers ;
 - Amélioration des performances des Organismes de certification/autorités d'accréditation ;
 - Réalisation d'une meilleure coordination parmi et entre les organismes de certification;
 - Développement d'un système d'accréditation spécifique pour les organismes de certification;
 - Demande de rapports de supervision annuels des organismes de certification, notamment de statistiques de non-conformité ;
 - Réalisation d'une comparaison systématique entre la norme européenne sur l'agriculture biologique, les recommandations du Codex Alimentarius et les normes IFOAM ;
 - Renforcement de la reconnaissance des normes d'agriculture de l'UE et des systèmes de contrôle dans les pays tiers.

Le Plan d'action pour l'alimentation et l'agriculture biologiques ne contient ni objectif quantitatif ni budget dévolu à l'agriculture biologique. Le plan est plus détaillé sur les points relatifs à la réglementation bio européenne, où la compétence se situe au niveau européen. La Commission européenne a commencé à mettre en œuvre des actions, dont un grand nombre sont achevées. Les initiatives les plus importantes

résident dans la publication d'une nouvelle réglementation du conseil (CE) 834/~~2004~~ 2007 sur la production bio et l'étiquetage des produits bio²¹ et la campagne de promotion vers les consommateurs, financée par la Commission européenne, qui l'a confiée à une agence de publicité à la fin 2006.

=>Pour des informations plus détaillées, consulter ORGAPET Section A1 et la page web du projet ORGAP (lien vers le Plan d'action de l'UE pour l'alimentation et l'agriculture biologiques de 2004)

2.3 Vue d'ensemble des Plans d'action nationaux et régionaux pour l'agriculture biologique

L'analyse de huit Plans d'action nationaux pour l'agriculture biologique²² (réalisée dans le cadre du projet ORGAP) révèle clairement des priorités de développement différentes selon le pays en Europe. Chacun des Plans d'action a été développé différemment et à des époques différentes. Certains Plans d'action ont été développés sur des initiatives de la base, c'est-à-dire le secteur proprement dit exigeant une action politique conçue par lui-même pour résoudre des problèmes qui lui sont propres. D'autres Plans d'action ont été développés sur la base de directives, c'est-à-dire en poursuivant des objectifs définis politiquement par les décideurs politiques. Le Tableau 3 résume les analyses de différents Plans d'action.

Tableau 3 : Développement de huit Plans d'action pour l'agriculture biologique en Europe²³

Informations générales	AND	CZ	DK	DE	ENG	IT	NL	SI
Début d'élaboration	2001	2002	1998	2001	2002	2001	2004	2004
Mise en œuvre	2002	2004	1999	2001	2002	2005	2005	2005
Initiative de la base	✓	-	-	-	✓	✓	✓	-
Directive	-	✓	✓	✓	-	-	-	✓
Participation des acteurs	élevée							
PA avec évaluation et contrôle	✓	-	✓	✓	(✓)	-	✓	✓
Le PA a été évalué	✓	-	✓	✓	✓	-	-	-
Objectifs quantitatifs : SAU bio	-	10 %	12 %	20 %*			10 %	20 %
Année d'échéance	-	2010	2003	2010	2010	-	2010	2015

Clé : = oui, () = limité, - = non

AND – Andalousie ; CZ – République Tchèque ; DK – Danemark ; DE – Allemagne ; ENG – Angleterre ; IT – Italie ; NL – Pays-Bas ; SL - Slovénie

* Le pourcentage n'est pas mentionné dans le projet du Plan d'action publié, mais représentait un objectif politique explicite du gouvernement lors de la création du plan.

Les Plans d'action pour l'agriculture biologique répondent à des objectifs politiques gouvernementaux et à une analyse statu quo du développement du secteur bio dans chaque pays, qui peut différer considérablement. En conséquence, les huit Plans d'action pour l'agriculture biologique examinés dans le projet ORGAP varient en termes de procédé d'élaboration, de buts, d'objectifs et de poids des mesures sur certaines zones. Ceci est dû à des conditions politiques et socio-économiques de l'agriculture biologique très différentes dans chacun de ces pays. Les Plans d'action pour l'agriculture biologique pour l'Andalousie, la République Tchèque, la Slovénie et le Danemark concernent une très vaste gamme de domaines et de mesures. Par contre, les Plans d'action néerlandais, italien et anglais se concentrent particulièrement sur les mesures visant le développement du marché et l'information des consommateurs. Le Programme pour l'agriculture biologique d'Allemagne Fédérale donne la priorité à des mesures liées à l'information et l'éducation des consommateurs ainsi qu'au soutien de la recherche appliquée au domaine bio. Des informations complémentaires sur d'autres Plans d'action se trouvent dans les lettres d'information, sur le site web du projet.

La plupart des états membres de l'UE ont désormais un Plan d'action pour l'agriculture biologique, ou en préparent un. Dans certains pays comme l'Espagne et le Royaume-Uni, des Plans d'action régionaux pour l'agriculture biologique ont été développés. Des informations plus détaillées sur le développement des Plans d'action pour l'agriculture biologique dans tous ces pays sont disponibles sur le site ORGAP²⁴.

Des politiques spécifiques pour différents domaines

Les huit Plans d'action nationaux pour l'agriculture biologique comprennent un large éventail de domaines, traités à travers leurs politiques de Plan d'action, que le tableau 4 récapitule. Cette longue liste illustre un défi essentiel pour les intervenants dans le développement et la mise en œuvre de Plans d'action et définit des priorités de développement réalistes.

Tableau 4 : Domaines concernés par les Plans d'action pour l'agriculture biologique – vue d'ensemble des différentes politiques de plan d'action

Domaines concernés	Politiques de Plan d'action pour l'agriculture biologique
Information	Campagnes de promotion pour la sensibilisation des consommateurs
	Information pédagogique
	Renforcement de l'étiquetage et de la certification
	Données de marché et de production
Formation et éducation	Information des agriculteurs sur le développement de l'agriculture biologiques
	Développement d'un cursus pour l'enseignement de base et supérieur
	Services de conseil aux agriculteurs et aux entreprises bio
Recherche et développement	Amélioration de l'efficacité des techniques de production
	Renforcement de la transformation en rapport avec la production d'une alimentation biologique de haute qualité nutritive
	Facilitation de l'organisation et des réseaux de recherche
	Critères de performance de l'alimentation et de l'agriculture biologiques
	Analyse de l'impact de l'agriculture biologique
	Utilisation de l'énergie et changement climatique
Aide au producteur	Aide financière à la conversion et au maintien des systèmes d'agriculture biologique
	Encouragement à une coopération et à une gestion efficaces
	Amélioration de la performance économique de l'agriculture et des entreprises bio
	Aide aux secteurs moins développés en cas de demande des consommateurs
Aide au secteur de la préparation	Investissements dans des installations de transformation
	Innovation et développement de la transformation
	Développement de l'infrastructure pour des filières de transformation et d'approvisionnement
	Identification des facteurs de réussite sur le marché
Développement du marché	Promotion et soutien des filières essentiels du marché
	Amélioration de l'efficacité de commercialisation
	Encouragement à la diversification des produits
Certification et contrôle	Extension des normes à de nouveaux domaines – alimentaires et non-alimentaires
	Renforcement et développement de normes en rapport avec les attentes des consommateurs
	Amélioration de l'efficacité des systèmes de certification
	Transparence des résultats de contrôle et de certification (dans le respect de la protection de la vie privée individuelle)
Développement institutionnel	Soutien et/ou promotion des organisations d'acteurs
	Coordination des intérêts sectoriels
	Développement de stratégies appropriées (par ex. OGM)
	Collecte de fonds
	Développement politique
Administration et développement du Plan d'action	Évaluation et contrôle du Plan d'action
	Participation et contribution de comités consultatifs et de groupes d'experts

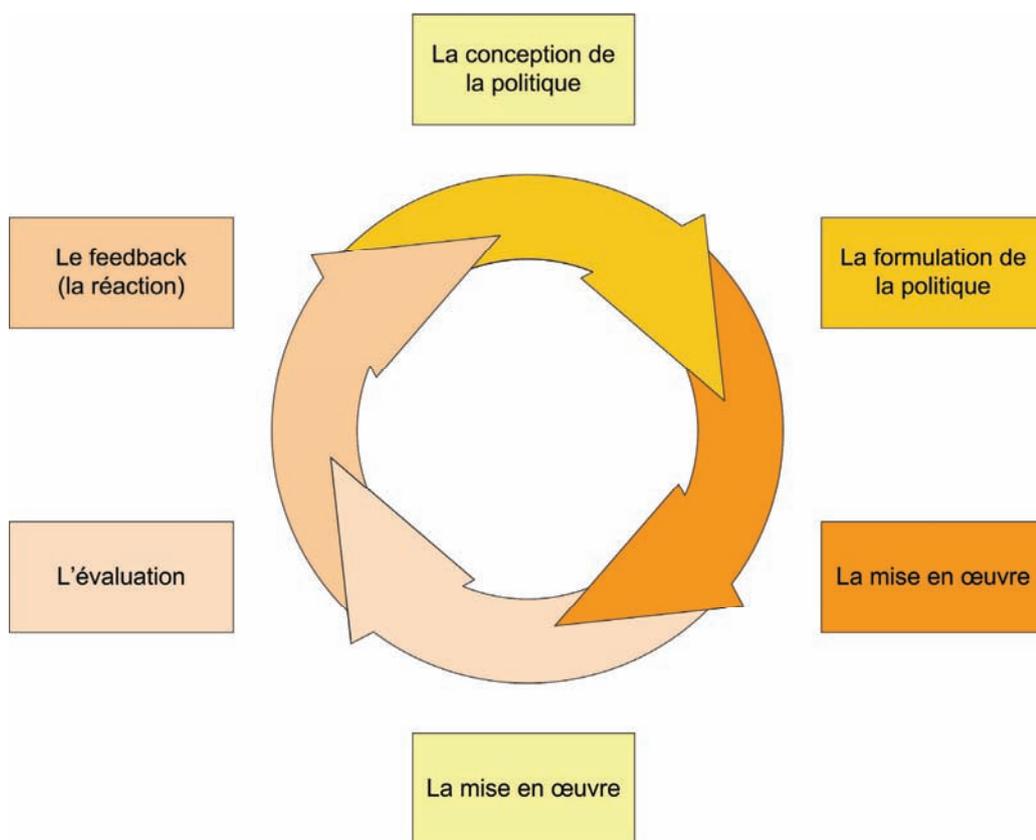
Des informations plus détaillées sur la façon dont les priorités d'action identifiées dans une analyse statu quo peuvent être transformées en mesures concrètes au sein des Plans d'action sont fournies au chapitre 3.

3 Planification et mise en œuvre de plans d'action pour l'agriculture biologique

3.1 Développement politique

Les Plans d'action pour l'agriculture biologique visent à définir une série de mesures politiques pour soutenir le développement du secteur bio, afin de répondre aux besoins du secteur et des décideurs politiques. Les Plans d'action visent par conséquent à résoudre un large éventail de problèmes et à répondre aux priorités de développement de façon appropriée à la situation spécifique et au stade de développement du secteur bio.

Figure 5 : Cycle politique – stades de développement de la politique²⁵



Comme l'illustre la Figure 5, le développement d'une politique implique une suite de phases liées, de la conception de la politique ou de la définition d'un calendrier, en passant par la formulation de la politique, sa mise en œuvre et son évaluation, au cours d'un « cycle politique ». Contrairement à ce modèle théorique, dans la réalité les stades ne se succèdent pas nécessairement dans l'ordre. Idéalement, le cycle politique doit comporter des processus d'apprentissage selon lesquels les décideurs politiques et les acteurs du secteur bio développent des politiques de plus en plus efficaces pour la réalisation des objectifs. En pratique, bien que tous les stades puissent être mêlés, la connaissance du cycle politique peut aider les acteurs du processus à orienter leur attention et leurs efforts. Dans la pratique, le processus de création

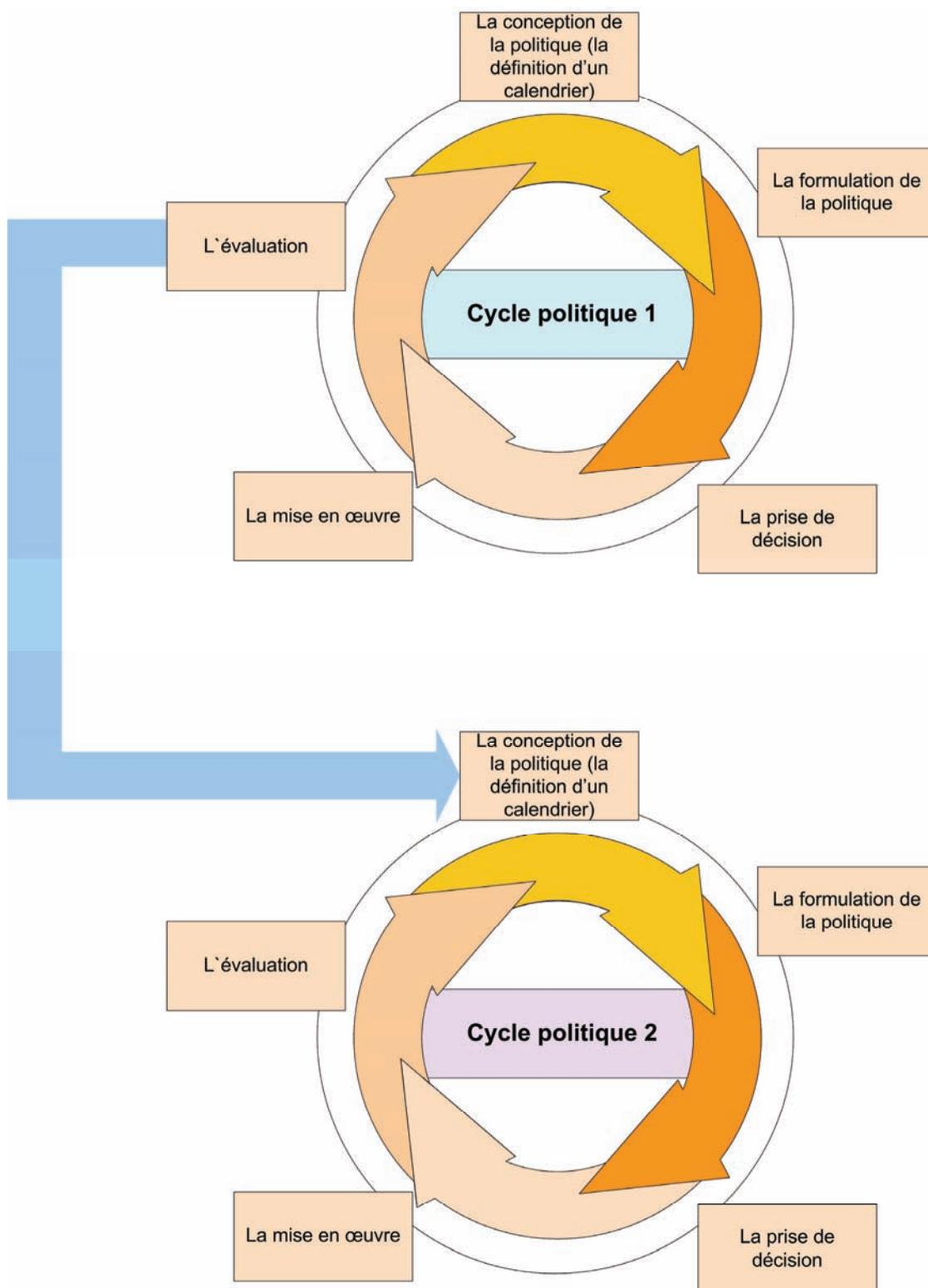
d'une politique est itératif, un cycle politique informant le suivant dans un processus d'apprentissage continu (Figure 6).

L'un des éléments clés du développement de tout Plan d'action consiste à obtenir une analyse *statu quo* de la situation courante du secteur bio, de ses besoins de développement et des solutions potentielles. Les mesures politiques appropriées doivent ensuite être identifiées sur la base d'un solide raisonnement sur la façon dont les mesures de la politique sont susceptibles d'influencer les problèmes à résoudre. Enfin, les actions doivent être classées par priorité en tenant compte des besoins, des possibilités d'action et des ressources disponibles.

En termes de décision, un compromis entre l'acceptation des acteurs et l'ambiguïté des politiques est probable. Lorsque les décideurs visent un consensus parmi tous les acteurs, le Plan d'action pour l'agriculture biologique (et les mesures politiques qu'il comprend) doit être ambigu pour être accepté en fonction des différents intérêts. Par contre, lorsque les décideurs politiques visent des politiques claires, cela donne lieu à des conflits et à une acceptation limitée du Plan d'action pour l'agriculture biologique de la part de certains groupes d'acteurs. Par définition, les Plans d'action impliquent une certaine ambiguïté, car ils associent plusieurs buts ou résultats, par exemple des résultats environnementaux, commerciaux ou de développement rural.

=> Pour des informations plus détaillées, consulter [ORGAPET Section A4 et B1](#) ²⁶.

Figure 6 : Apprentissage à travers le développement de cycles politiques²⁷



3.2 Définition des besoins et du potentiel de développement du secteur bio

La base de tout Plan d'action pour l'agriculture biologique est la définition des différents besoins de développement du secteur bio. Ils peuvent être issus des perspectives des décideurs politiques (par ex. protection/renforcement environnemental, développement rural, sécurité alimentaire) et des futurs bénéficiaires (par ex. agriculteurs, entreprises alimentaires et consommateurs du secteur bio) (ORGAPET Section A4). Un point de départ convenable pour identifier ces besoins consiste à étudier les forces et les faiblesses du secteur bio et les possibilités et menaces touchant l'état actuel et le développement futur du secteur – en d'autres termes, effectuer une analyse SWOT ²⁸. Les forces (et les faiblesses) sont les caractéristiques du secteur bio qui le distinguent positivement (ou négativement) des autres secteurs de l'économie (comme l'agriculture conventionnelle) ou des secteurs bio d'autres pays. Les possibilités (et les menaces) sont des développements indépendants de l'influence de ceux-là mêmes qui cherchent à développer le secteur bio, et qui sont susceptibles d'influencer l'agriculture biologique. Une analyse SWOT peut contribuer à générer des idées d'actions politiques appropriées. Le Tableau 5 illustre ce processus avec des exemples issus de certains Plans d'action pour l'agriculture biologique.

Tableau 5 : Évaluation du secteur bio et de ses besoins politiques par analyse SWOT

Secteur bio		Exemple pour le secteur bio	Plans d'action pour l'agriculture biologique : domaines où concentrer l'action
Forces	Internes, présentes	Bénéfices environnementaux dans la région, démontrés dans le cas des oiseaux	Mise en œuvre d'un programme agro-environnemental avec un impact spécial sur les oiseaux
Faiblesses	Internes, présentes	Faible niveau d'organisation parmi les agriculteurs bio	Offre des occasions de créer des réseaux et des aides au démarrage pour les organismes d'agriculture biologique
Possibilités	Externes, futures	Intérêt social croissant pour la biodiversité, en particulier les oiseaux	Mise en œuvre d'un programme de documentation de la société, soulignant les avantages de l'agriculture biologique vis à vis des oiseaux
Menaces	Externes, futures	Une législation permettant l'inévitable contamination OGM de l'alimentation bio est introduite, interdisant la commercialisation sous appellation bio	Influencer la législation vers des normes plus strictes, soutenir le développement d'une base scientifique permettant la coexistence

Le fait qu'elles répondent aux besoins – tels qu'ils sont définis par les faiblesses (internes au secteur) et les menaces (externes au secteur) constitue un critère raisonnable pour un Plan d'action pour l'agriculture biologique. De la même façon, il est raisonnable que le Plan d'action tente simultanément d'exploiter les potentiels – tels que définis par les forces (internes au secteur) et les possibilités (externes au secteur).

Les motivations d'arrière plan et les mécanismes des instruments politiques inclus au Plan d'action pour l'agriculture biologique peuvent être liés :

- **aux processus sociaux à influencer**
par ex. le processus selon lequel l'alimentation et l'agriculture biologiques sont supposés pouvoir croître au sein du secteur alimentaire et agricole

- **à l'impact d'instruments politiques distincts sur les résultats**
par ex., un certain niveau d'aide financière développera le secteur de l'alimentation et de l'agriculture biologiques.
- **à la définition du développement ou de l'amélioration**
par ex., des subventions payées aux agriculteurs pour la protection de l'environnement, réduisant la dégradation environnementale plutôt que d'optimiser l'offre d'alimentation bio

Un exemple d'analyse SWOT utilisé pour développer des mesures politiques de Plan d'action pour l'agriculture biologique, des actions concrètes et des objectifs en Andalousie, Espagne, est présenté dans le cadre 5.

CADRE 5 : Plan d'action pour l'agriculture biologique en Andalousie (AOAP) : Initiatives locales pour le développement durable du secteur bio en Andalousie

L'un des buts principaux de l'AOAP andalou consistait à aider les organisations d'agriculteurs à commercialiser leurs produits bio sur les marchés locaux et à soutenir la création de coopératives bio agricoles et industrielles.

Faiblesses

- Dépendance aux subventions publiques non accompagnée de la croissance correspondante du marché ;
- Coûts élevés pour les agriculteurs de petite et moyenne envergure (par ex. certification)
- Manque d'intrants bio (graines, fumier, aliments, etc.)
- Manque d'industries bio (production d'aliments pour animaux, abattoirs, etc.) ;
- Faible consommation locale de produits bio.

Possibilités

- Conversion de systèmes agricoles conventionnels intensifs vers la production bio (par ex. serres, coton bio et aquaculture, etc.) ;
- Extensification du bétail (porcs et moutons) ;
- Agriculture biologique dans des zones naturelles protégées ;
- Augmentation de la consommation locale.

Plans d'action pour l'agriculture biologique en Andalousie

Le Plan d'action pour l'agriculture biologique en Andalousie (AOAP) a été formulé en 2000 pour une période de six ans (2000-2006) avec un budget de 93,8 millions d'euros, pour répondre aux besoins les plus urgents et aux problèmes structurels du secteur bio.

L'un des buts principaux consistait à promouvoir la conversion à l'agriculture biologique dans des zones naturelles protégées (par ex. parcs naturels) y compris dans les Plans de protection de l'environnement conformes aux politiques nationales et internationales (Protocole de Kyoto, Directive UE sur la conservation des eaux, réseau Nature 2000 etc.). Autres buts :

- Intégration de la production et de la consommation locale par la promotion de contrats entre les agriculteurs et des hôpitaux, des écoles et autres institutions publiques ;
- Développement de chaînes alimentaires biologiques, augmentant l'offre alimentaire en termes de produits frais et de transformation, tant en quantité qu'en diversité (par ex. par des subventions d'investissement) ;
- Aide aux petites entreprises et exploitations agricoles familiales, préservant l'alimentation traditionnelle ;
- Aide à la fourniture d'apports et sauvegarde des connaissances locales d'agriculture biologique ;
- Soutien plus marqué de la recherche ;
- Soutien de la promotion du marché (par ex. en soutenant les campagnes des associations d'agriculteurs et les initiatives de commercialisation).

