

## **Annexe 28 du rapport d'évaluation**

Bruxelles,

G:\secr\EVAL\gel des terres\nob\2000\cahierch-FR.doc



**COMMISSION EUROPÉENNE**  
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AGRICULTURE

Direction A.I Administration et affaires générales, relations budgétaires et financières; apurement des comptes du FEOGA; évaluation

**A.I.4 Evaluation des mesures applicables au secteur agricole**

### **CAHIER DES CHARGES**

## **ÉVALUATION DE L'IMPACT DES MESURES COMMUNAUTAIRES CONCERNANT LE GEL DES TERRES**

### **1. INTRODUCTION : DESCRIPTION DU CADRE DU MARCHÉ**

#### **1.1 DESCRIPTION DU SUJET À ÉVALUER**

La réforme MacSharry a institué un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables à travers les paiements compensatoires, mis en place par le règlement (CEE) n° 1765/92 du Conseil