Considération du contexte socioculturel différent et des conditions préalables institutionnelles

Les mesures de Plan d'action pour l'agriculture biologique fonctionnent différemment selon les contextes socioculturels. Ceci est tout à fait clair en comparant les états membres de l'UE où une réglementation unique a été adoptée dans des contextes très divergents, avec des résultats différents. Ce qui peut fonctionner dans un contexte (les nouveaux états membres) peut ne pas fonctionner dans un autre contexte (les anciens états membres). Il importe par conséquent de considérer attentivement les conditions préalables sociales et institutionnelles dans lesquelles le Plan d'action pour l'agriculture biologique doit fonctionner. Ces conditions peuvent comprendre des particularités de l'organisation du marché de l'alimentation, des agriculteurs et des entreprises de préparation de produits, des priorités de politique agricole liées à des domaines politiques spécifiques, par exemple des politiques concernant l'alimentation, l'environnement, la santé, le développement industriel ou des attentes des consommateurs

Le Tableau 6 fournit un exemple de la façon dont les domaines de priorité pour le développement du secteur bio peuvent être transformés en résultats souhaités.

Tableau 6 : Plan d'action pour l'agriculture biologique – priorités de développement et résultats souhaités

Priorité de développement	Résultat souhaité
Croissance de l'alimentation et de l'agriculture biologiques au sein du secteur alimentaire et agricole global	Encourager la demande des consommateurs pour l'alimentation bio Fourniture des marchés locaux et d'exportation Amélioration des moyens d'existence dans le secteur bio
Impact positif des politiques gouvernementales	L'aide financière à la conversion et au maintien des systèmes d'agriculture biologique favorise davantage de production L'augmentation de la base de production correspond à la demande des consommateurs
Production efficace de biens 'publics'	Prévention de la pollution occasionnée par les produits chimiques de l'agriculture conventionnelle Renforcement de la biodiversité et inversion des déclinés provoqués par l'agriculture conventionnelle Amélioration du bien-être animal répondant aux demandes sociales Protection des moyens d'existence agricoles – aide au développement rural
Demande des consommateurs pour davantage d'alimentation bio	Part de marché accrue pour l'alimentation bio Réponse à la demande des consommateurs Réponse à la demande pour des produits alimentaires de haute qualité nutritive Correspondance des goûts et des valeurs Rémunération équitable de l'agriculteur, correspondant au coût réel de production

3.3 Définition des buts et des objectifs politiques

Une fois définis les besoins de développement du secteur bio, pertinents pour les décideurs politiques et les bénéficiaires (agriculteurs bio, entreprises alimentaires et consommateurs) il est possible de déterminer les objectifs du Plan d'action (=>pour des informations plus détaillées voir [ORGAPET sections B2/C1](#)). Nous supposons ici que le processus de définition des objectifs est fondé sur les désirs de répondre aux besoins du secteur, bien qu'en réalité le processus politique puisse inclure des « objectifs cachés » ou qu'il

soit difficile d'établir des relations claires et systématiques entre les objectifs et les mesures pour les atteindre. Ceci fait partie de l'ambiguïté des processus politiques. La formulation d'objectifs clairs et ouverts représente toutefois un point de départ très utile pour concevoir des actions et des mesures appropriées et une base valable d'évaluation.²⁹

Les objectifs globaux d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique et les objectifs spécifiques de chaque mesure politique individuelle doivent être convenus dès le départ. Idéalement, des objectifs bien définis comprennent les informations essentielles à leur évaluation. Il est évident que la réussite d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique dépend de la réalisation des objectifs du Plan.

Les objectifs doivent être SMART

Une recommandation commune concernant les objectifs politiques est résumée par l'abréviation *SMART* :

- **S**pécifiques : Les objectifs doivent être suffisamment précis et concrets pour ne pas se prêter à diverses interprétations.
- **M**esurables : Les objectifs doivent définir un état futur souhaité en termes mesurables, de sorte qu'il soit possible de vérifier s'ils ont été atteints ou non. De tels objectifs sont quantifiés ou basés sur une combinaison de description et d'échelles de score.
- **A**ceptés : Pour que les objectifs et les niveaux ciblés puissent influencer les comportements, ils doivent être acceptés, compris et interprétés de façon similaire par tous les acteurs susceptibles d'endosser la responsabilité de les atteindre.
- **R**éalistes : Les objectifs et les cibles doivent être ambitieux tout en demeurant réalistes : définir un objectif qui ne reflète que le niveau de réalisation actuel est inutile.
- **T**emporel : Les objectifs et les niveaux ciblés demeurent vagues s'ils ne sont pas reliés à une date ou une période fixe.

Les objectifs '*SMART*' peuvent être regroupés au sein d'une hiérarchie, des objectifs globaux aux objectifs opérationnels. Considérant les objectifs dans la hiérarchie, vous devez pouvoir remonter la hiérarchie en demandant 'pourquoi ?', et la descendre en demandant 'comment ?'

parfois conflictuels des acteurs en fonction de leurs besoins, les forces/faiblesses internes et les possibilités/menaces externes.

Objectifs aux niveaux sectoriel, sociétal et global

À partir de l'expérience des Plans d'action pour l'agriculture biologique, deux niveaux d'objectifs doivent être considérés :

- Objectifs au niveau sectoriel bio : Accent sur le développement (croissance et amélioration) du secteur bio.
- Objectifs au niveau sociétal : Accent sur des buts politiques plus larges, desquels une contribution positive à la croissance et à l'amélioration du secteur bio est attendue.

Au cours d'une série de séminaires nationaux des états membres de l'UE, menés dans le cadre du projet ORGAP, les commentaires des participants ont été sollicités sur la pertinence d'un ensemble d'objectifs généraux basés sur leurs expériences des politiques dans différents pays européens. A la suite de ces séminaires, les objectifs globaux et intermédiaires (stratégiques) suivants ont été formulés ([=>pour des informations plus détaillées voir ORGAPET Section C1](#)). Bien qu'il constitue un guide utile, chaque Plan d'action pour l'agriculture biologique peut nécessiter des objectifs globaux et intermédiaires spécifiques au contexte particulier, alors que les objectifs opérationnels (points d'action spécifiques) appartiendront pratiquement dans tous les cas à un Plan d'action spécifique.

Objectifs globaux :

- Apport de biens publics (gestion des sols en agriculture biologique et de la filière d'approvisionnement pour la protection de l'environnement, le développement rural et la qualité nutritive de l'alimentation) ;
- Réponse à la demande des consommateurs (alimentation bio disponible à travers différents canaux).

Objectifs intermédiaires (stratégiques) :

- 1) a) Maintien et renforcement de la performance technique et financière des exploitations en agriculture biologique et des entreprises du secteur alimentaire liées ;
b) Maintien et renforcement des performances techniques et de la viabilité financière de la préparation bio, de la commercialisation et des entreprises du secteur alimentaire liées ;
- 2) Augmentation des dimensions du secteur bio (sols gérés en agriculture biologique, nombre d'entreprises et quantité de produits disponibles et vendus sur le marché) ;
- 3) a) Réponse à la demande des consommateurs en termes de choix et de qualité d'aliments sûrs et abordables, de fibres et autres produits agricoles ;
b) Maintien et renforcement de la sensibilisation des consommateurs et de leur confiance dans les aliments, les fibres et autres produits agricoles bio ;
- 4) Réglementation améliorée, en d'autres termes meilleure transparence de la réglementation de l'agriculture biologique, assurance d'un niveau de champ d'action sur le marché (harmonisation), intégration des critères de 'bien public' (social, environnemental, etc.) et diminution de la bureaucratie ;
- 5) Maintien et renforcement de l'intégrité des principes bio et de l'alimentation bio ;
- 6) Promotion et développement de la compréhension du concept et du potentiel de l'alimentation et de l'agriculture biologiques dans la société, sur la base de preuves irréfutables ;

- 7) Promotion de l'utilisation durable des ressources naturelles ;
- 8) Maintien et renforcement de l'environnement (notamment problèmes de biodiversité, dépollution et de changement climatique) ;
- 9) Maintien et renforcement de la santé et du bien-être animal ;
- 10) a) Maintien et renforcement du bien-être social, de l'emploi et de l'économie des communautés rurales ;
b) Protection des savoir-faire authentiques traditionnels menacés, de la production et préparation alimentaires avec les cultures locales associées ;
- 11) Maintien et renforcement de la compétitivité de l'agriculture européenne ;
- 12) Promotion de la santé publique et de la sécurité alimentaire.

Du point de vue d'un décideur politique, le développement du secteur bio représente davantage un moyen dans la poursuite d'objectifs de niveau sociétal plutôt qu'une fin en soi, alors que les acteurs du secteur bio sont davantage susceptibles (mais pas tous) de considérer ce développement comme tel. Ainsi, le rapprochement des intérêts de différents groupes d'acteurs est au cœur du développement de Plans d'action pour l'agriculture biologique. Le cadre 6 fournit un exemple de buts politiques dans le Plan d'action pour l'agriculture biologique anglais

CADRE 6 : Buts politiques du Plan d'action pour l'agriculture biologique anglais

Le premier Plan d'action pour l'agriculture biologique anglais de 2002 a exercé un impact considérable sur le développement de l'agriculture et de l'alimentation biologiques en Grande-Bretagne (R-U). Il offrait, pour la première fois, une déclaration claire et soutenue par le gouvernement des avantages environnementaux majeurs de l'agriculture biologique, notamment davantage de faune sauvage sur les terres agricoles, moins de pollution, plus d'emplois et des standards élevés de bien-être animal.

Les objectifs définis illustrent comment les Plans d'action peuvent adopter différentes approches reflétant les conditions locales :

But principal :

Promouvoir le secteur de l'agriculture biologique en Angleterre proprement dit, en incitant les producteurs à consacrer une plus large proportion de leur production aux produits bio de base consommés nationalement. Un objectif de 70% d'approvisionnement du marché bio anglais par le Royaume-Uni a été défini, ce qui diffère des objectifs de surface des sols d'autres Plans d'action. À l'époque, le R-U était autosuffisant à hauteur d'environ 40% en termes de produits bio : l'objectif a contribué à augmenter le niveau d'autosuffisance à plus de 60% en 2006.

Domaines prioritaires (objectifs intermédiaires)

- Maintien de la confiance des consommateurs dans l'intégrité des aliments bio produits sur le sol national par la mise en œuvre continue de normes robustes ;
- Développement de partenariats efficaces et amélioration de la performance à travers toute la chaîne alimentaire afin d'aider le secteur bio à se développer en rapport avec la demande des consommateurs.
- Encouragement de l'approvisionnement alimentaire durable, y compris le rôle que l'approvisionnement en alimentation bio peut jouer ;
- Apport aux agriculteurs, producteurs et transformateurs anglais d'informations d'étude de marché nécessaires pour réussir le développement de leur entreprise ;
- Apport d'aide financière appropriée aux agriculteurs, reconnaissant le bien public environnemental généré, tout en assurant que la demande des consommateurs pour les produits bio bénéficie à la campagne et à la faune sauvage anglaises, en augmentant la part du marché de l'alimentation bio profitant aussi aux autres agriculteurs britanniques.

Régionalisation des Plans d'action

Les exemples présentés dans le cadre 7 montrent comment, au niveau d'un pays, les mesures concrètes ont été adaptées au contexte régional.

CADRE 7 : Plans d'action régionaux pour l'agriculture biologique en Angleterre

Des Plans nationaux d'action pour l'agriculture biologique ont été publiés en Angleterre, en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord. En Angleterre, une série de Plans régionaux d'action pour l'agriculture biologique a également été développée, afin de répondre aux besoins spécifiques des régions très différentes d'Angleterre.

Le développement des Plans régionaux d'action pour l'agriculture biologique a été pris en charge dans le cadre du Plan national de développement rural du Ministère de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales. Chacun d'entre eux comprend des points d'action spécifiques pour chaque région, comme le Sud-ouest de l'Angleterre, ci-dessous.

Plan d'action pour l'agriculture biologique pour le Sud-ouest anglais

La consultation pour le Plan d'action pour l'agriculture biologique pour le Sud-Ouest anglais impliquait un grand nombre d'acteurs de la région. Il a contribué à positionner fermement les besoins et les buts du secteur bio dans le cadre régional, juste au moment où les nouveaux programmes de financement étaient développés et mis en œuvre. Suite à la publication du Plan régional d'action pour l'agriculture biologique pour le Sud-ouest, le centre régional, Organic South West, a été chargé d'effectuer des actions d'engagement encore plus précis dans le secteur bio en Cornouailles, afin d'identifier les besoins en termes de développement stratégique pouvant désormais être ensuite satisfaits par le nouveau programme de développement rural.

3.4 Participation des acteurs

3.4.1 Les raisons de participation des acteurs

Définir les besoins de développement du secteur bio en même temps que les buts et objectifs politiques associés implique évidemment un large éventail d'acteurs, notamment politiciens, décideurs politiques, groupes d'experts, associations d'agriculteurs bio, entreprises et individus. Tous ces groupes d'acteurs sont intéressés par le développement du secteur bio. En revanche, il ne sont pas tous directement impliqués dans le secteur bio (=>voir [ORGAPET Section A4](#)): bien entendu, certains acteurs importants s'opposeront éventuellement au développement du secteur bio, mais ils peuvent être des 'concierges' importants de la politique ou de sa mise en œuvre. Trouver des moyens efficaces pour faire s'engager les politiciens et les décideurs politiques avec les acteurs adéquats pour définir et hiérarchiser les besoins de développement et les objectifs politiques est donc un problème important. Le résoudre peut contribuer à ce que les mesures politiques soient effectives.

Le choix des acteurs à impliquer peut relever des principes de bonne gouvernance ébauchés par la Commission UE. Leur objectif consiste à « ouvrir l'élaboration des politiques afin qu'il se caractérise par une participation et une responsabilisation accrues »³¹. La forme que prend la participation de l'acteur (participation active) dans le processus politique peut varier selon les secteurs politiques et les états membres, mais les sections qui suivent contiennent des recommandations pour identifier les acteurs des Plans d'action pour l'agriculture biologique et des méthodes pour travailler avec eux.

3.4.2 Identification des acteurs pertinents

L'identification des acteurs pertinents pour les faire participer aux Plans d'action pour l'agriculture biologique repose sur la reconnaissance du double rôle sociétal de l'agriculture biologique qui forme la base du Plan d'action européen pour l'alimentation et l'agriculture biologiques :

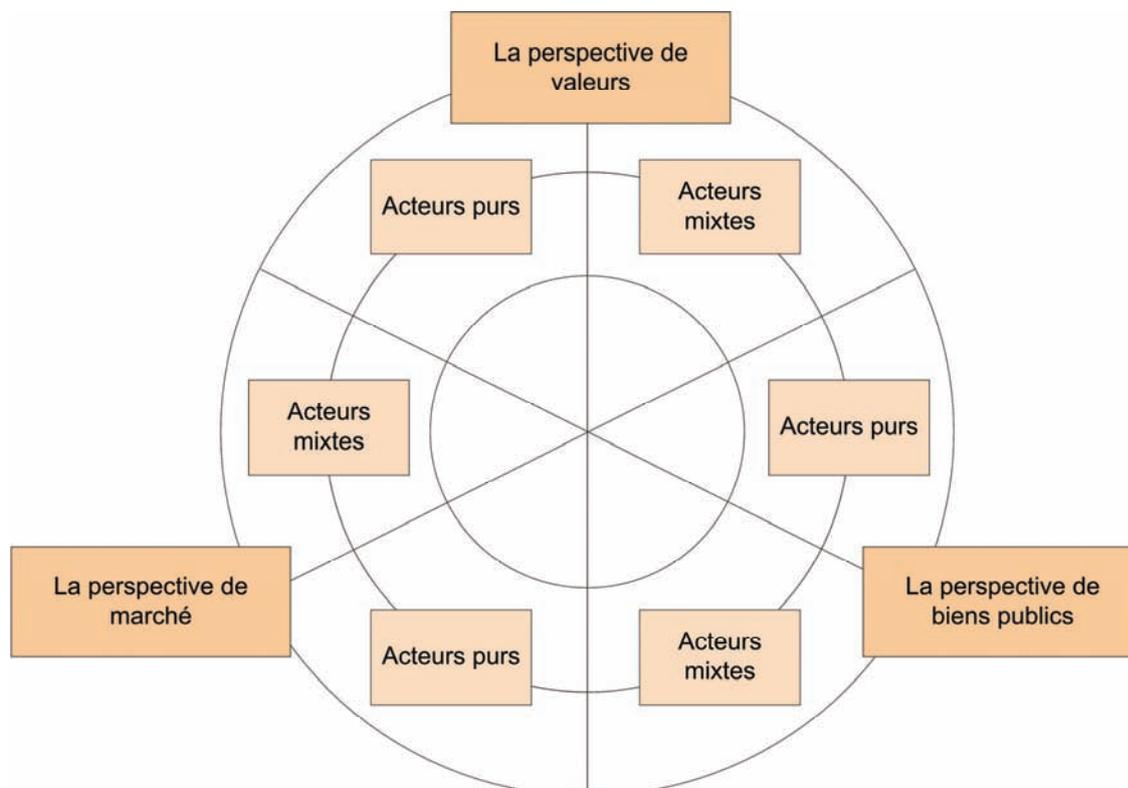
- En réponse à la demande des consommateurs et par conséquent régi par les règles de marché ;
- Comme créateur de biens publics (environnementaux, développement rural, amélioration du bien-être animal)³².

Le double rôle de l'alimentation et de l'agriculture biologiques conduit le Plan d'action pour l'agriculture biologique de l'UE à se concentrer sur des mesures politiques qui placent l'accent sur trois perspectives essentielles de l'alimentation et de l'agriculture biologiques :

- **perspective de valeurs** qui sous-entendent la définition des principes de base de l'agriculture biologique ;
- **perspective de marché**, considérée comme moteur principal du développement ;
- **perspective de biens publics**, considérés comme la motivation principale pour promouvoir l'alimentation et l'agriculture biologiques au moyen d'aides publiques³³.

Chacune de ces perspectives concerne des groupes distincts d'acteurs, comme l'illustre la Figure 8.

Figure 8 : Perspectives des acteurs au sein des Plans d'action pour l'agriculture biologique ³⁴



Les propositions concernant la perspective de valeurs bio ne peut pas être justifiée ou mise en œuvre sans la participation de (certains) acteurs, porteurs légitimes de ces valeurs, comme les associations

d'agriculteurs biologiques. Mais, même en considérant les perspectives de marché ou de biens publics, il peut être opportun d'impliquer des acteurs qui possèdent des informations ou ont une influence sur une étape du cycle politique, conduisant au développement d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique (conception, formulation politique, décision, mise en œuvre et évaluation).

Quels acteurs impliquer ?

Pour décider des acteurs à faire participer à un quelconque stade du processus politique, il peut être intéressant d'identifier préalablement tous les acteurs considérés comme pertinents eu égard au problème et de clarifier pour chacun d'entre eux la perspective qu'ils représentent en première priorité. Les acteurs pertinents peuvent inclure des acteurs bio aussi bien que non engagés dans des activités bio, ou qui associent des activités liées à l'alimentation et l'agriculture biologiques à d'autres activités non bio.

- Ministères ;
- Collectivités territoriales ;
- Organisations non gouvernementales ;
- Entreprises et associations privées – à but lucratif ;
- Entreprises et associations privées – à but non lucratif ;

Chacun de ces groupes et chaque membre de ces groupes peuvent avoir des intérêts légitimes dans le Plan d'action pour d'agriculture biologique et contribuer au développement du plan. Il est toutefois possible de distinguer parmi les membres d'un groupe ceux qui sont plus (directement ou indirectement) affectés que d'autres par les mesures du Plan d'action pour l'agriculture biologique. Bien qu'il soit utile d'impliquer un éventail complet d'acteurs, il est nécessaire de donner la priorité à ceux qui sont le plus concernés.

Une autre distinction peut être établie entre les acteurs considérés comme centraux dans l'alimentation et l'agriculture biologiques (comme les agriculteurs bio), les acteurs de liaison (comme les entreprises délivrant des intrants) et un troisième groupe considéré comme faisant partie de l'environnement extérieur ou périphérique, qui établit le cadre des conditions appliquées à l'alimentation et l'agriculture biologiques, comme les parties non bio de l'administration publique. Cette analyse de l'importance des acteurs par rapport au Plan d'action ou à ses composants offre une bonne base de sélection des acteurs à faire participer à un quelconque stade du cycle politique. Le choix des acteurs peut également être fondé sur une évaluation des ressources dont les différents acteurs disposent en termes d'information, de légitimité et d'influence.

Il existe un risque que le processus politique soit ralenti si de trop nombreux acteurs sont impliqués ; les décideurs politiques doivent toujours s'assurer que ceux qui sont les plus susceptibles de contribuer à la réalisation d'un résultat, par exemple en termes de pouvoir politique ou d'attitude positive, soient sélectionnés.

La participation des acteurs nécessite une bonne préparation, un délai suffisant et des méthodes appropriées

Le mécanisme qui étaye la participation des acteurs nécessite l'échange de « biens » tels que l'information, la légitimité et l'influence entre les décideurs politiques et les autres acteurs. L'échange est basé sur la réciprocité, par conséquent les acteurs qui n'apportent aucune contribution ne peuvent pas espérer être impliqués. Il n'existe aucune certitude de résultat de la participation d'un acteur, car il dépend de la façon dont les conflits politiques entre les différents groupes d'acteurs sont gérés, en plus de l'intérêt politique général pour l'agriculture biologique.

La participation des acteurs exige par conséquent une préparation soignée et suffisamment de temps pour préparer la consultation à tout stade du processus politique, et les méthodes appropriées pour initier et faciliter la participation. Un exemple de participation d'acteurs du Pays-Bas est présenté dans le cadre 8.

CADRE 8 : Participation des acteurs dans le Plan d'action pour l'agriculture biologique néerlandais ³⁵

Aux Pays-Bas, il existe une longue tradition de participation dans la conception, la mise en œuvre, le contrôle et l'évaluation des plans d'action pour l'agriculture biologique. Les résultats des évaluations sont directement utilisés comme apport pour le nouveau cycle politique.

Basé sur les évaluations ex-post du Plan d'action pour l'agriculture biologique 2001-2004 et les recommandations d'entrepreneurs et d'organisations du secteur bio, les deux points d'action majeurs du Plan d'action pour l'agriculture biologique 2005-2007 étaient les suivants :

- (1) Stimulation de la demande pour les produits bio ;
- (2) Développement et diffusion des connaissances sur l'agriculture biologique.

L'approche orientée sur la demande est développée plus avant et mise en œuvre par le Task Force Market Development Organic Agriculture, une coopération d'entreprises privées, de banques, d'organisations non gouvernementales et du gouvernement. L'objectif principal était une part de marché de 5% de la consommation bio en 2007 afin de réaliser une part de 10% de production bio en 2010. Chaque année, les résultats intermédiaires sont publiés par l'association Biologica dans 'Bio Monitor'.

Afin de souligner l'aspect novateur et la durabilité de l'agriculture biologique (et ses retombées pour l'agriculture conventionnelle) un réseau de connaissances a débuté, avec la participation de tous les acteurs de l'agriculture biologique. Ce réseau intitulé Bioconnect est responsable de la définition du programme de recherche pour l'agriculture biologique, la coordination des activités et des recommandations de recherche par les acteurs, et la diffusion des résultats par l'éducation et le conseil. Le gouvernement hollandais fournit la majeure partie des fonds et a spécialement réservé 10% du budget de la recherche agricole à l'agriculture biologique. En 2007, les pratiques recommandées et termes d'innovation et de durabilité ont été publiés et largement diffusés.

Sur la base l'évaluation ex-post du Plan d'action pour l'agriculture biologique 2005-2007, les deux points d'action principaux ont été intégrés au Plan d'action pour l'agriculture biologique 2008-2011.

3.4.3 Comment faire participer les acteurs

La participation peut être comprise et mise en œuvre de nombreuses manières, notamment en ce qui concerne la communication d'informations, les opportunités de commenter les propositions, et le pouvoir pour les acteurs de mettre en œuvre leurs propres choix et concepts.

D'après l'analyse des Plans d'action existants et des programmes politiques pour l'agriculture biologique, la participation a été dans certains cas limitée à certains stades seulement du processus³⁶. La participation peut être permanente (par ex. à travers l'établissement d'un groupe d'experts permanent ou d'un comité consultatif pour l'agriculture biologique, comme c'est le cas au sein du Danish Organic Food Council) ou temporaire/ponctuelle (par ex. commission d'expertise ad hoc pour la conception du Plan d'action allemand, ou les consultations d'experts et d'acteurs qui se sont tenues lors du développement du Plan d'action pour l'agriculture biologique européen).

La participation ponctuelle peut être pertinente dans des cas où des ressources limitées ou peu d'informations sont disponibles pour les administrations publiques, les groupes d'intérêt principaux et les praticiens, qu'ils soient agriculteurs ou entreprises bio.

Utilisation de différentes méthodes participatives

La participation des acteurs sera d'autant plus réussie que plusieurs méthodes sont employées et qu'elle s'étend à tout le cycle politique d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique (conception, formulation politique, prise de décision, mise en œuvre et évaluation). Le Tableau 7 expose différentes approches et suggère une synchronisation appropriée pour la participation des acteurs. La participation réussie des acteurs dépend de l'échange de communications, en d'autres termes de l'établissement d'un flux de communication dans les deux sens.

Tableau 7 : Comment et quand les acteurs doivent-ils participer ?

Comment ?	Appartenance à des groupes ou comités
	Accès systématique aux réseaux
	Collecte et étude active des données
	Sources électroniques et écrites – “que se pense-t-il?”
	Participation aux événements
	Parrainage d'événements
	Liens avec les organismes consultatifs
	Séminaires
	Groupes de travail
	Séminaires thématiques
	Consultation électronique et forum en ligne
	Entretiens directs
	Participation à la recherche et au développement
Quand ?	Identification précoce des buts d'impact et des indicateurs
	Développement et formulation de politique – prise de décision
	Mise en œuvre
	Évaluation

Le degré de réalisation du potentiel des méthodes participatives dépend énormément de la façon dont elles sont utilisées et dans quel contexte. Il n'existe pas d'ensemble unique de techniques à appliquer mécaniquement dans tous les contextes et à tous les participants. Un éventail varié de techniques possibles doit plutôt être déployé et soigneusement adapté aux situations et aux besoins spécifiques.

En appliquant des approches participatives, particulièrement dans le contexte de séminaires et de groupes d'initiation, l'un des points essentiels consiste à assurer une participation active plutôt que passive. Une vaste gamme de méthodes spécifiques différentes, qu'il est impossible de détailler dans ce manuel, peut être appliquée. Certaines de ces méthodes sont bien connues : brainstorming, appréciation rapide, analyse SWOT, focus group, etc. L'une de ces techniques plus méconnues, la pensée latérale, est décrite dans le cadre 9.

=>Des informations plus détaillées sur les différentes méthodes participatives sont fournies dans ORGAPET Section A4 – 4.4

CADRE 9 : Méthode de la pensée latérale : la créativité par la provocation

Afin de transformer les objectifs en buts politiques, il peut s'avérer utile d'utiliser des techniques peu conventionnelles telles que la méthode de la pensée latérale. La pensée latérale³⁷ peut contribuer à modifier nos concepts et perceptions et à générer de nouvelles idées. Les concepts, la perception et les idées faisant partie de toutes les activités qui requièrent de la réflexion, chacun doit avoir des capacités de pensée latérale. Les idées créatives n'émergeront pas nécessairement de façon spontanée ; les techniques formelles et systématiques de pensée latérale peuvent aider à échapper aux effets de jugement restrictifs.

La provocation implique un « bond » à l'écart des modèles établis de pensée et d'expérience, et peuvent par conséquent ouvrir la voie d'une réflexion totalement nouvelle.

Par exemple, la déclaration provocante peut être « scandales alimentaires dans le secteur bio » :

- **Conséquences** : les consommateurs n'achèteraient pas de produits biologiques car il serait beaucoup plus sûr d'acheter des produits conventionnels. Davantage de produits biologiques passeraient par le canal conventionnel. Les produits biologiques seraient moins chers et les boutiques de produits biologiques fermeraient.
- **Circonstances** : les associations d'agriculteurs demanderaient des vérifications efficaces afin de garantir la qualité bio aux consommateurs ; l'information du public et les campagnes de promotion du système de certification et de la qualité des produits biologiques prendraient de l'ampleur. Les agriculteurs transformeraient leurs exploitations afin que les consommateurs ne se contentent pas d'acheter des produits bio, mais mangent également des produits régionaux et viennent séjourner pendant leurs vacances.
- **Solution : des objectifs politiques**, développés pour traiter la déclaration provocante « scandales alimentaires dans le secteur bio ».

3.5 Prises de décision : sélection, intégration et hiérarchisation des mesures pertinentes

Des prises de décision efficaces sont essentielles lors de la formulation d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique. Les décisions requises concernent le contenu (buts, objectifs et points d'action), la disponibilité des ressources, la hiérarchisation, la mise en œuvre (processus et organisation), les résultats souhaités et les méthodes d'évaluation. Il advient fréquemment que les mesures politiques et leur mise en œuvre interviennent en l'absence de toute base visible de pouvoir de décision politique (au niveau officiel ou politique, quels que soient les besoins des acteurs). Une prise de décision efficace nécessite planification, participation et transparence (ouverture).

3.5.1 Choix des instruments politiques et des points d'action

La section 3.3 de ce manuel expose les problèmes liés à la définition des buts et des objectifs du plan d'action, qui doivent refléter les besoins des acteurs (bénéficiaires et décideurs politiques).

La clarté des buts et des objectifs constitue une première étape importante. Le contenu définitif d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique résultera de décisions politiques qui auront été prises en fonction du

programme politique en vigueur, de la gamme d'options politiques présentées, de l'historique général du domaine politique (comment les problèmes et les solutions ont été perçus par le passé), du niveau de conflit politique dans le domaine et comment il a été dénoué dans le passé.

Par exemple, le principal moteur politique d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique peut être « régi par l'environnement » (bien public/développement de l'offre) ou « régi par le marché » (développement de la demande), auquel cas les moteurs principaux sont la demande des consommateurs et les signaux du marché.

La perception initiale peut être stabilisée

La perception initiale des problèmes et des solutions tend à définir la perception future ; par conséquent, si l'environnement a toujours été considéré comme le moteur, il en sera ainsi, ce qui rend plus difficile la réorientation ultérieure vers un moteur marché, et vice versa.

Dans chaque cas, les instruments politiques sélectionnés, les points d'action hiérarchisés et les effets sur les bénéficiaires seront différents. La nature des acteurs ciblés peut également différer, l'accent pouvant être placé sur les acteurs publics (gouvernementaux et non gouvernementaux), ou à la fois sur les acteurs publics et privés. L'accent sur le « public » évite le risque de récupération politique par des intérêts privés, mais peut limiter l'impact sur le marché et la demande des consommateurs.

Le contenu doit être logique

Une fois les buts et les objectifs déterminés, la deuxième étape consiste à décider des points d'action individuels et des instruments politique à intégrer. Le danger à ce stade réside dans le fait qu'une très longue liste d'actions possibles peut être identifiée, qui doit être structurée et hiérarchisée de façon cohérente. L'analyse logique (=>pour des informations plus détaillées, voir [ORGAPET B2-2](#)) offre un moyen d'y parvenir.

La première étape consiste à identifier les actions possibles / instruments politiques susceptibles d'être utilisés pour atteindre les objectifs, en développant la structure hiérarchique des objectifs exposée dans la section 3.3 (=>voir également [ORGAPET Section B2](#)). A ce stade, il peut être possible d'éliminer tous les instruments / actions redondants qui n'apportent rien aux buts et aux objectifs. Tout aussi important, il sera possible d'identifier les buts et les objectifs qui ne sont pas pris en charge par des actions.

La deuxième étape consiste à examiner si les instruments politiques choisis sont les plus efficaces possibles (=>voir également [ORGAPET Section A3](#)), et si des conséquences indésirables peuvent exister (par exemple, conflits ou contradictions entre les instruments) ainsi que des doublons inutiles. Le but doit consister à obtenir l'effet maximal eu égard aux ressources (toujours limitées) disponibles et à éviter le gaspillage desdites ressources. Par exemple, l'aide financière aux agriculteurs se traduira-t-elle par une surproduction, entraînant des prix inférieurs, réduisant en fin de compte les revenus des bénéficiaires ciblés au lieu de les aider ? À l'inverse, la limitation de l'aide aux producteurs, qui commercialisent leurs produits sous le label bio, réduira-t-elle les avantages environnementaux potentiels de la gestion des sols en agriculture biologique ? Les conditions d'éligibilité pour un instrument peuvent-elles empêcher l'utilisation d'autres instruments ?

Évaluation des synergies et des conflits à l'aide d'une matrice d'impact

Les synergies et les conflits potentiels entre les points d'action et les instruments politiques peuvent être évalués à l'aide d'une matrice d'impact (=>ORGAPET Section B2-3), utilisant un système de notation, de ++ pour très positif à - - pour très négatif. Normalement, seule la moitié inférieure de la matrice est remplie. Lorsque des conflits potentiels sérieux sont identifiés, les modifications des actions envisagées sont nécessaires, alors que les actions générant des synergies importantes peuvent être privilégiées à l'étape de hiérarchisation. Un exemple concernant le Plan d'action pour l'agriculture biologique européen est présenté dans le cadre 10

CADRE 10 : Matrice d'impact pour le Plan d'action pour l'agriculture biologique européen

<p>EU AP</p>	<p>Action 1: Develop an information and promotion campaign by amending Reg. 2826/2000</p>	<p>Action 2: Establish and maintain an internet database listing various private and national standards</p>	<p>Action 3: Improve the collection of statistical data on both production and marketing of organic products</p>
<p>Action 1: Develop an information and promotion campaign by amending Reg. 2826/2000</p>			
<p>Action 2: Establish and maintain an internet database listing various private and national standards</p>			
<p>Action 3: Improve the collection of statistical data on both production and marketing of organic products</p>			

3.5.2 Priorités d'action – affectation des ressources

Une fois la liste d'actions possibles simplifiée et après avoir vérifié qu'elle est complète et cohérente, sa hiérarchisation est essentielle car les ressources ne sont pas illimitées (=>pour des informations plus détaillées, voir ORGAPET Section B2-4).

Plusieurs méthodes peuvent faciliter le processus de hiérarchisation, notamment vote à main levée (choix des options en fonction des ressources), exercices d'affectation du budget (distribution de budgets limités) et vote électronique anonyme. Certaines de ces méthodes et certains de ces outils ont été appliqués et développés dans le contexte du développement de politiques pour l'agriculture biologique, dans le cadre du projet UE-CEE-OFPP (=>voir ORGAPET Section A4-4/5)³⁸.

Vote à main levée des priorités politiques

Le vote peut faciliter le choix des options. Un système de vote à main levée permet aux participants d'adopter un comportement stratégique, car les résultats intermédiaires sont visibles pour tous les participants au vote. Ceci peut permettre aux acteurs de modifier leurs choix s'ils remarquent qu'un objectif politique ne recueille aucun suffrage, ou de renforcer une décision de groupe.

Le vote électronique peut aussi être utilisé lorsque tous les participants disposent d'une télécommande reliée à un programme logiciel approprié. Une variante de la technique de groupe nominale ([=>voir ORGAPET Section C4](#)) peut aussi être employée pour atteindre un consensus sur les priorités à travers un processus itératif exigeant des participants isolés qu'ils expliquent leurs préférences.

Affectation du budget (technique de l'évaluateur prioritaire)

Les exercices de budget permettent de répartir un certain budget sur différentes options de dépenses, dans un processus de décision de groupe. Le groupe décisionnaire n'étant pas nécessairement celui qui affecte et dépense les ressources, un budget national peut être utilisé, chaque participant indiquant comment il devrait être dépensé, en tenant compte du degré de soutien que chaque activité peut recevoir. Par exemple, cinq « biens » dans trois quantités différentes (1, 2 et 3) à certains prix peuvent être proposés aux personnes interrogées. La méthode autorise les compromis, en passant d'un niveau de chaque attribut à un autre à définir, la personne interrogée choisissant le meilleur ensemble avec un budget donné à dépenser. L'exercice peut être réitéré pour chaque individu avec des prix relatifs différents jusqu'à ce que le résultat voulu soit obtenu ([=>voir ORGAPET Section B2-4](#))

Exercice de notation en groupe, atelier Bruxelles – affectation du budget





3.6 Mise en place des Plans d'action pour l'agriculture biologique

La mise en œuvre réussie d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique dépend des politiques adaptées, définies de sorte à répondre à des objectifs clairs qui reflètent les besoins du secteur bio et des décideurs politiques. Clarté, ouverture et transparence des décisions et des objectifs sont des facteurs de mise en œuvre réussie. Les objectifs ambigus ou les objectifs cachés, qui peuvent résulter de conflits (ou de malentendus tacites) au cours de la hiérarchisation et de la prise de décision, peuvent handicaper la mise en œuvre.

La mise en œuvre dépend toutefois de l'engagement des bénéficiaires ciblés et des fonctionnaires qui mettent en œuvre ou qui administrent le programme. Les administrateurs de base peuvent être insuffisamment engagés dans le processus pour promouvoir ou hiérarchiser les actions décidées à un niveau supérieur, ou ne pas comprendre pleinement les problèmes spécifiques qui ont conduit à la formulation initiale du Plan d'action. Les structures institutionnelles ou ministérielles peuvent aussi agir à l'encontre de la mise en œuvre, si la portée du plan d'action en traverse les limites. Les fonctionnaires peuvent considérer uniquement leur domaine de responsabilité individuelle ou ministérielle spécifique, perdant ainsi les avantages synergiques de l'intégration que le Plan d'action était conçu pour obtenir.

=>Les aspects résumés ici sont examinés plus en détail [ORGAPET Section B1](#).

La compréhension, les capacités et la volonté des bénéficiaires sont déterminantes

Si l'aide et les opportunités rendues disponibles par les points d'action spécifiques du Plan d'action pour l'agriculture biologique ne sont pas exploitées par les bénéficiaires concernés, la mise en œuvre du Plan d'action pour l'agriculture biologique échouera. Trois caractéristiques des bénéficiaires du Plan d'action pour l'agriculture biologique définissent jusqu'à quel point ils tireront parti des mesures politiques comprises dans le Plan d'action :

- **Compréhension** – les mesures politiques doivent être *compréhensibles* pour le bénéficiaire.

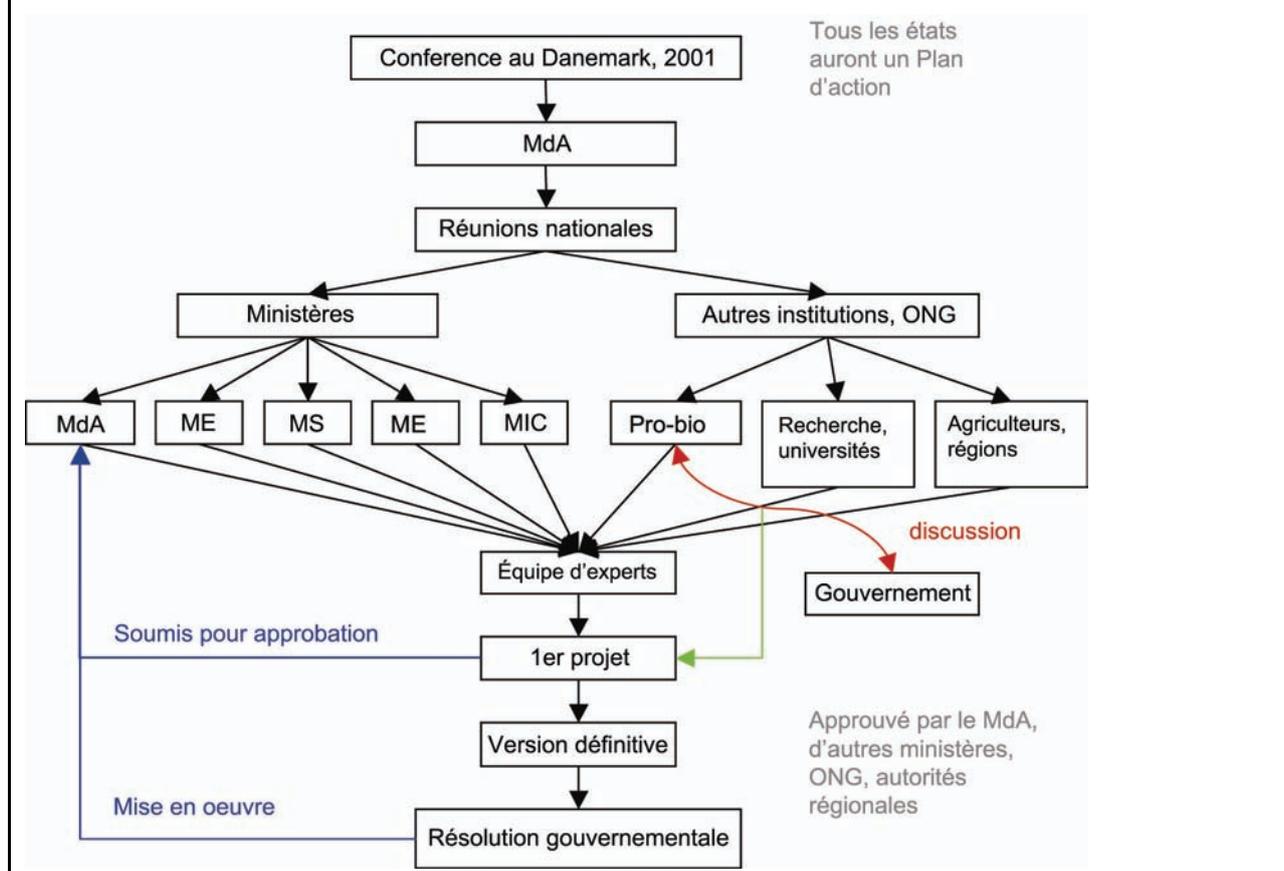
- **Capacité** – le bénéficiaire doit être *capable* de tirer parti des mesures, qui doivent lui sembler pertinentes.
- **Volonté** – le bénéficiaire doit être *prêt* à saisir les opportunités concrètes.
- Les décideurs politiques responsables du développement du Plan d'action pour l'agriculture biologique peuvent souligner ces trois aspects en :
- **Influençant** les hauts fonctionnaires afin qu'ils fournissent les ressources appropriées aux points d'action spécifiques du Plan.
- **Encourageant** les fonctionnaires responsables de la mise en œuvre à optimiser cette assimilation par rapport aux ressources disponibles).

CADRE 11 : Développement et mise en œuvre du Plan d'action pour l'agriculture biologique en République Tchèque³⁹

À la suite de la Conférence du Danemark en 2001, où il a été convenu que tous les états devraient avoir des Plans d'action pour l'agriculture biologique, l'Université d'été pour l'agriculture biologique de la République Tchèque de 2001 a impliqué le Ministère de l'agriculture (MdA) et des représentants d'ONG, et a initié la préparation du Plan d'action pour l'agriculture biologique de la République Tchèque. En 2002 et 2003, des réunions de travail se sont tenues entre ministères (principalement de l'agriculture et de l'environnement, mais aussi avec la participation des ministères de la santé (MS), de l'éducation (ME), de l'industrie et du commerce (IC), d'organisations non gouvernementales et autres organismes impliqués dans le secteur bio (l'organisme d'inspection KEZ, l'Institut de recherche d'économie agricole, le syndicat des agriculteurs bio PRO-BIO, des universités et des agriculteurs bio).

À l'issue de nombreuses réunions, le MdA a présenté en 2003 le nouveau Plan d'action pour l'agriculture biologique, suivi de discussions entre le Comité pour l'environnement de la Chambre des députés au Parlement et PRO-BIO, le syndicat des agriculteurs bio. Le projet de Plan d'action pour l'agriculture biologique, soumis à l'approbation du MdA, était préparé par une équipe d'experts (principalement intéressés par les domaines de la protection sociale, de la commercialisation, de la recherche, de l'éducation, ou de la relation entre agriculture biologique et environnement). A la fin de l'année 2003, le Plan d'action pour l'agriculture biologique était approuvé par le MdA, les autres ministères, les autorités régionales et les ONG. Le Plan d'action pour l'agriculture biologique est entré en vigueur en mars 2004, sur la base d'une résolution du gouvernement de la République Tchèque, du ministère de l'agriculture et du ministère de l'environnement. Le Plan d'action est mis en œuvre par le MdA.

Processus politique de préparation du Plan d'action en République Tchèque



Importance du partenariat public/privé pour la réussite du Plan d'action

La réussite de la mise en œuvre dépend largement de la participation des acteurs, de celle des agences publiques et de leurs employés et des groupes ciblés par les différentes mesures que contient le Plan d'action pour l'agriculture biologique. Les agriculteurs et les entreprises alimentaires doivent être motivés par les opportunités qu'offrent les mesures politiques.

Les Plans d'action pour l'agriculture biologique peuvent être développés selon des approches descendantes ou ascendantes. La phase de mise en œuvre peut concerner principalement les ministères gouvernementaux délivrant les mesures politiques au niveau national ou régional. Le plus souvent, leur production implique un partenariat entre intérêts publics et privés, collaborant éventuellement avec des organisations non gouvernementales et des organismes d'intérêt public. Par conséquent, la mise en œuvre d'une politique ou d'un plan d'action est initiée par la communication entre diverses organisations publiques et privées et des individus. La réussite de la mise en œuvre dépend de la participation des acteurs à la création d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique.

CADRE 12 : « Aliments bio destinés à la consommation sociale en Andalousie » : exemple de partenariat des secteurs privé et public dans le cadre du Plan andalou⁴⁰ d'action pour l'agriculture biologique

Le but principal consiste à améliorer l'alimentation de la population scolaire, des personnes âgées et malades grâce à l'alimentation bio. Le programme vise à proposer des aliments bio dans des régimes alimentaires équilibrés, variés et sains, associés à des plats traditionnels et à des produits de saison. Cette approche doit réduire la consommation d'aliments pré-transformés, ainsi que d'aliments déconseillés pour les enfants. Une amélioration de la santé humaine et animale, ainsi que la sauvegarde des traditions culturelles et la satisfaction de besoins sociaux sont les résultats attendus.

Le programme aide à la création de nouvelles exploitations d'agriculteurs bio issus de différentes parties de l'Andalousie, de sorte qu'ils puissent, ensemble, offrir une large diversité d'aliments bio aux écoles et autres cantines publiques.

Le Programme favorise le développement de marchés bio locaux, qui garantissent la croissance future de ce secteur de marché, et de chaînes alimentaires stables favorisant les opportunités commerciales et l'accès pour le consommateur à des prix adaptés. Le Programme relie le développement rural à la protection de l'environnement, de sorte que les élèves et leurs familles collaborent avec les acteurs participant à l'éducation, la santé et la préparation alimentaire. Santé, éducation, environnement et agriculture sont les thèmes de base du programme qui vise un haut degré de responsabilité sociale.

Le Programme représente l'une des actions principales du Plan d'action andalou pour l'agriculture biologique, et résulte d'un accord entre cinq agences régionales du gouvernement (agriculture, environnement, égalité, assistance sociale et santé). Il a débuté en octobre 2005 dans les cantines scolaires, fournissant une alimentation bio à presque 3 000 élèves avec la participation de quatre groupes d'agriculteurs bio approvisionnant les cantines locales de 16 écoles primaires, cinq écoles maternelles et une maison de retraite. En 2007, le programme concernait 56 écoles comptant 7 400 élèves, pour un chiffre d'affaires de 208 000 euros. Un livret décrivant le programme en détail et contenant des recettes a été rédigé (voir la couverture).

Informations supplémentaires : M. Carmen Bravo, Advisory Service for Organic farming, Junta de Andalucía : E-mail : asesoriaecologica.cap@juntadeandalucia.es

Le comportement des différents groupes détermine la réussite

Trois types de comportement déterminent la réussite du Plan d'action pour l'agriculture biologique dans sa phase de mise en œuvre.

- **Organisationnel et inter organisationnel** : Il s'agit de l'interaction entre les organisations de différents secteurs politiques tels que les ministères de l'environnement et de l'agriculture, les autorités régionales/locales au sein d'un secteur politique, comme les diverses agences d'un ministère de l'agriculture. Ce type d'interaction peut être défini par des jeux bureaucratiques concernant la « survie » financière ou l'expansion des organisations participantes et la mise en œuvre de toute décision politique peut être influencée positivement ou négativement par ces jeux de pouvoir.
- **Personnel administratif** : Il s'agit du comportement des « bureaucrates de base », en d'autres termes les personnes en contact direct avec les groupes ciblés. Le comportement du personnel administratif peut être influencé par ses préférences individuelles et ses conditions de travail, ainsi que par les intentions des décisions/programmes politiques à mettre en œuvre.

- **Bénéficiaires** : Cet aspect concerne le comportement du groupe ciblé. Ses actions peuvent être plus ou moins alignées avec les buts de la décision / du programme politique, et leurs réactions à ceux-ci peuvent considérablement dépendre de leur dépendance aux aides politiques et des types de motivations concernés.

Évaluation précoce des risques et problèmes associés à la mise en œuvre

Afin de disposer d'une évaluation précoce des risques et problèmes associés à la mise en œuvre d'un Plan d'action, une version adaptée de la méthode analytique de prévention et résolution des problèmes (FMEA) peut être employée, en associant compétences internes et externes.

La FMEA est une technique utilisée pour définir, identifier et éliminer les défaillances connues et/ou potentielles, les problèmes, les erreurs, etc. du système, de la conception, du traitement et/ou du service avant qu'ils ne touchent le client. Elle peut être appliquée efficacement dans le contexte d'une méthode visant à assurer la mise en œuvre réussie des Plans d'action pour l'agriculture biologique. Elle implique :

- La création d'une liste d'éventuels problèmes de mise en œuvre ;
- L'identification d'une explication logique de cause à effet de la défaillance potentielle ;
- Pour chaque mode d'échec, l'estimation de la valeur de priorité (RPN), soit le produit de la probabilité de survenance, de la sévérité de l'impact en cas de survenance, et de la probabilité de détection de la défaillance ;
- Le classement des problèmes les plus pertinents à l'aide de la RPN ;
- La prise en charge du suivi et des actions correctives du problème ;

Cette méthode peut aussi être utilisée à des fins d'évaluation (voir le Chapitre 4).

=> Pour des informations plus détaillées et des références, voir [ORGAPET Section B2-5](#)

3.7 Inclusion du contrôle et de l'évaluation des Plans d'action pour l'agriculture biologique dès le départ

Le contrôle et l'évaluation sont trop souvent considérés comme une charge administrative désagréable, nécessitant la collecte de grandes quantités de données à l'utilité limitée. Toutefois, l'évaluation joue un rôle fondamental pour mieux comprendre les problèmes traités et concevoir de meilleures politiques. Son rôle peut donc être formatif (contribuer au développement), ou sommatif (contribuer au jugement). Ceci peut s'avérer particulièrement utile dans les phases de conception (analyses statu quo) et de mise en œuvre d'un Plan d'action, permettant un meilleur ciblage des mesures dès le départ, et des ajustements précis ainsi que des actions correctives précoces à mesure que la mise en œuvre progresse (=> pour des informations plus détaillées, voir [ORGAPET Section A2](#)).

L'évaluation a pour but d'améliorer les programmes, et non de réaliser des évaluations pour le plaisir. Les directeurs de programme doivent considérer l'évaluation comme une ressource : une source de retour d'information, un outil d'amélioration de la performance, un indicateur précoce des problèmes (et des solutions) et une façon de systématiser les connaissances. L'alignement étroit des évaluations et du stade concerné du cycle politique renforce l'efficacité de celui-ci : si le créneau d'opportunité est manqué, l'évaluation n'a plus qu'une valeur historique.

Les buts et opinions de différents groupes d'intérêts, sans restriction aux demandeurs de l'évaluation, doivent être pris en compte. Si les intérêts d'un acteur majeur sont ignorés, l'évaluation s'en trouvera probablement affaiblie, soit en raison de sa conception médiocre ou du manque de crédibilité de ses résultats. La participation des décideurs politiques et des responsables des programmes garantit qu'ils prennent les résultats au sérieux. De même, les bénéficiaires ciblés doivent participer activement au processus d'évaluation, en y intégrant leurs critères et leurs jugements et acceptant que leur expérience et leurs avantages constituent la justification des interventions du programme.

Malgré cela, l'expérience a prouvé dans le projet ORGAP que la plupart des évaluations de Plan d'action pour l'agriculture biologique n'étaient prévues qu'un certain temps après la mise en œuvre du programme. Cela signifie souvent que l'occasion de définir des indicateurs essentiels et de rassembler des données dès le départ du projet est manquée, et que la base d'évaluation dont des conclusions peuvent être tirées est limitée.

Les évaluations devraient par conséquent être totalement intégrées à la planification et à la mise en œuvre du programme dès le départ, et comprendre la définition précoce des indicateurs essentiels ainsi que l'affectation de ressources à l'assimilation des contrôles et à la collecte de données statistiques (=>pour des informations plus détaillées, voir ORGAPET Section A5).

Cadre 13 : Contrôle des Plans d'action pour l'agriculture biologique

Plans d'action danois pour l'agriculture biologique

Les deux Plans d'action danois pour l'agriculture biologique de 1995 et 1999 (voir le Cadre 4) étaient contrôlés par le Ministère de l'alimentation sur une base annuelle. Pour chaque point d'action des plans, les aspects suivants étaient évalués :

- l'action avait-elle été menée ?
- le point d'action était-il considéré comme réalisé ?
- la poursuite des actions était-elle prête, ou
- les raisons de non réalisation des points d'action étaient-elles fournies ?

Le format du rapport annuel était de 2 à 5 pages.

3.8 Gestion de la communication

Communication au cours de l'ensemble du cycle politique

Le développement et la mise en œuvre d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique exige la participation des acteurs à l'intérieur comme à l'extérieur du secteur bio. Une stratégie de communication claire est par conséquent essentielle. La communication est indispensable à cinq stades :

- **Lors de la phase d'initiation du Plan d'action pour l'agriculture biologique** – pour vérifier que tous les acteurs ont connaissance du Plan d'action et qu'ils peuvent y participer s'ils le souhaitent ;
- **Au cours du développement** – pour optimiser la participation, en particulier pour maintenir informés les acteurs qui ne participent pas activement au développement du Plan ;

- **Lors du lancement** – lorsque le concept d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique est finalisé et que les mesures sont lancées afin que les bénéficiaires puissent connaître les opportunités qui leur sont offertes à travers les politiques que contient le Plan ;
- **Pendant la mise en œuvre** – les comités consultatifs ou les groupes d'initiation utilisés pour gérer la mise en œuvre du Plan d'action pour l'agriculture biologique doivent également compter des représentants des groupes d'acteurs concernés. Ils peuvent véhiculer les informations concernant le plan récemment mis en œuvre vers les acteurs externes.
- **Pendant l'évaluation** – pour permettre un retour d'information sur les réussites et les échecs des mesures politiques, provenant des acteurs et des bénéficiaires intéressés.

Si la communication est limitée ou inexistante sur un Plan d'action pour l'agriculture biologique, la participation sera inadéquate et la mise en œuvre des mesures, médiocre. Par conséquent, il ne suffit pas d'annoncer simplement le lancement d'un Plan d'action, mais il convient de poursuivre une stratégie de communication claire.

Ressources suffisantes pour les mesures de communication

La communication étant si essentielle à l'acceptation et à la réussite du Plan d'action pour l'agriculture biologique, des ressources suffisantes doivent lui être attribuées, dans l'ensemble des phases de conception et de formulation, de prise de décision, de mise en œuvre et d'évaluation du cycle politique du Plan d'action. Certaines mesures seront plus facilement communiquées (par exemple la disponibilité de versements pour favoriser la conversion, ou les subventions pour la recherche et le développement). D'autres peuvent être plus difficiles, en particulier lorsque la mesure politique du Plan d'action pour l'agriculture biologique concerne un programme plus vaste dans le cadre de la politique agricole nationale ou de l'UE (par exemple l'aide à l'investissement destinée aux entreprises bio aux termes d'un Plan national de développement rural).

CADRE 14 : Exemples de bonne communication des Plans d'action pour l'agriculture biologique

En Écosse, un rapport annuel sur la progression du Plan d'action écossais pour l'agriculture biologique est rédigé. Il récapitule les réalisations de l'année passée et propose de nouvelles orientations.

<http://openscotland.gov.uk/Resource/Doc/166641/0045438.pdf>

L'un des résultats du Plan d'action pour l'agriculture biologique national en Allemagne a pris la forme d'une plate-forme internet reprenant toutes les informations pertinentes sur les thèmes de l'agriculture biologique (de l'éducation aux projets de recherche avec des sections adaptées pour les préparateurs, les journalistes, les enseignants, les consommateurs).

Depuis, le site web est devenu l'une des sources d'information les plus importantes et une interface puissante pour le secteur bio allemand. <http://www.oekolandbau.de/>

3.9 Développement de Plans d'action dans les pays ayant rejoint l'UE en 2004 et ultérieurement

Dans les pays qui ont rejoint l'UE en 2004 et ultérieurement, il existe des problèmes liés au développement du Plan d'action pour l'agriculture biologique qui doivent être pris en compte plus spécifiquement. Dans la plupart de ces pays, ces Plans d'action ont un historique encore plus court que

dans le reste de l'Europe. Plusieurs pays d'Europe Centrale et d'Europe de l'Est (ECEE) ont commencé à développer des Plans d'action pour l'agriculture biologique après avoir rejoint l'UE ou peu de temps auparavant.

Le secteur bio dans les pays d'ECEE est généralement moins développé, bien que certains nouveaux états membres de l'UE présentent une part du secteur bio supérieure à la moyenne des 27. Cela signifie également que les acteurs, à l'intérieur comme à l'extérieur du secteur bio, disposent de moindres capacités (personnel et ressources financières, connaissances et information) pour participer à la création d'un Plan d'action.

Le niveau d'expérience et l'habitude de participation active plus faible des acteurs constituent un autre problème, bien qu'il existe des différences majeures sur ce point parmi les autres états membres de l'UE (nord/sud par exemple).

Développement de Plans d'action pour l'agriculture biologique

Les expériences ont prouvé, également dans le projet ORGAP, que dans certains pays d'ECEE, il peut s'avérer difficile d'obtenir un niveau de participation satisfaisant des organisations non gouvernementales, malgré le fait que ces acteurs soient généralement très intéressés par le développement d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique. Il est par conséquent souhaitable de souligner suffisamment les questions et problèmes suivants dès la préparation d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique :

- Quelles sont les capacités en termes de personnel et de ressources financières des ONG concernées ? Au besoin, assurer une aide financière ciblée aux acteurs principaux de l'ONG pour permettre leur participation active (ceci peut prendre la forme d'un projet ou similaire).
- A quel point les acteurs sont-ils informés du développement d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique et des problèmes liés, quel est leur niveau de connaissances ? Au besoin, organiser la formation sur les problèmes essentiels (également possible au travers d'une autre ONG bien informée).
- Dans le cas où il n'existe pas ou peu de consommateurs de bio, d'agriculteurs bio, d'ONG bio, identifier d'autres ONG partageant des intérêts pertinents pour le Plan d'action.
- Assurer la participation et la coopération des ministères concernés du gouvernement :
- Comme pour les ONG, des séminaires et/ou des formations peuvent être organisés pour améliorer le niveau de connaissances des personnes concernées.
- Lorsqu'il existe un problème de capacité en termes de personnel, une hiérarchisation du Plan d'action au niveau gouvernemental est très utile. La coordination entre les différents ministères et leurs domaines spécifiques peut présenter plus de difficulté.

D'autres problèmes susceptibles de nécessiter une attention spéciale, au cours des phases d'initiation comme d'évaluation d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique sont les suivants :

- 1) Il est préférable que le développement de la demande domestique pour les produits bio ne soit pas en retard par rapport à la production. Dans de nombreux pays d'ECEE, la grosse augmentation initiale de la production biologique était liée à l'exportation, car le marché domestique était sous-développé. Même dans les pays où l'exportation est relativement limitée, la demande du marché pour les produits bio demeure faible.

- 2) Encouragement à la coopération entre producteurs en termes de commercialisation, car les agriculteurs ressentent généralement une profonde aversion pour la coopération, en raison de leurs expériences de coopération forcée sous les régimes politiques antérieurs.
- 3) Renforcement des capacités des ONG de l'agriculture biologique, en particulier si leur faiblesse est apparente.

4 Évaluation des Plans d'action pour l'agriculture biologique

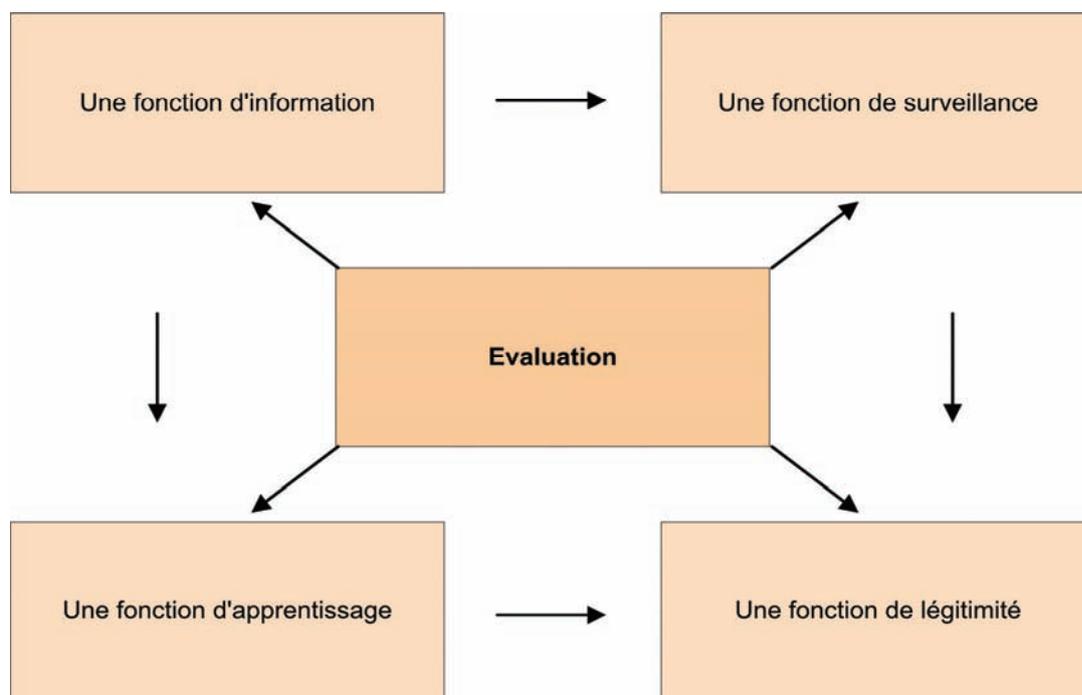
4.1 Principes d'évaluation

L'évaluation du Plan d'action pour l'agriculture biologique représente une part essentielle du cycle politique, ainsi qu'un outil précieux pour le développement à venir du plan (=>pour des informations plus détaillées, voir ORGAPET Section A2). Les buts du programme d'évaluation sont illustrés par la Figure 9. Les évaluations peuvent servir à :

- Améliorer la planification d'un programme ou de mesures individuelles (évaluation ex-ante, avant le début du plan)
- Contrôler les processus de mise en œuvre (évaluation continue, pendant la phase de mise en œuvre)
- Estimer l'efficacité et la durabilité (évaluation ex-post, une fois le plan terminé)

Une évaluation ex-post exige généralement une estimation rétrospective soignée du mérite, de l'utilité et de la valeur des mesures politiques en termes de résultats du Plan d'action pour l'agriculture biologique. Dans l'idéal, le contrôle et l'évaluation sont intégrés dès le départ.

Figure 9 : Buts de l'évaluation du programme ⁴¹



Objet de l'évaluation

L'évaluation peut avoir deux objets : formatif (contribuer au développement) ou sommatif (contribuer au jugement). L'évaluation formative est orientée processus, constructive et favorise la communication. L'évaluation sommative est orientée résultats, concluante et responsabilisante. Les évaluations peuvent

aussi être menées à différents stades du cycle politique, en soulignant plus ou moins les rôles formatifs ou sommatifs :

Ex-ante – avant la mise en œuvre de la politique ou du programme

Les résultats de cette évaluation formative doivent être inclus dans le Plan d'action pour l'agriculture biologique. Une évaluation peut être entreprise pour classer les options politiques, identifier l'option correspondant le mieux aux buts et objectifs des acteurs. À ce stade, les points faibles de la politique peuvent être identifiés et corrigés. Cette analyse peut s'appuyer sur les évaluations *ex-post* de la politique précédente.

Mi-parcours – (formative ou sommative) pour améliorer la mise en œuvre des Plans d'action pour l'agriculture biologique pendant cette phase

Ceci évalue si la pertinence de la politique ou du programme perdure et souligne les changements du contexte économique et social général qui touche la politique. Cette évaluation s'appuie sur l'évaluation *ex-ante* de la politique et les évaluations *ex-post* des politiques précédentes.

Ex-post – (sommative) pour l'information de développement des politiques et programmes futurs.

Menée à l'issue du Plan d'action pour l'agriculture biologique, permettant ainsi de mettre le résultat en évidence. Une évaluation *ex-post* peut informer l'évaluation *ex-ante* du prochain cycle politique.

Évaluations continues – évaluations *ex-ante* – mi-parcours – *ex-post*

Les politiques successives doivent, si elles sont bien gérées, être intégrées de sorte à réduire la superposition et la répétition des évaluations et de la collecte de données. Les nouveaux programmes et politiques doivent être développés en fonction de la performance des politiques et programmes récents.

Sauf dans le cas *ex-ante*, les évaluations peuvent permettre d'observer les processus opérationnels et d'identifier les problèmes du programme, notamment :

- Caractère acceptable des mesures pour les acteurs ;
- Conflits d'intérêt ;
- Disponibilité de personnel qualifié pour les mesures de mise en œuvre ;
- Efficacité de la communication et de la coordination avec le groupe ciblé ;
- Si les innovations du programme répondent à ses objectifs.

L'évaluation politique exige d'estimer un programme en fonction de critères spécifiques, afin de porter des jugements sur la valeur du programme par rapport aux buts des acteurs : décideurs politiques, bénéficiaires et tierces parties. Dans ce sens, l'évaluation est réalisée afin d'améliorer les programmes, et constitue un moyen vers une fin, et non une fin en soi.

Attentes des acteurs en termes d'évaluation

Les attentes des différents acteurs de l'évaluation (décideurs politiques, professionnels, dirigeants, consommateurs d'aliments bio et citoyens) divergent. Si les intérêts d'un acteur majeur sont ignorés, l'évaluation s'en trouvera probablement affaiblie, soit en raison de sa conception médiocre ou du manque de crédibilité de ses résultats. La participation des décideurs politiques et des responsables des programmes garantit qu'ils prennent les résultats au sérieux. Une importance particulière doit être accordée à la participation active des bénéficiaires ciblés par le Plan d'action, cohérente avec la logique des approches ascendante, participative et décentralisée qui sont désormais beaucoup plus largement utilisées dans le développement et l'évaluation des politiques (=>voir [ORGAPET Section A4](#)).

Au sein du processus politique, il peut advenir que certains acteurs ne soient pas intéressés par l'évaluation. Ils peuvent penser qu'ils connaîtront les résultats de toutes façons, et qu'il s'agit donc d'un gaspillage des ressources. Les acteurs qui participent au programme ou qui en bénéficient peuvent aussi souhaiter éviter l'intérêt public et la transparence du programme, souvent associés aux évaluations bien réalisées. Cependant, dans la plupart des cas, l'agence ou l'institution commanditaire est publique, et l'intérêt public pour la transparence et l'ouverture doit dépasser tout intérêt partial.

Intégration de l'évaluation dans le développement du Plan d'action pour l'agriculture biologique

Comme exposé dans la section précédente, l'évaluation doit être intégrée dans les Plans d'action dès le départ. Ceci exige une planification soignée de l'évaluation (=>[pour des informations plus détaillées, voir ORGAPET Section A5](#)), l'identification des objectifs et des indicateurs essentiels, et la mise en œuvre d'un programme de contrôle dès le départ pour garantir la disponibilité des données au besoin. La remontée des données, c'est-à-dire la collecte de tout élément susceptible de présenter un intérêt ultérieur, est presque toujours inefficace. En étant claires à propos des suppositions à un stade précoce, en s'appuyant sur la théorie disponible relative aux impacts probables des actions, claires à propos du type d'évaluation nécessaire, les évaluations peuvent être mieux focalisées et générer un meilleur bénéfice par rapport aux ressources employées.

Considération du contexte politique d'une évaluation

Le contexte politique représente un cadre important dans lequel les évaluations doivent se situer. Bien entendu, les changements politiques sont constamment réaffirmés dans des termes différents et avec des changements subtils de priorités. Dans certains cas, des changements de politique majeurs peuvent même intervenir au cours du cycle de vie d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique. Ils peuvent être dus à des changements de conditions (par ex. de la demande de produits bio) ou à des majorités politiques modifiées, voire aux deux. Il est par conséquent toujours nécessaire de surveiller les débats et les positions politiques pour s'assurer que les évaluations sont sensibles aux priorités politiques. Les critères plus larges qui doivent être intégrés aux évaluations découlent généralement d'un cadre politique plus large.

Les évaluations de Plan d'action pour l'agriculture biologique et de politiques d'agriculture biologique doivent aussi tenir compte de systèmes complexes et d'objectifs multiples inhérents à la complexité du cadre et de l'approche d'agriculture biologique, en prêtant l'attention nécessaire aux synergies et aux conflits entre les objectifs, et aux différents accents qui seront placés sur ces points par les divers acteurs.

La mise en œuvre de l'évaluation à partir de zéro peut toutefois être difficile et demander du temps, en particulier lorsque les informations sont limitées et que les systèmes de contrôle manquent. En l'absence d'un cadre existant, même de petites étapes peuvent être utiles : il n'est pas nécessaire que l'évaluation atteigne le parfait idéal. En revanche, un but essentiel du développement des outils d'évaluation ORGAP

visé à apporter soutien et idées pour l'évaluation des Plans d'action pour l'agriculture biologique, des listes de contrôle pour les différentes étapes du processus d'évaluation, et des liaisons faciles entre informations utiles et sources de données.

4.2 Conduite d'une évaluation

Cette section expose les étapes pratiques à entreprendre pour initier et gérer une évaluation (=>pour des informations plus détaillées, voir [ORGAPET Section A5](#)). La planification de l'évaluation d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique doit tenir compte du moment opportun pour l'évaluation et des types de questions d'évaluation. Elles peuvent porter sur :

- Le processus du programme ;
- Les résultats du programme ;
- L'attribution des résultats aux mesures ;
- Les liens entre le programme et le processus ;
- L'explication du lien entre les mesures et les résultats.

Comme exposé dans la section précédente, l'évaluation d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique peut être formative ou sommative, et être entreprise à trois stades du cycle politique : *ex-ante*, mi-parcours (ou *continue*) ou *ex-post*.

IFOAM EU évalue le plan d'action



Que faut-il pour une évaluation réussie ?

L'évaluation réussie d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique doit être soigneusement préparée.

Les questions clés suivantes peuvent être utiles :

- Quel est l'objet (buts, objectifs, résultats souhaités) de l'évaluation ?
- Sa portée est-elle définie aussi spécifiquement que possible (par ex. nature du programme et période à évaluer) ?
- Une évaluation est-elle prévue dès le départ, avec un programme de contrôle adapté et des données de base en place ?
- Quand et à quel stade du cycle politique l'évaluation doit-elle être effectuée (ex-ante, mi-parcours, ex-post) ?
- Quel type d'évaluation est nécessaire (formatif – pour contribuer à la planification future ; sommatif – pour évaluer les actions passées, ou les deux) ?
- Quelle est l'agence/l'organisation commanditaire de l'évaluation et qui la conduira (conseillers, acteurs, autres) ?
- Quelle est la période de temps appropriée (calendrier) sur laquelle l'évaluation doit être conduite ?
- Comment et par qui les résultats de l'évaluation peuvent-ils être utilisés (diffusion, gestion et prise de décision) ?
- Des évaluations ou études correspondantes ont-elles été précédemment menées ?
- L'évaluation satisfera-t-elle aux recommandations d'assurance qualité (par ex. SEVAL ou MEANS ou autre) ?
- Des termes de référence clairement définis ont-ils été déterminés pour l'évaluation ?

=>Pour des informations plus détaillées, voir la liste de contrôle [ORGAPET A5](#)

Étapes de préparation d'une évaluation

Il existe un certain nombre d'étapes clairement définies, qui sont nécessaires à la préparation d'une évaluation ; elles sont exposées dans le Tableau 8.

Tableau 8 : Étapes de préparation d'une évaluation⁴²

Type	A	B	C	D
	Formatif		Sommatif	
Calendrier par rapport à la mise en œuvre du Plan d'action	Avant (<i>ex-ante</i>)	Mi-parcours	Mi-parcours	Après (<i>ex-post</i>)
Qui commandite les évaluations ?	Groupes du Plan d'action, administrations	Groupes du Plan d'action, administrations	Groupes du Plan d'action, administrations	Administrations, chercheurs, contrôleurs
Décisions relatives à l'évaluation				
Définition de sa portée	Quels seront les éléments évalués ? Définir : limites géographiques, temporelles et financières et les interactions avec le cycle politique en cours.			
Spécification des motifs	Par ex. identification des buts politiques et/ou des mesures pertinent(e)s ; amélioration de la pertinence et de la cohérence du programme ; identification de la ligne de base/statu quo	Par ex. proposition de réaffectation des ressources, modifications (ajustement précis) des mesures	Par ex. évaluation préliminaire des résultats, des impacts, analyse de tendance	Par ex. validation des meilleures pratiques ; détermination de la rentabilité ; bases de choix pour les futures politiques
Planification de la participation des partenaires principaux au sein d'un groupe d'initiation	Inclure : Décideurs politiques, représentants des bénéficiaires, chercheurs, autres acteurs concernés, etc.	Inclure : Comme A et gestionnaires des mesures, fonctionnaire de mise en œuvre et autres travaillant avec les bénéficiaires (par ex. conseillers)	Inclure : Comme B	Y compris porte-parole des groupes concernés (acteurs : concernés et affectant)
Établissement des termes de référence				
Demande aux partenaires d'exprimer leurs attentes ; choix de questions évaluatives et de critères de jugement	Logique, pertinence et cohérence	Efficacité de la cohérence	Efficacité de la cohérence	Efficacité des résultats et des impacts
Rappel du cadre réglementaire décrivant le programme	Proposition de programme	Étude et modification du programme	Comme D	Décrire le programme tel qu'il a été appliqué
Énumération des connaissances disponibles	Inclusion des évaluations des programmes précédents	Inclusion des évaluations <i>ex-ante</i>	Inclusion des évaluations <i>ex-ante</i>	Inclusion des évaluations à mi-parcours
Contrôle de faisabilité des méthodes et des questions d'évaluation	Contrôle de la pertinence, de l'efficacité et de l'utilité de l'évaluation.			
Définition des règles de conduite, du calendrier et du budget	Inclusion des contraintes de calendrier de l'évaluation, en particulier par rapport au programme décisionnel			
Lancement de l'évaluation				

Définition des compétences requises pour l'équipe d'évaluation et choix de l'équipe	Souvent une équipe mixte connaissant spécifiquement le domaine du programme et les évaluations. Indépendante du commanditaire
Planification des travaux d'évaluation, en particulier les mesures de contrôle de qualité	Définir et mettre en œuvre le processus d'assurance qualité

Étapes de réalisation d'une évaluation

Il existe trois étapes clairement définies pour réaliser une évaluation ; elles sont présentées dans le Tableau 9 :

- Examen de la logique du Plan ;
- Examen des effets du Plan ;
- Formation, validation et utilisation des conclusions.

Tableau 9 : Étapes de réalisation d'une évaluation ⁴³

Type	A	B	C	D
	Formatif		Sommatif	
Calendrier par rapport à la mise en œuvre du Plan d'action	Avant (<i>ex-ante</i>)	Mi-parcours	Mi-parcours	Après (<i>ex-post</i>)
<i>Étude de la logique du programme (=>voir ORGAPET Section B1 et Section B2)</i>				
Analyse de la stratégie et estimation de sa pertinence, notamment clarté et cohérence des objectifs	Très important	La stratégie est-elle toujours pertinente à la lumière du changement de contexte ? Les objectifs sont-ils compris par les dirigeants et les exécutants	La mise en œuvre est-elle cohérente avec la stratégie d'origine ?	Quels objectifs ont effectivement été suivis et en quoi diffèrent-ils de la stratégie prévue ?
Étude de la cohérence entre les objectifs, les ressources et les points d'action (mesures)	Estimation nécessaire pour planifier par avance	Nécessité de vérifier que la compatibilité perdure pour éviter l'échec de la mise en œuvre		La cohérence explique-t-elle la réussite/l'échec du programme ?
Identification des résultats et des impacts espérés	Projections, définition de cible, matrice d'impact	Les projections, les cibles sont-elles toujours adaptées ?	Quel est le rapport acceptation/cibles ?	À quel niveau les résultats et les impacts ont-ils été réalisés ?
Étude de la qualité du système de contrôle	Les indicateurs proposés sont-ils appropriés ? Les données de la ligne de base existent-elles ?	Le système de contrôle permet-il d'acquérir des données utilisables ?		Les données permettent-elles d'estimer les effets ?
<i>Étude des effets du programme (=>voir ORGAPET Section C)</i>				
Sélection et utilisation d'informations existantes	Pour définir la situation de base (analyse statu quo)	Pour étudier la progression et rediriger les ressources, y compris le contrôle des données		Pour fournir une estimation de base de l'acceptation, des résultats et du contexte
Réalisation d'études supplémentaires	Pour définir la situation statu quo	Peut être nécessaire lorsque les données du système de contrôle ne sont pas disponibles		Offre des connaissances plus approfondies sur les résultats et les impacts spécifiques
Estimation des résultats et des impacts	Extrapolation à partir des impacts d'interventions similaires	Analyse plus approfondie du résultat spécifique et des mécanismes de l'impact		Intégration d'une gamme complète de sources de données, notamment recherche, jugement d'expert
<i>Formulation, validation et utilisation des conclusions (=>voir ORGAPET Section D)</i>				
Interprétation des résultats des études et des analyses ;	Jugement de l'ambition des objectifs et de la	Jugement de la progression des différentes		Jugement de la réussite globale du programme et de sa rentabilité

préparation d'un jugement impartial	probabilité de les atteindre	mesures et de leur contribution à la réussite du programme		
Rédaction d'une évaluation	Formulation de conclusions réelles en répondant clairement à des questions d'évaluation			
Réflexion et action sur les résultats, dans un contexte approprié pour les acteurs	Ajustement des objectifs, du système de contrôle etc.	Amélioration des mesures et nouveau ciblage des ressources		Mise en avant des pratiques recommandées et des leçons générales à tirer
Diffusion des résultats	Par ex. séminaire des partenaires participants à la conception du nouveau programme	Par ex. publication de l'évaluation intermédiaire		Par ex. séminaire pour les autorités responsables du programme, publication de l'évaluation définitive
Contrôle des actions entreprises, comprenant la définition des responsabilités.	Intégration de l'analyse statu quo au document du Plan d'action	Intégration des conclusions dans la gestion du programme et l'affectation des ressources		Intégration des conclusions dans la détermination des orientations de la politique future

L'alignement des cycles temporels d'évaluation avec ceux des programmes et des politiques peut contribuer à tirer le meilleur parti des évaluations. Il est préférable de produire une évaluation incomplète ou imparfaite en temps utile que de réaliser une amélioration qualitative de l'évaluation de 10% et de manquer le créneau d'opportunité, lorsque les décideurs politiques et les gestionnaires du programme auraient pu utiliser les résultats d'évaluation et intégrer leurs conclusions à la conception de nouveaux programmes et de nouvelles politiques.

Expériences pratiques d'évaluation de Plans d'action pour l'agriculture biologique

Une méta-évaluation des évaluations de Plan d'action pour l'agriculture biologique réalisée dans le cadre du projet ORGAP a démontré que quelques pays (DE, DK, Angleterre et Pays-Bas) ont évalué systématiquement leurs Plans d'action.

CADRE 15 : Évaluation du Plan d'action allemand ⁴⁴ pour l'agriculture biologique

L'évaluation du *Federal Organic Farming Scheme* (le Plan d'action allemand fédéral pour l'agriculture biologique) était prévue dès le départ. Un concept d'évaluation sur la base de questions spécifiques et pertinentes a été défini dans la phase préparatoire du plan (2001). Une offre de marché public pour la réalisation de l'évaluation a ensuite été préparée et publiée. Selon les termes de l'offre de marché, l'évaluation devait répondre aux questions suivantes :

- (1) 1. L'ensemble de mesures utilisées par le Federal Organic Farming Scheme est-il adéquat pour atteindre les objectifs spécifiques du programme ?
- (2) 2. Les objectifs du programme ont-ils été atteints ?
- (3) 3. Quelles mesures doivent être poursuivies (modifiées au besoin) ?
- (4) 4. Le montant (relatif et absolu) de financement était-il adéquat par rapport aux mesures ?
- (5) 5. Le bureau du Federal Organic Farming Scheme a-t-il mis le programme en œuvre (attribution du marché et contrat) efficacement ?

Dans le cas du Plan d'action allemand pour l'agriculture biologique, l'évaluation était planifiée comme outil important offrant un apport direct aux gestionnaires du programme pendant la phase de mise en œuvre, mais le composant financier a également été pris en compte dès le départ : les fonds pour l'évaluation ont été alloués et fixés depuis le départ, comme partie importante du planning de programmation financière.

=> Pour des informations plus détaillées sur les évaluations de plans d'action nationaux, voir [ORGAPET D2](#)

4.3 Évaluation du concept et de la mise en œuvre du plan d'évaluation

De nombreuses techniques proposées pour améliorer la conception et la mise en œuvre des Plans d'action dans la section 3 de ce manuel peuvent également s'appliquer à l'évaluation de ces aspects (=> [pour des informations plus détaillées, voir ORGAPET Partie B](#)). Trois domaines essentiels sont à considérer :

- 1) Le **processus** de conception et de mise en œuvre du plan, notamment les raisons des problèmes potentiels susceptibles de survenir/étant survenus ;
- 2) La structure logique (cohérence) et les risques d'échec du **plan proprement dit** ;
- 3) Le niveau et l'efficacité de **l'engagement des acteurs**.

4.3.1 Évaluation des processus de conception et de mise en œuvre du programme

L'évaluation du processus de conception et de mise en œuvre concerne l'ampleur de l'obtention et de l'utilisation d'informations pertinentes pour soutenir le processus, si des procédures de meilleure pratique ont été utilisées pour la conception du programme ; et si des stratégies de communication efficace ont été employées pour soutenir la mise en œuvre du programme.

Questions clés qu'il est utile de poser :

- 1) Quelle était l'ampleur (type, échelle et orientation politique) des initiatives politiques précédentes pour soutenir l'alimentation et l'agriculture biologiques (s'il y a lieu) ?
- 2) Comment le programme du processus politique a-t-il été défini et quelles étaient ses caractéristiques (décrivez le processus politique adopté) ?
- 3) Quelle était l'occasion/le problème spécifique à l'origine de l'initiative politique, s'il y a lieu ?
- 4) Quel type d'analyse (le cas échéant) du secteur de l'alimentation biologique et de ses besoins a été réalisé pour préparer la décision ?
- 5) Les résultats des évaluations précédentes étaient-ils disponibles ? Dans l'affirmative, comment les résultats de ces évaluations ont-ils été appliqués ?
- 6) Quel est le contenu du programme (par ex. points d'action du Plan d'action) et le cadre réglementaire (législatif) correspondant ?
- 7) Des objectifs clairs et spécifiques (SMART = Spécifique, Mesurable, Atteignable, Relevant (pertinent) et Temporel) ont-ils été définis (=>voir [ORGAPET Section C1](#))?
- 8) Une base théorique appropriée a-t-elle été développée pour justifier et estimer l'impact potentiel des mesures politiques proposées (=>voir aussi [ORGAPET Section A3](#)) et était-elle pertinente pour résoudre le problème d'origine ?
- 9) Une analyse des conflits et des synergies (cohérence) et des risques d'échec de mise en œuvre a-t-elle été réalisée (=>voir [ORGAPET Section B2](#)) ?
- 10) Quelles étaient/sont les options politiques alternatives correspondantes (complémentaires ou exclusives) qui pourraient avoir été mises en œuvre (les résultats souhaités auraient-ils pu être obtenus par des politiques différentes ou supplémentaires, comme l'interdiction d'utiliser de l'azote ou des pesticides, en aidant l'agriculture intégrée ou par taxation) ?
- 11) Quel types de changements dans les organisations publiques ou privées au sein du secteur agricole ont été nécessaires et/ou réalisés, spécifiquement en rapport avec l'alimentation et l'agriculture biologiques ?
- 12) La stratégie/le programme finalement développé(e) était-il(elle) pertinent par rapport au problème d'origine et pendant combien de temps l'est-il(elle) resté(e) ? Si cette pertinence a disparu, quels facteurs ont changé pour créer cette situation ?
- 13) Quels étaient les acteurs principaux participant à la prise de décision (=>voir [ORGAPET Section B3](#))?
- 14) Quel était le niveau de conflit politique ? Quels étaient les points de discussion principaux ? Quelles propositions ont été rejetées et pourquoi ?
- 15) Quelle était la puissance du niveau d'engagement politique vis-à-vis du plan (très faible, faible, modéré, élevé, très élevé) ?
- 16) Quelle(s) institution(s) était (étaient) responsables de la mise en œuvre du plan (décrivez le type et l'affiliation, par ex. gouvernementale/non gouvernementale, et les principales caractéristiques de ou des institution(s), et évaluez la compréhension, la volonté et les capacités de l'institution ou des institutions (s) par rapport à l'objectivité de la politique) ?
- 17) Un budget et des ressources humaines distincts ont-ils été affectés au Plan d'action (=>voir [ORGAPET Section C3](#)) ?

- 18) Quels problèmes/contraintes administratifs ont pu influencer la mise en œuvre ?
- 19) Les problèmes de contrôle et d'évaluation ont-ils été traités correctement dès le départ (=>voir [ORGAPET Section A5](#)) ?
- 20) Un plan de communication efficace, couvrant les administrateurs et les bénéficiaires, a-t-il été mis en œuvre ?

=>pour des informations plus détaillées, voir [ORGAPET Section B1](#)

4.3.2 Évaluation de la cohérence du programme

Les pratiques recommandées exposées dans la Section 3.5 de ce manuel constituent la base de cette partie d'une évaluation (=>voir aussi [ORGAPET Sections B2 et C1](#)).

Première étape : identification des objectifs

La première étape consiste à identifier les objectifs implicites et explicites (idéalement formulés sous forme SMART) et à les structurer dans un cadre hiérarchique afin de faire clairement ressortir le lien entre les buts, les objectifs et les points d'action individuels. A ce stade, les inadéquations de spécification des objectifs ou de leur structure logique doivent devenir évidentes.

Lorsque les buts et les objectifs ne sont pas clairement spécifiés, les questions suivantes peuvent être utiles pour spécifier des buts et les objectifs qui peuvent être évalués :

- 1) Les objectifs globaux (niveau supérieur) exposés dans la Section 3.3 (de ce manuel) correspondent-ils au Plan d'action à évaluer ? Sinon, que convient-il d'ajouter ou de supprimer ?
- 2) Les objectifs génériques intermédiaires exposés dans la Section 3.3, complétés par des buts du Plan d'action publiés, reflètent-ils les objectifs implicites comme explicites du Plan d'action ? Sinon, que convient-il d'ajouter ou de supprimer ?
- 3) Dans le contexte du Plan d'action et de la situation régionale, nationale ou internationale à évaluer, à quel degré (c'est-à-dire pas du tout, partiellement, fortement, complètement) les objectifs définis sont-ils SMART (spécifique, mesurable, atteignable, relevant (pertinent) et temporel)
- 4) Les points d'action et les objectifs globaux/intermédiaires peuvent-ils être structurés dans un diagramme d'objectifs hiérarchique, identifiant les relations de cause à effet et, le cas échéant, en objectifs implicites supplémentaires.

=>pour des informations plus détaillées, voir [ORGAPET Section C1](#)

Deuxième étape : identification des synergies et des conflits

La deuxième étape consiste à évaluer le degré de synergie et de conflit entre les objectifs/points d'action, ce qui est réalisable en utilisant l'approche de matrice d'impact exposée dans la Section 3.5.2 (=>voir aussi [ORGAPET Section B2-3](#)). Les experts participant à ce processus d'évaluation (l'équipe d'évaluation) doivent identifier toute synergie existante entre des paires de mesures, et accompagner les évaluations portant sur les conflits et les synergies de commentaires et d'explications qualitatifs des indices attribués.

En fonction de la structure du programme concerné, il sera plus pertinent d'analyser la synergie entre les axes, les mesures, les actions ou les projets. Le niveau d'analyse choisi dépend évidemment du nombre de composants du programme à chaque niveau.

Certains programmes ne comptent que quelques projets, ce qui permet d'analyser rapidement la synergie à leur niveau.

Si le nombre de projets est très élevé, il peut être préférable d'analyser la synergie au niveau des mesures. Le choix d'un niveau d'analyse peut être effectué par référence à la hiérarchie des objectifs.

Troisième étape : identification de l'échec de mise en œuvre

La troisième étape consiste à évaluer le potentiel d'échec de mise en œuvre, en tenant compte de la cause et des effets du mode d'échec éventuel, de la probabilité de survenance d'un mode d'échec spécifique, de la probabilité de le détecter et de la sévérité de l'impact, comme exposé dans la Section 3.6 (=>voir aussi [ORGAPET Section B2-5](#)).

Le Tableau 10 illustre l'application d'une partie de ce processus au Plan d'action pour l'agriculture biologique de l'UE (=>voir l'Annexe à [ORGAPET Section B2 pour des informations plus détaillées](#)). Chacune des causes est classée de la plus probable (manque d'engagement des acteurs) à la moins probable (différence d'intérêts entre les états membres). Ainsi, l'engagement inadéquat des acteurs présente le plus haut risque de survenance et la plus haute probabilité de détection, ainsi que l'impact le plus grave.

Tableau 10 : Le mode d'échec appliqué au Plan d'action européen pour l'agriculture biologique ⁴⁵

Cause	Effet
Manque d'engagement des acteurs	Manque d'élaboration des capacités
Campagnes d'information et de promotion inadéquates :	Manque de connaissances / sensibilisation sur l'AB
Manque d'informations	Manque d'intérêt politique pour soutenir l'AB
Faible lobbying pour l'AB	Absence de mise en œuvre obligatoire du PA
Recherche insuffisamment développée	Importance insuffisante accordée à l'AB
Intérêts conventionnels contre le mouvement bio	Manque de ressources financières
Priorités différentes parmi les EM	Problèmes généraux de mise en œuvre
Intérêts différents UE et EM	Règles/procédures inadéquates

AB = Agriculture biologique PA = Plan d'action EM = états membres

4.3.3 Évaluation de la participation des acteurs

Les acteurs peuvent participer à tous les stades du cycle politique (définition du calendrier, formation/décision politique, mise en œuvre et évaluation). Dans le cadre de l'évaluation d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique, il peut s'avérer utile d'estimer le niveau et la nature de la participation des acteurs : quels acteurs ont participé à chaque étape, à quel niveau étaient-ils impliqués par les décideurs politiques, les acteurs ont-ils recherché d'eux-mêmes à participer, et quel a été le résultat de leur participation (=>voir [ORGAPET Section B3](#)) ? Ces questions et d'autres peuvent être pertinentes dans le cadre d'une évaluation estimant les conditions de réussite de la mise en œuvre, car l'on peut attendre un haut niveau de réussite de la mise en œuvre avec un haut niveau de participation des acteurs. Toutefois, la participation des acteurs peut être une fin en soi, donc l'évaluation peut faire partie de l'estimation du degré de réalisation de cet objectif.

Regroupement des acteurs pour l'évaluation

Les acteurs des Plans d'action pour l'alimentation et l'agriculture biologiques sont nombreux. Par conséquent, les acteurs doivent être regroupés en fonction du type d'enjeux/intérêts qu'ils représentent par rapport aux Plans d'actions pour l'agriculture biologique. Un type de regroupement est mentionné dans la section 3.4.2 en ce qui concerne les trois perspectives principales du Plan d'action pour l'agriculture biologique de l'UE : perspectives de valeurs bio, de marché et de biens publics. Certains acteurs sont essentiels dans toutes les perspectives, alors que d'autres ne le sont que dans une perspective et d'autres encore ne participent qu'en périphérie, éventuellement dans une seule perspective. En outre, certains acteurs représentent des activités purement bio, alors que d'autres représentent des activités mixtes ou purement non bio. Sur la base du regroupement des acteurs, il est possible d'estimer l'équilibre des acteurs participant à l'un des stades du cycle politique. Tous les acteurs principaux participent-ils également à tous les stades, des acteurs périphériques participent-ils davantage que les acteurs principaux, ou certains types d'acteurs sont-ils exclus de certains stades ? Il peut exister de bonnes raisons pour la participation de différents acteurs à différents niveaux et différents stades du processus politique. Ces raisons peuvent être très importantes pour comprendre le Plan d'action, mais ne peuvent être demandées que sur la base de l'évaluation de la participation des acteurs.

Cadre 16 : Participation des chaînes de supermarchés dans le Plan d'action danois pour l'agriculture biologique

Coop Denmark a participé à tous les stades du Plan d'action pour l'agriculture biologique danois de 1999, comme membre du Danish Organic Food Council, et a été un acteur important de la mise en œuvre de différentes campagnes publiques pour le soutien de l'alimentation bio. Pendant de nombreuses années, ce fut la chaîne de supermarchés danois réalisant le chiffre d'affaires le plus élevé en aliments bio après Danish Supermarket. La représentation politique des consommateurs fait partie de la stratégie de Coop Denmark, alors que Danish Supermarket n'a pas l'intention de servir les intérêts politiques des consommateurs.

Estimation des ressources et du niveau de conflits

Après avoir catégorisé les acteurs participants et leur niveau de participation, il peut être intéressant d'identifier le type de ressources échangées entre les acteurs au sein du cycle politique, et l'impact résultant de ces échanges sur le contenu politique. Les trois principales ressources sont l'information, la légitimité et le pouvoir/l'influence. Quels types d'acteurs ont apporté quelles ressources et qu'ont-ils obtenu en échange ? Ce type de question peut être posé aux acteurs principaux du processus politique et peut contribuer à expliquer le contenu du Plan d'action et pourquoi certaines parties ont été mises en œuvre avec plus de succès que d'autres. Enfin, l'évaluation peut inclure le niveau de conflit et le niveau de communication entre les acteurs au cours de tentatives d'explication des résultats.

CADRE 17 : Niveaux de conflit liés aux politiques pour l'alimentation et l'agriculture biologiques – exemples de différents pays⁴⁶

Quatre niveaux de conflit ayant un net impact sur les résultats des politiques pour l'alimentation et l'agriculture biologiques dans les anciens comme les nouveaux états membres peuvent être définis, illustrant simultanément qu'un haut niveau d'interaction entre autant de types d'acteurs que possible semble exercer une influence positive sur les résultats de ces politiques :

- **La forte proportion** d'exploitations agricoles biologiques en Autriche s'explique par un faible niveau de conflit entre l'agriculture bio et non bio en termes d'intérêts économiques, car la conversion à l'agriculture biologique a été soutenue par le syndicat des agriculteurs en tant que méthode de protection des fermes autrichiennes traditionnelles, sous les auspices de la Politique agricole commune de l'UE.
- **La très faible proportion** de fermes biologiques que comptent la Grèce et certains des nouveaux états membres de 2004 s'explique par un faible niveau de conflit autour des valeurs entre agriculteurs bio et conventionnels. Bien que les deux parties s'opposent aux valeurs de l'autre, le conflit ne s'est manifesté que par l'ignorance de part et d'autre lors des tentatives de coopération.
- **La faible proportion** de fermes biologiques que comptent la Belgique et le Royaume-Uni s'explique par un haut niveau de conflit, découlant d'intérêts économiques ou de valeurs divergents. Dans les deux cas, l'agriculture biologique a un long historique de valeurs très en vue, qui a provoqué une opposition manifeste ou une coopération peu enthousiaste des organisations d'agriculture générales.
- **La proportion moyenne** de fermes biologiques au Danemark et en République Tchèque coïncide avec un niveau de conflit moyen entre agriculture biologique et non biologique, se traduisant par une acceptation partielle des valeurs et des intérêts économiques communs comme base de coopération dans certains domaines et de conflits dans d'autres.

Quels éléments ont-été pris en considération pour l'évaluation de la participation des acteurs ?

Pour chaque stade concerné du cycle politique (définition du calendrier, formulation/décision politique, mise en œuvre et évaluation), les questions suivantes doivent être traitées, au besoin en tenant compte des perspectives des différentes sources d'information (par ex. gouvernement, secteur bio, recherche) :

- 1) A propos de TOUS les acteurs concernés (participant ou non), déterminez individuellement les informations suivantes sous forme de tableau :
 - a) L'identité et le type d'acteurs des groupes d'acteurs concernés
 - b) Leur domaine d'intérêt spécifique (par ex. agriculture, alimentation, environnement, consommateur, santé, bien-être animal) ;
 - c) Leur niveau d'expertise dans le domaine de la politique ;
 - d) Leurs priorités, objectifs et « autorité » ;
 - e) Leur participation dans le processus politique, en indiquant les raisons le cas échéant ;
 - f) Le niveau d'impact de la politique envisagée sur les différents acteurs ;
 - g) Leur orientation vis-à-vis de la politique ;
 - h) Leur influence sur la politique – expliquer pourquoi ?

Sur la base de ces tableaux d'information et d'autres sources pertinentes, considérer :

- 4) Le résultat global concernant la participation des acteurs :
 - 5) Quelle priorité a été accordée à la participation des acteurs ?
 - 6) A quel niveau, et par quels acteurs, les perspectives principales des acteurs, (valeurs/principes bio, marché/commerce et biens publics (environnement etc.) ont-elles été couvertes ?
 - 7) Jusqu'à quel point le processus de participation des acteurs peut-il être considéré comme impartial ?
 - 8) A quel point le processus a-t-il équilibré l'intégration souhaitable, l'engagement, la légitimité et les connaissances d'une part avec la promotion indésirable d'intérêts personnels, commerciaux ou institutionnels d'autre part ?
 - 9) Quel degré de satisfaction le processus a-t-il apporté aux acteurs ?
- 3) L'engagement réel des acteurs dans la politique et entre eux :
 - a) Quelle influence (effet) la décision de mettre en œuvre le processus politique a-t-elle eue sur les acteurs ;
 - b) Quels acteurs ont promu quelles idées ?
 - c) Quel a été le sort de leurs suggestions et pour quelles raisons ?
 - d) Qui les a soutenu/s'est opposé à eux et pour quelles raisons ?
 - e) Quels conflits, s'il en a existé, ont opposé les différents types d'acteurs ?
 - f) Quel était le niveau de conflit ?
- 4) Le niveau de communication et de compréhension du processus et des résultats de la politique :
 - a) Quels mécanismes ont été utilisés pour favoriser la communication dans les deux sens avec les acteurs (=>voir [ORGAPET Sections A4 et C4](#)) ?
 - b) Comment les plans et les activités destinés à obtenir la participation des acteurs ont-ils été documentés et communiqués ?
 - c) A quel point les acteurs ont-ils compris la politique et font-ils preuve des capacités et de la volonté d'agir et d'affecter le changement de la politique ?
 - d) A quel point la participation au processus politique a-t-il conduit les acteurs à apprendre et comprendre ?

=>pour des informations plus détaillées, voir [ORGAPET Section B3](#)

4.4 Évaluation des effets du plan d'action

L'évaluation de la façon dont un Plan d'action a été développé et mis en œuvre, et celle des effets ou des résultats du Plan d'action sont deux exercices différents. La plupart des évaluations cherchent à quantifier les effets autant que possible, afin de déterminer l'échelle des bénéfices par rapport aux ressources investies. Dans le cas de programmes politiques complexes comme les Plans d'action, cela implique généralement de définir et de mesurer un système d'indicateurs (=>pour plus d'informations, voir

ORGAPET Sections C2 et C3) qui peuvent être évalués en utilisant des techniques comme l'analyse multicritères.

Ce n'est toutefois pas toujours possible, en raison de données ou d'autres indices inadéquats pour déterminer la dimension de l'effet, ou parce que les relations causales entre la mesure politique et les effets observés sont difficiles à déterminer. Dans de tels cas, il peut s'avérer nécessaire de s'appuyer sur des jugements d'expert (=>pour des informations plus détaillées, voir ORGAPET Section C4).

4.4.1 Développement et utilisation d'indicateurs pour l'évaluation

Les indicateurs offrent un moyen de mesurer l'effet d'une action ou d'une mesure politique sur un objectif, et sont généralement accompagnés de critères (de type réussite/échec ou score) qui permettent de porter un jugement sur le niveau de réalisation d'un objectif. Le choix des indicateurs est par conséquent fondé sur les objectifs définis d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique, ainsi que sur tous les objectifs implicites supplémentaires susceptibles de découler du processus d'évaluation exposé dans la Section 4.3.2.

=>ORGAPET Section C2 fournit des recommandations supplémentaires sur le processus de développement des indicateurs, et la section C3, les détails d'indicateurs généraux qui se sont avérés pertinents pour l'évaluation d'un Plan d'action.

En quoi consiste un indicateur utile ?

Les indicateurs sont souvent choisis pour représenter des problèmes complexes de façon simple et facile à quantifier ou à décrire en termes qualitatifs. « Un bon indicateur doit fournir une information simple que le fournisseur comme l'utilisateur puissent communiquer et comprendre facilement. »⁴⁷ Les indicateurs doivent correspondre à la politique, être analytiquement sûrs, mesurables et faciles à interpréter.

Les indicateurs doivent être pertinents pour les décisionnaires et étroitement liés aux buts et objectifs des acteurs. Pour que les indicateurs soient largement acceptés, les acteurs doivent compter un large éventail d'individus disposant du pouvoir d'influencer le développement de la politique et de ceux que la politique touchera.

Leur choix est toutefois influencé également par les coûts d'obtention des données par rapport aux bénéfices qu'elles produiront. Un indicateur précis et proche d'un problème (par ex. analyses du sol pour mesurer l'infiltration réelle de nitrate) peut être très coûteux dans le but d'évaluer la pollution provenant de l'agriculture à l'échelle de l'UE, alors qu'un indicateur de substitution (comme la surface de sols gérés en agriculture biologique, basée sur la supposition que l'agriculture biologique génère une moindre pollution) peut être beaucoup plus facile à obtenir, mais aussi moins précis en termes de relations de cause à effet.

Liaison des indicateurs aux objectifs

En plus des questions de disponibilité des données, de précision et de relations de cause à effet, les indicateurs doivent être pertinents pour être efficaces, en d'autres termes clairement *liés à des objectifs spécifiques* sur la base d'un concept limpide de l'effet qu'une politique ou action particulière produira sur cet objectif (une *déclaration d'impact* découlant de la mesure politique incluse dans le Plan d'action pour l'agriculture biologique). La façon dont le résultat d'un indicateur peut être utilisé pour indiquer la performance par rapport à un objectif doit être clairement comprise : des *critères* sont nécessaires pour

déterminer si les indicateurs démontrent a) des changements positifs ou négatifs dans le temps, b) une réussite ou un échec c) un degré de réussite (un système de notation ou de score). Dans ce contexte, les critères SMART de définition d'objectif sont pertinents.

La définition et la quantification précises des indicateurs peut s'avérer impossible dans certaines circonstances, auquel cas une évaluation basée sur le jugement doit être effectuée. Ce type d'évaluations peut nécessiter le jugement d'un évaluateur individuel ou d'un groupe d'évaluateurs. Dans de telles situations, un processus destiné à obtenir un avis d'expert est requis.

Le choix des indicateurs exige une étude soignée, car ils doivent être adaptés au processus décisionnel et à l'évaluation de toutes les situations. Dans tous les cas, l'échelle temporelle, géographique et organisationnelle selon laquelle l'indicateur sera mesuré doit faire l'objet d'une réflexion.

Différents types d'indicateurs

Les indicateurs adaptés à l'évaluation d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique reflètent également les niveaux hiérarchiques des objectifs. Une classification des indicateurs est exposée dans le Cadre 17. Les indicateurs doivent déterminer :

- La capacité immédiate du Plan d'action pour l'agriculture biologique à développer les secteurs de l'agriculture et de l'alimentation biologiques – les indicateurs de **production** et de **résultats** sont particulièrement pertinents.
- Les effets plus larges du développement du secteur bio en conséquence du Plan d'action pour l'agriculture biologique par rapport aux objectifs des politiques agro-environnementales et de développement rural – ici, les indicateurs d'**impact** sont pertinents.
- Le processus de conception et de mise en œuvre, y compris la participation des acteurs – ici les indicateurs de **processus** sont pertinents.

CADRE 18 : Classification des indicateurs

Il existe différents types d'indicateurs, ayant chacun des utilités différentes :

- Les indicateurs du processus conceptuel fournissent des informations sur la nature du processus conceptuel, notamment le degré et la qualité de la participation des acteurs et la pertinence (l'ajustement) du processus par rapport aux bénéficiaires ciblés.
- Les indicateurs de programme ou de contexte fournissent des informations sur les caractéristiques commerciales, sociales et environnementales du secteur bio, notamment de position par rapport à l'agriculture et à l'industrie alimentaire au niveau global.
- Les indicateurs de ressources et du processus de mise en œuvre fournissent des informations sur les ressources utilisées par les opérateurs pour mettre en œuvre une politique ou un programme (ressources financières, humaines, matérielles, organisationnelles et réglementaires), y compris la participation des acteurs au processus de mise en œuvre.
- Les indicateurs de production représentent l'effet direct du programme sur les bénéficiaires immédiats, par exemple le nombre d'hectares pris en charge ou le nombre d'agriculteurs participant à un programme, ou encore d'autres mesures de prise en charge en rapport avec le Plan d'action pour l'agriculture biologique.
- Les indicateurs de résultat représentent les avantages immédiats pour les bénéficiaires directs du programme, qui constituent un résultat indirect de l'activité du programme, par exemple augmentation du revenu des exploitations ou de la part de marché – ils se rapportent le plus souvent aux objectifs de niveau sectoriel focalisés sur la performance d'un secteur par rapport à un ensemble d'objectifs définis et aux bénéficiaires du programme.
- Les indicateurs d'impact représentent les effets des modifications apportées par les bénéficiaires à la suite du programme à des objectifs politiques plus vastes, par exemple de protection de l'environnement ou de bien-être animal – ils se rapportent le plus souvent à des objectifs de niveau sociétal et aux indicateurs « d'état » (impacts sur l'environnement) ainsi qu'aux indicateurs de « réaction » (changements de politique en réaction à des changements de l'environnement).

Les acteurs du secteur bio sont plus susceptibles d'être intéressés par les indicateurs de production et de résultat, qui reflètent l'effet des Plans d'action pour l'agriculture biologique sur la communauté bio. Les décideurs politiques peuvent être davantage intéressés par les indicateurs d'impact. Ainsi, le choix des indicateurs peut conduire à des résultats d'évaluation politique conflictuels. Il n'en reste pas moins que l'ensemble des différents groupes intéressés par les résultats des évaluations doit être pris en considération dans le choix des indicateurs.

Les indicateurs doivent être liés aux types d'évaluation

Le Tableau 11 indique où les types d'indicateur particuliers peuvent correspondre dans les différents types d'évaluation.

Tableau 11 : Liaison des indicateurs et des types d'évaluation

Type	A	B	C	D
Nature	Formatif		Sommatif	
Calendrier par rapport à la mise en œuvre du Plan d'action	Avant (<i>ex-ante</i>)	Mi-parcours	Mi-parcours	Après (<i>ex-post</i>)
Processus conceptuel	Oui	Oui		Oui
Programme/ contexte	Oui	Oui	Oui	Oui
Ressources et processus de mise en œuvre	Budgets procédures planifiées	Comparer les budgets avec la réalité et les réviser		Oui
Production	Prévu, ligne de base	Clé de l'étude de progression de la mise en œuvre	Oui	Oui
Résultats	Prévu, ligne de base		Évaluation préliminaire	Évaluation finale
Impacts	Prévu, ligne de base		Évaluation préliminaire	Évaluation finale

Définition des indicateurs à l'aide des déclarations d'impact

L'approche MEANS ⁴⁸ et l'actualisation Evaled contiennent des suggestions utiles sur les méthodes de création et d'utilisation des indicateurs. Elles mettent particulièrement en lumière le fait qu'un système d'indicateurs a plus de chances de fonctionner lorsque les fournisseurs et les utilisateurs ont participé à sa création, suggérant qu'un groupe fermé de spécialistes sera tenté d'élaborer un système coûteux et techniquement idéal, qui peut ne jamais fonctionner. Pour résoudre ce problème, il est suggéré de créer un groupe intégrant les fournisseurs de données et les utilisateurs, qui prenne la responsabilité de définir les indicateurs. Ce groupe peut être très similaire à celui chargé de conduire l'évaluation. Une participation plus large du public ou des acteurs peut être obtenue à travers une série de séminaires ou d'interviews pour apporter de la matière aux discussions du groupe initiateur.

Le processus suivant en sept étapes est recommandé pour définir les indicateurs appropriés :

- 1) Spécifier ou clarifier les objectifs (ou un petit nombre de groupes d'objectifs) comme indiqué plus haut dans le manuel ;
- 2) Définir des déclarations d'impact (sur la base de la documentation ou d'opinions d'experts, voir l'exemple du Cadre 18) et les structurer au sein d'un diagramme d'effets (voir la Figure 9) ;
- 3) Utiliser le diagramme d'effets pour regrouper les déclarations d'effet, identifier quelques impacts principaux et réduire le nombre potentiel d'indicateurs ;
- 4) En utilisant les relevés d'impact regroupés et la liste d'indicateurs généraux dans ORGAPET Section C3 comme guide, identifier une liste restreinte d'indicateurs correspondant au programme spécifique à évaluer ;
- 5) Quantifier et décrire les indicateurs à l'aide des sources de données appropriées (=>pour des exemples, voir ORGAPET Section C3) ;
- 6) Définir les critères de performance pour les indicateurs spécifiques, par ex. démontrent-ils une réussite ou un échec, et à quel degré (=>pour des exemples, voir ORGAPET Section C3) ;

- 7) Conduire une évaluation de qualité des indicateurs individuels et du système d'indicateurs (=>voir [ORGAPET Section C2-7](#)).

=>Pour des informations plus détaillées, voir [ORGAPET Section C2](#)

CADRE 19 : Exemple de méthode pour dériver des déclarations d'impact et des indicateurs à partir d'objectifs d'un Plan d'action

Action (Objectif) 1 : Fournir une aide financière directe pour la gestion du sol en agriculture biologique :

Action 2 : Fournir une aide financière pour le conseil lié à la conversion

Relevé d'impact 1 : La prestation d'aide financière directe augmentera/a augmenté la surface du sol gérée en agriculture biologique (de ?? hectares).

Déclaration d'impact 2 : L'aide au conseil de conversion augmentera/a augmenté la surface de sol gérée en agriculture biologique (la qualité de cette gestion peut aussi être considérée).

Indicateur (combinant les déclarations d'impact liées) : Surface gérée en agriculture biologique

Ces déclarations d'impact et indicateurs peuvent être liés, à leur tour, à des objectifs de plus haut niveau (buts/objectifs) :

But (objectif du plus haut niveau) : Maintien et revalorisation de l'environnement

Déclaration d'impact : Les études indiquent que la gestion en agriculture biologique exerce généralement un impact positif (de quelle ampleur ?) sur l'environnement, de sorte qu'une augmentation de la surface des sols gérés en agriculture biologique est bénéfique pour l'environnement.

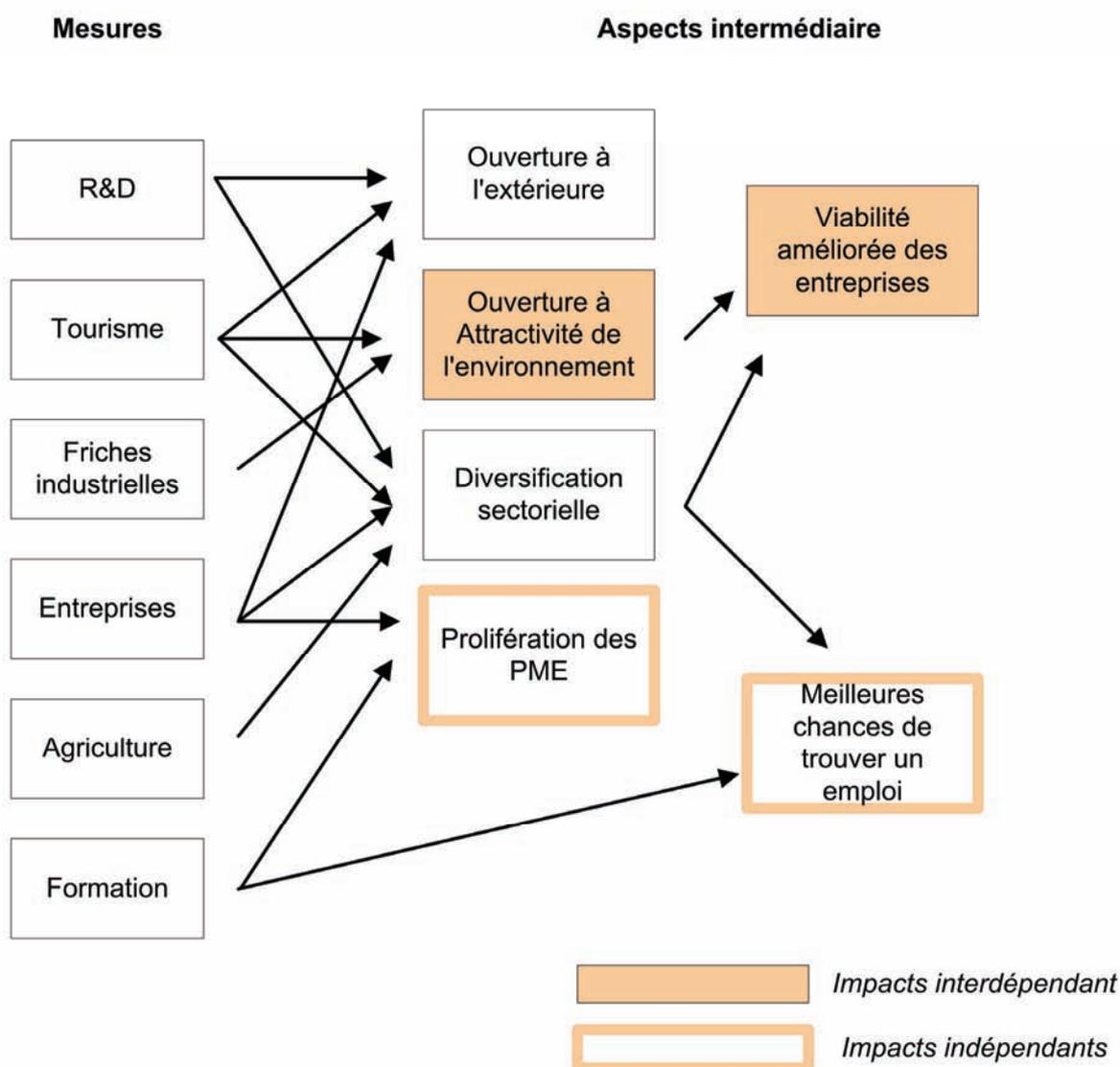
Indicateur (comme pour les objectifs de plus bas niveau) : Surface gérée en agriculture biologique

Avec cette approche, la surface gérée en agriculture biologique peut servir d'indicateur à plusieurs objectifs, et constitue un indicateur relativement facile à quantifier, dont le coût est raisonnable. Toutefois, le fait que la surface gérée en agriculture biologique soit trop imprécise pour mesurer l'impact environnemental, et qu'un indicateur plus étroitement lié, comme les équilibres nutritifs, serait préférable, dans la mesure où les données peuvent être obtenues/estimées pour un coût raisonnable, est discutable. Il doit être considéré dans le contexte d'évaluations individuelles, dépendant à la fois des priorités et des ressources (d'expertise et financières) disponibles localement.

Visualisation des relations et des impacts de l'effet

Le processus d'identification de structuration des relations de cause à effet et des déclarations d'impact peut être facilité à l'aide de diagrammes d'effets. La Figure 10 présente un exemple de ces diagrammes.

Figure 10 : Exemple d'un diagramme d'effets indiquant les liens entre les mesures politiques/points d'action et les impacts ⁴⁹



Simplification et réduction du nombre d'indicateurs

Dans les programmes complexes à plusieurs objectifs et plusieurs politiques, il est tentant de tout mesurer, y compris la production et les résultats de chaque action. Toutefois, lorsqu'un Plan d'action pour l'agriculture biologique compte 20 actions ou davantage, le nombre d'indicateurs devient rapidement ingérable. Une distinction entre les besoins des opérateurs de la production et les indicateurs nécessaires pour l'évaluation du programme, qui peut nécessiter l'apport d'une seule partie des données de contrôle recueillies par les opérateurs, peut permettre de simplifier.

Principaux indicateurs généraux pour les Plans d'action pour l'agriculture biologique

Sur la base de la consultation au niveau national et européen dans le projet ORGAP et d'autres projets de recherche, le Tableau 12 présente la liste des indicateurs généraux définis.

Tableau 12 : Liste des principaux indicateurs généraux pour les Plans d'action pour l'agriculture biologique

Indicateurs généraux	
A : Indicateurs du processus conceptuel	
A1	Contenu du programme
A2	Score de la conception du programme
A3	Évaluation qualitative de conception du programme
A4	Participation des acteurs (évaluation qualitative)
B : Indicateur de ressources et processus de mise en œuvre	
B1	Dépenses pourvues/planifiées pour les actions individuelles ou pour le plan complet
B2	Nombres de mois en termes de personnel affectés à la mise en œuvre des actions individuelles ou au plan complet
B3	Cadre légal du programme
B4	Contrôle/évaluation mise en œuvre dès le début du programme
B5	Participation des acteurs (évaluation qualitative)
C : Indicateurs de production	
C1a	Nombre (ou proportion) de points d'action réalisés/complétés avec leur description
C1b	Nombre (ou proportion) de points d'action réalisés/complétés avec leur description
C2	Dépenses réelles liées aux actions individuelles ou au plan complet
C3	Surfaces / fermes / entreprises / personnes / animaux / projets/ événements pris en charge par les points d'action individuels
C4	Disponibilité des données statistiques destinées à satisfaire les besoins d'évaluation politique par thème/indicateur
D : Indicateurs de résultat	
D1	Nombre de fermes certifiées bio et en cours de conversion
D2	Nombre de Surfaces des fermes certifiées bio et en cours de conversion
D3	Revenus des exploitations en gestion biologique
D4	Nombre d'opérateurs du marché certifiés
D5	Importance du marché bio (valeur et /ou volume des ventes de détail) par région
D6	Confiance des consommateurs
D7	Confiance des entreprises
D8	Nombre d'organismes de gestion contrôle
D9	Nombre de visites de contrôle
D10	Nombre/fréquence de révision des règlements principaux
D11	Poids de la réglementation sur les entreprises
D12	Nombre d'organismes de recherche et de développement soutenant l'alimentation et l'agriculture biologiques
E : Indicateurs d'impact	
E1	Impact environnemental global
E2	Impact global sur la santé et le bien-être animal
E3	Impact social global
E4	Impact global sur l'économie/le développement rural
E5	Impact global sur la qualité/sécurité alimentaire

=>Les détails complets d'utilisation de ces indicateurs et des indicateurs de renforcement supplémentaires se trouvent dans la section C3 d'ORGAPET.

4.5 Évaluation globale des Plans d'action pour l'agriculture biologique - estimation de la réussite

De nombreux outils d'évaluation présentés dans ce manuel (et plus en détail dans ORGAPET) ont été développés dans le contexte de programmes relativement simples, dans lesquels l'utilisation d'un ou plusieurs indicateurs ne pose pas de problème majeur. La difficulté avec les programmes politiques complexes dotés de nombreux objectifs, points d'action et instruments politiques, et concernant de nombreux acteurs et bénéficiaires tels que les Plans d'action pour l'agriculture biologique, consiste à tirer des conclusions qui reflètent justement et judicieusement l'ensemble des différents éléments.

Voici des questions essentielles qu'il convient de poser à ce stade :

- 1) La qualité de l'évaluation est-elle acceptable et constitue-elle une base solide d'apprentissage et pour les actions futures ?
- 2) Comment les résultats de l'indicateur peuvent-ils être interprétés et tous les acteurs perçoivent-ils les résultats de la même façon ?
- 3) Les combinaisons de résultats d'indicateurs offrent-elles une plus large perspective ? Par exemple, si les dépenses planifiées, engagées et réelles sont étudiées ensemble, existe-t-il des indices d'échec de la mise en œuvre qui n'auraient pas été visibles en les étudiant individuellement ?
- 4) Certains instruments politiques étaient-ils plus rentables que d'autres ? (par ex., le même niveau de ressources permettrait-il de réaliser de meilleurs résultats en les utilisant différemment ?)
- 5) Les bénéfices environnementaux et économiques globaux ont-ils été positifs ?
- 6) Quels facteurs externes (chocs économiques ou politiques, épidémie animale) sont susceptibles d'avoir influencé considérablement les résultats ?
- 7) Que serait-il advenu si aucun Plan d'action pour l'agriculture biologique n'avait été mis en place (situation contrefactuelle) ?
- 8) Existe-t-il des besoins non satisfaits à traiter ?

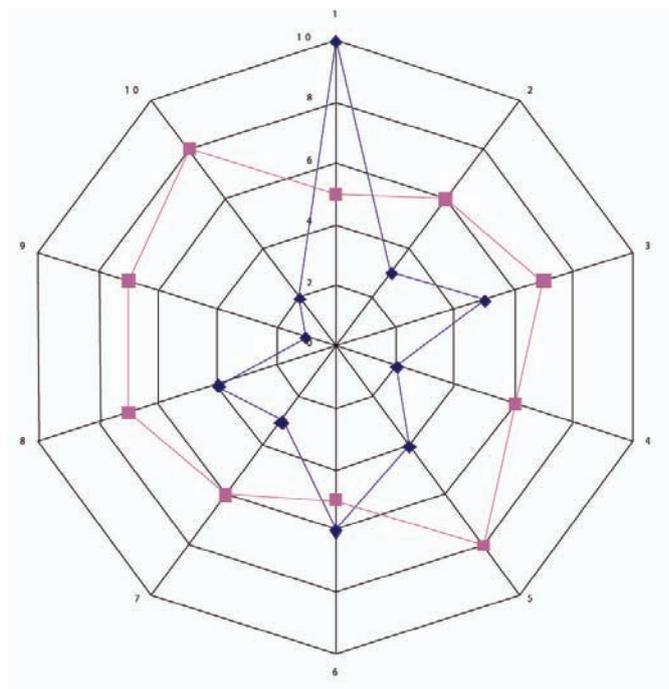
=>pour des informations plus détaillées, voir ORGAPET Section D1.

Intégration des résultats de plusieurs indicateurs

Bien qu'il soit tentant de combiner les résultats de plusieurs indicateurs en un score ou un indice unique, il est préférable de s'en abstenir, car des détails importants peuvent être perdus et les pondérations utilisées (le cas échéant) sont susceptibles de refléter uniquement une perspective particulière parmi tant d'autres.

Une méthode alternative pour traiter de nombreux indicateurs consiste à les visualiser à l'aide de diagrammes radar ou en « toile d'araignée », en particulier pour comparer différentes options (Figure 11). Une option peut donner d'excellents résultats par rapport à un objectif, mais relativement faibles par rapport aux autres, alors que les performances d'une option différente peuvent être relativement moyennes, mais produire un meilleur score global grâce à des résultats élevés sur d'autres objectifs.

Figure 11 : Diagramme radar ou « toile d'araignée » hypothétique



Utilisation de l'analyse multicritères

Une approche plus formalisée consiste à utiliser l'analyse multicritères, un outil décisionnel servant à évaluer des projets alternatifs en prenant plusieurs critères en compte, simultanément, dans le cadre d'une situation complexe. La méthode est conçue pour refléter les opinions des différents acteurs – leur participation est essentielle dans cette approche. Elle peut produire une seule conclusion synthétique, ou un éventail de conclusions reflétant les différentes perspectives des partenaires.

De nombreux stades de l'approche par analyse multicritères sont similaires aux procédures exposées dans ORGAPET pour structurer les objectifs et définir des indicateurs. Le problème essentiel au stade de la synthèse réside dans la façon dont les critères de performance et les critères de pondération (et les échanges entre eux) sont déterminés (par les évaluateurs ou par les acteurs).

=>Des détails supplémentaires sur l'analyse multicritère sont présentés dans la section D1-4 d'ORGAPET

Autres techniques adaptées à l'évaluation des plans d'action pour l'agriculture biologique

L'analyse de rentabilité, le test de performance, l'analyse d'impact environnemental, qui sont décrits plus en détail dans la Section D1, constituent d'autres techniques formalisées éventuellement pertinentes. Certaines d'entre elles nécessitent l'affectation de valeurs monétaires à des productions normalement non financées, handicapant potentiellement leur application. Toutefois, dans la mesure où cela est possible, une mesure de retour sur les ressources investies dans le Plan d'action peut être déterminée.

Utilisation des panels d'experts

L'utilisation de panels d'experts, similaire aux procédures décrites dans les Sections A4 et C4, peut être substituée aux jugements de synthèse. Dans ce contexte toutefois, le panel d'experts/acteurs n'est pas

utilisé pour développer des propositions politiques ni pour évaluer les impacts dans le contexte d'indicateurs individuels, mais pour produire collectivement un jugement de valeur sur le programme dans son ensemble. Les panels d'experts sont utilisés pour atteindre un consensus sur des questions complexes et mal structurées pour lesquelles les autres outils ne fournissent pas de réponses univoques ou crédibles. Cet outil est particulièrement utile en ce qui concerne des programmes complexes, lorsqu'il semble trop difficile ou compliqué, dans une évaluation, de se lancer dans des explications ou la classification des critères afin de formuler des conclusions. Les panels d'experts peuvent tenir compte des informations quantitatives et qualitatives rassemblées au sein de l'évaluation, ainsi que des expériences antérieures et externes des experts.

Les experts sont choisis de sorte à représenter tous les points de vue, de façon équilibrée et impartiale. Ces experts sont des spécialistes indépendants, reconnus dans le domaine du programme évalué. Il leur est demandé d'examiner toutes les données et toutes les analyses effectuées pendant l'évaluation, puis de souligner le consensus sur les conclusions que l'évaluation doit établir, en particulier sur les réponses à fournir aux questions évaluatives. Le panel n'explique pas totalement ses références de jugement ni ses compromis entre les critères, mais la crédibilité de l'évaluation est garantie par le fait que les résultats des conclusions sont issus du consensus entre des spécialistes reconnus qui représentent les différentes « écoles d'experts ». L'avantage de ce type d'approche réside dans le fait qu'elle tient compte des différentes interprétations possibles émises par différents experts.

=>Des recommandations supplémentaires sur l'utilisation des panels d'experts se trouvent dans la Section D1 d' ORGAPET

Tirer le meilleur parti de l'évaluation

Rien ne sert d'effectuer une évaluation si le rapport est ensuite classé sans suite. Il importe de réfléchir et d'agir en fonction des résultats, dans un contexte d'acteurs approprié tel qu'un groupe initiateur du Plan d'action. Dans le cas d'une étude ex-ante ou à mi-parcours, ceci peut nécessiter d'ajuster les objectifs, d'améliorer les procédures de contrôle, d'affiner les mesures ou de modifier le ciblage des ressources. Dans un contexte ex-post sommatif, l'accent peut porter davantage sur la mise en lumière des pratiques recommandées et des leçons d'ordre général qui ont été tirées, (=>voir ORGAPET Section A5, voir les Tableaux 8 et 9 de la section 4.2 de ce manuel).

Les résultats doivent ensuite être communiqués efficacement, par l'exemple à travers des séminaires et des publications, à un éventail de groupes :

- Administrateurs du programme, en particulier lorsque des ajustements des programmes sont nécessaires, ou lorsque des leçons doivent être tirées pour éviter d'éventuels problèmes de mise en œuvre ;
- Bénéficiaires et autres acteurs de l'industrie, pour démontrer que les leçons ont été tirées et que le retour d'information a été pris au sérieux et a donné lieu à des actions ;
- Décideurs politiques susceptibles de participer à la conception de futurs programmes.

Enfin, il convient de savoir clairement qui est responsable des actions à entreprendre du fait de l'évaluation, et du contrôle de ces actions.

4.6 Évaluation de Plans d'action dans les pays ayant rejoint l'UE en 2004 et ultérieurement

Comme il a déjà été exposé au Chapitre 3.9, il existe des défis spécifiques dans les pays d'Europe Centrale et d'Europe de l'Est par rapport aux Plans d'action pour l'alimentation et l'agriculture biologiques.

Dans le cas où l'évaluation du Plan d'action dépend des contributions des acteurs, il peut s'avérer nécessaire de fournir une aide suffisante pour assurer un niveau de participation satisfaisant des organisations non gouvernementales, si cette participation risque d'être entravée par un manque de capacités (personnel réduit, situation financière faible, etc.). Il peut être utile de porter une attention particulière aux points suivants :

- Aide financière ciblée pour les acteurs des ONG principales afin de leur permettre de participer activement ;
- Organisation de la formation des acteurs ainsi que des ministères gouvernementaux sur les points principaux concernant le processus d'évaluation.

D'autres questions, susceptibles de requérir une attention particulière dans l'évaluation d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique, sont exposées ci-après :

- 1) Le Plan d'action pour l'agriculture biologique a-t-il contribué au développement satisfaisant de la demande domestique pour les produits bio ?
- 2) Le Plan d'action prévoit-il des mesures réalisables pour encourager la coopération entre les producteurs en termes de commercialisation (en raison de leurs expériences désagréables de coopération forcée dans le passé) ?
- 3) Le Plan d'action traite-t-il correctement les éventuels potentiels faibles des ONG d'agriculture biologiques et autres ONG concernées ?

Plans d'action peuvent stimuler des marchés pour des produits biologiques.



5 Plans d'action pour l'agriculture biologique – Règles d'Or

Le travail du projet ORGAP peut être résumé en soulignant les éléments de développement du Plan d'action pour l'agriculture biologique et certaines « Règles d'Or » peuvent garantir un résultat réussi et permettre une évaluation efficace⁵⁰.

5.1 Éléments essentiels de développement d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique

Au début du développement du Plan d'action pour l'agriculture biologique, les éléments clés indiqués dans le Cadre 20 doivent être pris en considération. Certains éléments clés s'appliquent aux Plans d'action en général, alors que d'autres sont spécifiques à l'agriculture biologique.

CADRE 20 : Éléments clés de développement d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique – vue d'ensemble

Phase 1 :

Définition du calendrier

Caractéristiques du processus de définition du calendrier du processus d'élaboration de politiques, en particulier la définition des points/problèmes conduisant à l'initiative politique, s'il y a lieu.

La portée des initiatives politiques précédentes soutenant l'alimentation et l'agriculture biologiques (s'il y a lieu) doit être prise en considération - notamment le résultat des évaluations réalisées.

Les conclusions des analyses statu quo (s'il y a lieu) du secteur de l'alimentation et de l'agriculture biologiques. L'analyse statu quo du secteur bio est l'élément précurseur de la définition des objectifs.

Récapitulatif du cadre réglementaire (législatif) concerné, tel que la nouvelle réglementation du conseil (CE) 834 /2007.

Phase 2 :

Formulation de la politique

Définition d'objectifs clairs et sans ambiguïté, qui peuvent être 'SMART' (Spécifiques, Mesurables, Atteignables, Relevants (Pertinents) et Temporels) mais aussi tenir compte des systèmes complexes et des multiples objectifs inhérents au système d'agriculture biologique. Ils doivent être distingués entre objectifs globaux, sectoriels et sociétaux.

Définition des motivations et des mécanismes des objectifs et des mesures politiques (la 'théorie du programme') et de leur pertinence pour atteindre des objectifs spécifiques.

Évaluation des options de la politique alternative concernée (complémentaire ou exclusive) à mettre en œuvre.

Analyse des conflits et des synergies (cohérence) des mesures politiques possibles et du risque d'échec, notamment en raison des différents accents qui seront placés par les différents acteurs (par ex. orientation de valeur éthique par opposition à une orientation purement commerciale) – les résultats peuvent nécessiter des ajustements des objectifs et des mesures politiques.

Des indicateurs pertinents pour les décideurs politiques doivent être choisis. Ils peuvent être développés en définissant et en regroupant des déclarations d'impact dans un processus participatif et doivent être étroitement liés aux buts et objectifs des acteurs. Ils doivent être décrits et si possible quantifiés. Leur choix est toutefois influencé également par les coûts d'obtention des données par rapport aux bénéfices qu'elles produiront. ORGAPET comprend une liste des indicateurs pertinents pour les politiques relatives à l'alimentation et l'agriculture biologiques.

Vérifier que les problèmes de contrôle et d'évaluation sont correctement traités dès le départ, et qu'ils sont totalement intégrés à la planification et à la gestion du programme.

Phase 3 : Mise en œuvre	<p>Définition des institutions responsables de la mise en œuvre du Plan d'action (décrivant le type et l'affiliation, par ex. gouvernementale/non gouvernementale, et les principales caractéristiques des institutions en termes de compréhension, de volonté et de capacités par rapport aux objectifs de la politique convenue.</p> <p>Affectation d'un budget et de ressources humaines distincts pour la mise en œuvre du Plan d'action.</p> <p>Compréhension des problèmes/contraintes administratifs spécifiques susceptibles d'affecter la mise en œuvre.</p> <p>Recherche de solutions de partenariat public-privé pour une mise en œuvre efficace avec tous les acteurs concernés.</p>
Phase 4 : Évaluation	<p>Utiliser à la fois une norme d'évaluation généralement acceptée, mais développer également des indicateurs (standards) spécifiques adaptés au Plan d'action national ; ORGAPET fournit une procédure de sélection des indicateurs, et des exemples.</p> <p>Différencier clairement les faits et les domaines plus ouverts à l'interprétation par l'intégration d'acteurs et assurer une disponibilité suffisante des données et des ressources pour les recueillir.</p> <p>Étudier les acteurs principaux qui ont participé au processus décisionnel et à la mise en œuvre.</p> <p>Évaluer le niveau d'engagement politique vis-à-vis du plan (très faible, faible, modéré, élevé, très élevé).</p> <p>Considérer la situation qui aurait pu être créée si le Plan d'action ou d'autres politiques n'avait pas été mis en œuvre (analyse 'contre-factuelle').</p> <p>Évaluer si le plan d'action était pertinent par rapport au problème original ; s'il ne l'est plus, examiner les facteurs qui ont changé.</p>

5.2 Les règles d'or du développement d'un Plan d'action pour l'agriculture biologique

- 1) Les règles de gouvernance de l'UE exigent la participation des acteurs et la transparence. Ainsi, les acteurs tels que les décisionnaires, les décideurs politiques, les administrations concernées, les directeurs de programme et les acteurs du secteur bio et des secteurs voisins, ainsi que les bénéficiaires potentiels, doivent participer au développement du Plan d'action aussi tôt que possible et de préférence dès le tout début. Le développement du Plan d'action bénéficiera de la participation intégrale des acteurs, car cette approche intègre les différentes règles et perspectives du sujet depuis le départ et contribue à assurer un haut niveau d'acceptation du résultat du processus. La consultation des acteurs comportant le risque de ralentir l'élaboration de la politique, une procédure efficace d'intégration des acteurs doit donc être employée. La partie prenante idéale est légitimée par un puissant groupe d'acteurs, elle peut contribuer de façon considérable au problème, est intéressée et dispose des ressources nécessaires (temps, argent, informations).

- 2) Une bonne communication étant essentielle à l'acceptation et à la réussite du Plan d'action, une stratégie et des ressources suffisantes à la mise en œuvre doivent y être affectées, couvrant l'ensemble de la période du Plan d'action. La communication contribue à légitimer le Plan d'action et permet d'échanger des informations et de l'aide.
- 3) Un Plan d'action pour l'agriculture biologique constitue un moyen et non une fin en soi. Ainsi les Plans d'action ont un rôle d'instrument stratégique pour atteindre les objectifs politiques d'un gouvernement national ou régional. Les points de vue sur les objectifs politiques à atteindre et le potentiel de l'agriculture biologique pour y contribuer peuvent différer entre gouvernement et acteurs du secteur bio. Le Plan d'action doit par conséquent rendre explicite le point de vue stratégique du rôle que l'agriculture biologique doit jouer dans le contexte général de la politique agricole.
- 4) Afin de concevoir une politique ciblée et adaptée, les objectifs qui étayent un Plan d'action doivent être précisément formulés dès le départ. Les objectifs opérationnels sont spécifiques, mesurables, acceptés, réalistes et temporels. Les Plans d'action pour l'agriculture biologique tendant à constituer un instrument de réponse à de multiples objectifs, il est essentiel de hiérarchiser les objectifs et de trouver des compromis entre les intérêts divergents et parfois conflictuels des différents acteurs. Des objectifs vagues peuvent être soutenus par tous les acteurs influents, mais des objectifs précisément formulés permettent un meilleur contrôle et une meilleure évaluation du Plan d'action.
- 5) Préalablement à toute formulation des étapes et des mesures du Plan d'action, le potentiel ainsi que les obstacles du secteur bio doivent être identifiés au cours d'une analyse statu quo par rapport au contexte de ses objectifs. L'adoption d'une approche telle que l'analyse SWOT permet de réagir directement aux forces et aux faiblesses.
- 6) Parallèlement à l'analyse statu quo, les domaines politiques liés au Plan d'action et leur impact sur l'agriculture biologique doivent être examinés. Ces études permettent d'identifier les domaines politiques potentiellement conflictuels ou capables d'apporter un soutien.
- 7) Les étapes, les points d'action ou les mesures d'un Plan d'action répondent directement aux résultats de l'analyse statu quo du secteur bio, en tenant compte de la hiérarchisation des objectifs. Les étapes, les points d'action et les mesures ciblés de la sorte en fonction des problèmes spécifiques sont efficaces et réalisables.
- 8) Un plan de mise en œuvre adapté contribue à la réalisation réussie des points d'action. Le plan doit tenir compte des différents niveaux administratifs concernés et de la compétence nécessaire à la mise en œuvre à chacun de ces niveaux. Les points d'action doivent correspondre à des ressources financières et humaines suffisantes.
- 9) Un Plan d'action réussi implique un éventail de ministères en plus de ceux de l'agriculture et de l'alimentation, par exemple : santé, éducation, développement durable, environnement et recherche.
- 10) Les principaux thèmes des Plans d'action et d'autres politiques pour l'alimentation et l'agriculture biologiques doivent être constitués d'un mélange équilibré de mesures politiques de 'développement de l'offre' et de 'développement de la demande' à travers l'intégration de mécanismes de soutien au marché et de soutien à l'intérêt public. Une telle approche large nécessite également l'examen détaillé de problèmes spécifiques qui requièrent des mesures adaptées, au niveau national ou régional.
- 11) Les pays disposant d'une courte expérience dans le développement de Plans d'action, dont les secteurs bio sont à leurs débuts, doivent tenir compte des questions suivantes :
 - Les ressources humaines et financières des ONG permettent-elles une participation active ?
 - Les acteurs concernés ont-ils l'expérience d'une telle participation ?

- Quel est le niveau de connaissances des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux en termes de Plans d'action d'alimentation et d'agriculture biologiques ?
 - De la formation et des séminaires sont-ils nécessaires pour communiquer aux acteurs les connaissances de base pour le développement d'un Plan d'action ?
- 12) Des procédures de contrôle et d'évaluation doivent être intégrées dès le départ. La définition des indicateurs d'évaluation et l'établissement de systèmes de collecte des données à évaluer représentent un élément central du Plan d'action.
- 13) L'évaluation du Plan d'action est une partie essentielle du cycle politique et un outil de l'élaboration ultérieure du Plan d'action. Les procédures d'évaluation doivent par conséquent faire partie intégrante du Plan d'action.
- 14) Une évaluation réussie aura un but et une portée clairement définis, et doit être conçue dès le départ, en fonction de l'état de développement du secteur bio. Une définition est nécessaire du type d'évaluation requis, et de qui en utilisera les résultats et comment. Les procédures d'évaluation doivent viser à satisfaire les normes internationales.

Références

- ¹ http://www.ifoam.org/about_ifoam/standards/index.html
- ² Willer, H., M. Yussefi-Menzler, et N. Sorensen (2008) *The World of Organic Agriculture - Statistics and Emerging Trends 2008*. International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM), DE-Bonn and Research Institute of Organic Agriculture (FiBL), CH-Frick. p.132 Elaboré à partir de données recueillies dans une étude menée par Organic Centre Wales, University of Wales, Aberystwyth, Agromilagro Research, FiBL and ZMP.
- ³ Willer, H., M. Yussefi-Menzler, et N. Sorensen (2008) *The World of Organic Agriculture - Statistics and Emerging Trends 2008*. International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM), DE-Bonn and Research Institute of Organic Agriculture (FiBL), CH-Frick. p.118 Elaboré à partir de données recueillies dans une étude menée par Organic Centre Wales, University of Wales, Aberystwyth, FiBL.
- ⁴ Llorens Abando, L., et E. Rohner-Thielen (2007) Different organic farming patterns within EU-25. An overview of the current situation. *Statistics in Focus*, 69/2007, Eurostat, Luxembourg. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-07-069/EN/KS-SF-07-069-EN.pdf
- ⁵ Llorens Abando, L., et E. Rohner-Thielen (2007) op cit
- ⁶ http://ec.europa.eu/agriculture/qual/organic/def/index_en.htm
- ⁷ http://ec.europa.eu/agriculture/qual/organic/plan/comm_en.pdf
- ⁸ http://ec.europa.eu/agriculture/qual/organic/index_en.htm
- ⁹ Eichert, C., A. Zorn, et S. Dabbert (2006) Commission to practice what it preaches. *The Organic Standard* (Numéro 63) pp. 3-5.
- ¹⁰ Dabbert, S., R. Zanoli, et N. Lampkin (2001) Elements of a European Action Plan for Organic Farming. In: *Organic Food and Farming, Towards Partnership and Action in Europe*, 10-11 May 2001, Copenhagen, pp. 149-161.
- ¹¹ Tuson, J. et N. Lampkin (2007) Organic farming policy measures in pre-2004 EU member states and Switzerland, 1997-2004. EU-CEE-OFPP project deliverable D5. Institute of Rural Sciences, Aberystwyth University. Voir aussi :
Hrabalova, A., J. Handlova, K. Koutna, I. Zdrahal (2005) Development of organic farming in CEE Accession States with national country cards. EU-CEE-OFPP project deliverable D13. Research Institute of Agricultural Economics (VUZE), République Tchèque.
- ¹² Stolze, M., et N. Lampkin (2006) European organic farming policies: an overview . Article présenté au Joint Organic Congress, Odense, Danemark, 30-31 mai 2006 <http://orgprints.org/6337/>
Source : compilation de données non publiée <http://www.cordis.europa.eu> par Lampkin (2008)
- ¹³ Stolze, M., et N. Lampkin (2006) European organic farming policies: an overview . Article présenté au Joint Organic Congress, Odense, Danemark, 30-31 mai 2006
- ¹⁴ Source : compilation de données non publiée <http://www.cordis.europa.eu> par Lampkin (2008)
- ¹⁵ Dabbert, S. A. Häring, et R. Zanoli (2004) *Organic Farming - Policies and Prospects*. Zed Books, Londres, R-U.

-
- 16 Dabbert, S. et al (2004) idem
- 17 Lampkin, N.; C. Foster; S. Padel et P. Midmore (1999) The Policy and Regulatory Environment for Organic Farming in Europe. *Organic Farming in Europe: Economics and Policy*, Vols. 1 et 2, University of Hohenheim, Stuttgart. <https://www.uni-hohenheim.de/i410a/ofeurope/>
- 18 Des arguments plus approfondis sur ce problème se trouvent dans : Dabbert, S., A. Häring, et R. Zanolli (2004) *Organic Farming - Policies and Prospects*. Zed Books, Londres, R-U.
- 19 Det Økologiske Fødevareråd [The Danish Organic Food Council] (1999): Aktionsplan II. Økologi i udvikling. Udarbejdet til Ministeren for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Januar 1999. København: Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. <http://www.dffe.fvm.dk/Default.aspx?ID=8012>
- 20 http://ec.europa.eu/agriculture/qual/organic/plan/index_en.htm
- 21 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_189/l_18920070720en00010023.pdf
- 22 Stolze M., H. Stolz et O. Schmid (2007) Documentation About National Action Plans for Organic Food and Farming. ORGAP project report. Research Institute for Organic Farming (FiBL), Frick. http://www.orgap.org/documents/orgap_wp31_documentation_250107.pdf
- 23 Stolze, M. et al (2007) idem
- 24 <http://www.orgap.org/library.html>
- 25 ORGAPET Section B1 Figure B1.1 adapté de Premfors, R. (1979) Policy analysis. Studentlitteratur, Lund, et autres.
- 26 Lampkin, N.; Schmid, O.; Dabbert, S.; Michelsen, J. et Zanolli, R. (eds.) (2008) Organic action plan evaluation toolbox (ORGAPET). Final output of the ORGAP research project (www.orgap.org) for the European Commission. Institute of Biological, Environmental and Rural Sciences, Aberystwyth University, R-U and Research Institute of Organic Agriculture, Frick, CH.
- 27 ORGAPET Section B3 Figure B3.1
- 28 Häring, A.M., Vairo, D., Zanolli, R., et Dabbert, S. (2008) Organic farming policy development in the EU: What can multi-stakeholders processes contribute? *Food Policy*, dans la presse. Voir aussi ORGAPET Section A4-4.4
- 29 Des détails plus complets sur ce problème se trouvent en p 90 de Dabbert, S., A.M. Häring, et R. Zanolli (2004) *Organic Farming: Policy and Prospects*. Zed Books, Londres
- 30 http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/methods/mth_obj_en.htm
- 31 EC (2001) Livre blanc de l'UE sur la gouvernance européenne. Commission de l'UE, Bruxelles.
- 32 Dabbert, S., A.M. Häring, e R. Zanolli (2004) *Organic Farming: Policy and Prospects*. Zed Books
- 33 Alrøe, H. F. et Noe, E. (2007) What makes organic agriculture move - protest, meaning or market? A poly-ocular approach to the dynamics and governance of organic agriculture. *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology (IJARGE)* Vol 7(1). Archivé sur le site <http://orgprints.org/8084/>
- 34 ORGAPET Section A4 Figure A4-2
- 35 Agricultural Economics Research Institute (LEI), Pays-Bas

- ³⁶ Stolze M., H. Stolz et O. Schmid (2007) Documentation About National Action Plans for Organic Food and Farming. ORGAP project report. Research Institute for Organic Farming (FIBL), Frick. http://www.orgap.org/documents/orgap_wp31_documentation_250107.pdf
- ³⁷ De Bono, E. (2003) Why So Stupid? Blackall Publishing
- ³⁸ Zerger, C., A.M. Häring, D. Vairo, R. Zanolli, S. Dabbert (2005): Stakeholders view on policy goals to support the development of the organic farming sector: Results from an EU level workshop. Rapport EU-CEEOPF , University of Hohenheim, Stuttgart. <https://www.uni-hohenheim.de/i410a/EUCEEOPF/index.html>
- ³⁹ Research Institute of Agricultural Economics (VUZE), République Tchèque.
- ⁴⁰ "Alimentos ecológicos para consumo social en Andalucía"
- http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/portal/www/portal/com/bin/portal/DGAEcolologica/comedores_escolares/alimentos_ecol_consumo.pdf
- ⁴¹ Stockmann, R. (2004) Was ist eine gute Evaluation? CEVAL, Arbeitspapier Nr. 9. Centrum für Evaluation, Saarbrücken.
- ⁴² ORGAPET Section A5. Tableau A5-3 adapté de MEANS: European Commission EC (1999) The MEANS Collection: "Evaluating Socio-Economic Programmes", Office for Official Publications of the European Communities Luxembourg.
- ⁴³ ORGAPET Section A5: Tableau A5-4; adapté de EC (1999) idem
- ⁴⁴ Federal Ministry of Consumer Protection, Food and Agriculture, 2003: The Federal Organic Farming Scheme. See ORGAPET Annexe D2-2
- ⁴⁵ Zanolli, R. et Vairo, D. (2008) ORGAP project deliverable. <http://www.orgap.org>.
- ⁴⁶ Michelsen, J (2008): "Links between policy and organic farming in Europe", DARCOF enews, January 2008 – disponible sur le site http://www.darcof.dk/enews/newsmail/january_2008/policy.html
- ⁴⁷ EC (1999) The MEANS Collection: "Evaluating Socio-Economic Programmes", Office for Official Publications of the European Communities Luxembourg.
- ⁴⁸ EC (1999) The MEANS Collection: "Evaluating Socio-Economic Programmes", Vol. 2, Section III Office for Official Publications of the European Communities Luxembourg.
- Evalsed (2007) Multi-criteria analysis http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/sourcebooks/method_techniques/evaluative_judgements/multi_criteria/main_steps_en.htm
- Häring A. M., S. Dabbert, J. Aurbacher, B. Bichler, C. Eichert, D. Gambelli, N. Lampkin, F. Offermann, S. Olmos, J. Tuson et R. Zanolli (2004). Organic Farming and Measures of European Agricultural Policy. Organic Farming in Europe: Economics and Policy Vol. 11, University of Hohenheim; Stuttgart.
- Van Tongeren, F. 2008. Agricultural Policy Design and Implementation: A Synthesis. OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No. 7, OECD Publishing.

⁴⁹

ANNEXE : Synopsis détaillé d'ORGAPET

Voici une description plus détaillée du contenu d'ORGAPET, qui se trouve sur le CD-ROM accompagnant ce manuel, ainsi que sur le site ORGAP : www.orgap.org/orgapet.

Les Outils d'évaluation du plan d'action pour l'agriculture biologique (ORGAPET) sont un recueil de sources d'information / de données et d'outils d'évaluation, dont des techniques participatives, des évaluations quantitatives et des méthodes d'identification des indicateurs pertinentes, qui peuvent être utilisées de façon sélective pour répondre à des besoins d'estimation particuliers de plans d'action nationaux ou de l'UE.

Les outils sont structurés autour de 'compartiments' ou sections contenant des 'outils' qui remplissent différentes fonctions. Chaque section contient un document de présentation générale et une suite d'annexes détaillant une gamme d'approches méthodologiques (notamment documents contextuels, sources de données pertinentes et autres éléments), ainsi que des exemples d'application dans des cas spécifiques, comme les évaluations et les séminaires menés dans le cadre du projet ORGAP. La structure d'ORGAPET est résumée ci-dessous.

Partie A : Historique et contexte contient :

- une présentation des plans d'action UE et autres, et des mécanismes qui affectent le développement du secteur bio,
- une brève description des principes d'arrière-plan de l'évaluation politique et des étapes de planification des évaluations,
- un guide traitant de l'importance que revêt la participation des acteurs à tous les stades du processus politique, et des méthodes pour y parvenir efficacement.

Section A1 : Présentation des plans d'action pour l'agriculture biologique et le Projet ORGAP couvre :

- le contexte politique du Plan d'action pour l'agriculture biologique de l'UE et les plans d'action nationaux,
- la logique d'évaluation de ces plans, ainsi que
- le contexte du projet ORGAP et des outils d'évaluation du plan d'action pour l'agriculture biologique (ORGAPET) ; soutenu par
- les détails du plan d'action pour l'agriculture biologique de l'UE, des informations sur la progression de sa mise en place, les réactions au plan des principaux groupes d'acteurs, et
- une estimation comparative des plans d'action nationaux conduits dans le cadre du projet ORGAP.

Section A2 : Principes d'évaluation politique en rapport avec les plans d'action pour l'agriculture biologique comprend :

- une présentation, destinée aux décideurs politiques et autres acteurs, de la nature et des principes d'évaluation politique,
- des exemples de cadres d'évaluation de la politique européenne, parmi lesquels l'approche MEANS/Evalsed utilisée par la Commission européenne pour l'évaluation des programmes socio-économiques, et qui a servi de base pour ORGAPET,

- un examen des caractéristiques spéciales des évaluations du plan d'action pour l'agriculture biologique et leurs implications dans la conception d'ORGAPET,
- des informations plus approfondies sur les principes d'évaluation et les politiques d'agriculture biologique provenant de sources académiques et gouvernementales.

Section A3 : Comment la politique influence-t-elle le développement de l'agriculture biologique ? considère :

- comment une solide compréhension des mécanismes par lesquels les interventions politiques touchent un secteur (théorie du programme) peut contribuer à des interventions politiques plus efficaces ; et
- quelles théories spécifiques au programme peuvent être applicables dans le contexte de la politique et des plans d'action pour l'agriculture biologique, illustrées par des exemples issus des annexes de recherches précédentes sur le développement de la politique d'agriculture biologique en Europe.

Section A4 : Participation des acteurs dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation du programme couvre :

- le rôle et la nécessité d'intégrer les acteurs à tous les stades du processus politique,
- les problèmes liés à l'identification des acteurs concernés,
- les méthodes pour garantir une participation efficace des acteurs, comprenant des exemples d'approches participatives utilisées dans le contexte de plans d'actions officiels et de séminaires de recherche,
- une documentation supplémentaire considérable, relative aux perspectives officielles de participation des acteurs, et des exemples pratiques de cette participation.

Section A5 : Planification d'une évaluation détaillée :

- les problèmes qui doivent être pris en considération et les mesures pratiques à entreprendre pour préparer et conduire une évaluation,
- les méthodes d'assurance qualité d'une évaluation, et
- une liste de contrôle récapitulant tous les problèmes à traiter.

Partie B : Évaluation du concept et de la mise en œuvre du programme place l'accent sur les méthodes d'évaluation :

- le processus de conception et de mise en place des plans d'action, notamment l'efficacité de la participation des acteurs, et
- la logique, les synergies, les priorités et les risques d'échec du contenu du plan d'action.

Section B1 : Évaluation du processus conceptuel du programme et de sa mise en œuvre concerne :

- le processus conceptuel et décisionnel de la politique, notamment le potentiel conflictuel ou collaboratif et la nécessité d'intégrer de bons principes de gouvernance,
- le processus de mise en œuvre politique, notamment les problèmes spécifiques liés à la mise en œuvre de la politique de l'UE dans les états membres et le risque d'échec de celle-ci ; étayé par

- une liste de contrôle récapitulant les principaux problèmes à prendre en considération et de vastes références offrant un contexte académique aux problèmes, ainsi que des leçons à tirer de la recherche sur la politique bio.

Section B2 : Estimation de la cohérence et des risques d'échec des plans d'action couvre :

- l'utilisation de l'analyse logique pour structurer les objectifs du programme et estimer la cohérence de ce dernier,
- l'estimation des synergies et des conflits au sein des programmes,
- la hiérarchisation des activités, et
- l'estimation du risque d'échec des mesures individuelles ; étayée par
- une liste de contrôle résumant les principaux problèmes à prendre en considération, ainsi que des annexes illustrant l'application de ces techniques dans le contexte du projet ORGAP et du plan d'action de l'UE.

Section B3 : Méthodes d'évaluation du niveau et de la nature de la participation des acteurs, couvre :

- les perspectives des acteurs et comment elles influencent la participation aux différents stades,
- les problèmes à prendre en considération pour évaluer la participation des acteurs, résumés dans une liste de contrôle, et
- des exemples de techniques comme l'analyse de réseau, qui peuvent être utilisés pour renforcer l'évaluation.

Partie C : Évaluation des effets du programme place l'accent sur :

- les procédures soutenant l'identification et les mesures des effets des plans d'action pour l'agriculture biologique sur le secteur bio et sur des objectifs politiques plus vastes ; notamment
- la définition des objectifs, des indicateurs et des critères pertinents pour estimer la performance,
- des suggestions d'indicateurs généraux pour relier les sources de données et les méthodes, et
- l'utilisation de techniques de jugement d'expert en cas de données médiocres ou lorsque les relations de cause à effet sont incertaines.

Section C1 : Méthodes d'identification des objectifs à évaluer considère :

- comment les objectifs implicites et explicites peuvent être identifiés et clarifiés comme base d'estimation des réalisations effectives des plans d'action, avec l'approche d'analyse logique exposée dans la Section B2,
- comment la différenciation des niveaux hiérarchiques des objectifs peut refléter les buts des différents groupes d'acteurs,
- les éventuels objectifs généraux susceptibles d'être applicables à l'évaluation du plan d'action, illustrés par référence au plan d'action pour l'agriculture biologique de l'UE, aux principes IFOAM et aux recommandations stratégiques de la Commission pour le développement rural.

Section C2 : Méthode de définition des indicateurs examine :

- la nature et la classification des indicateurs pour refléter les différents types d'effets du programme,

- comment les indicateurs appropriés peuvent être identifiés en utilisant les déclarations d'impact et les diagrammes d'effets pour relier les actions et les objectifs de la politique,
- comment garantir la qualité des indicateurs en utilisant le plan d'action pour l'agriculture biologique de l'UE comme exemple, et
- des exemples d'indicateurs utilisés dans d'autres contextes (développement rural, impact environnemental).

Section C3 : Indicateurs généraux indique :

- un ensemble d'indicateurs clés reflétant les différentes catégories d'effets et différents objectifs, et les distinguant
- des indicateurs principaux susceptibles d'être pertinents et possibles à quantifier dans le cadre de la plupart des évaluations de plan d'action, et
- des indicateurs secondaires éventuellement pertinents dans des circonstances spécifiques ou plus difficiles à quantifier, étayés par
- une méthodologie et des fiches de données factuelles, des sources de données et des exemples d'indicateurs pertinents utilisés dans d'autres contextes.

Section C4 : Utilisation du jugement d'expert (notamment les acteurs) couvre :

- les techniques qui peuvent être employées lorsque les indicateurs sont difficiles à quantifier, ou lorsque les relations causales entre les actions de la politique et les impacts finaux sont difficiles à établir, en raison du nombre d'effets intermédiaires ou de la complexité des éléments ayant une action réciproque ; notamment
- retour d'information des acteurs, des focus groups et méthodes de jugement d'expert plus formelles comme la technique Delphi et Groupe nominal; étayés par
- des exemples d'application des techniques dans des contextes de recherche de politique d'agriculture biologique et des recommandations pour les appliquer.

Partie D : Synthèse couvre :

- les techniques d'intégration et d'interprétation des résultats d'évaluations complexes ; et
- des exemples d'évaluations de plans d'action pour l'agriculture biologique réalisées précédemment.

Section D1 : Intégration et interprétation des résultats couvre :

- l'éventail de problèmes qui doivent être traités lors de l'interprétation des résultats, notamment comment interpréter les résultats de plusieurs objectifs, autorisant les compromis, les conflits et les priorités des différents acteurs ;
- appel aux experts (y compris les acteurs concernés) pour porter des jugements basés sur leurs connaissances directes des problèmes spécifiques ;
- méthodes formelles comme l'analyse multicritères et l'analyse de rentabilité, qui peuvent être utilisées pour renforcer le processus de synthèse.

Section D2 : Exemples concrets d'évaluations couvre :

- des expériences d'évaluation en Allemagne, au Danemark, aux Pays-Bas et en Angleterre, et

- une estimation des leçons à tirer de ces évaluations préparées dans le cadre du projet ORGAP.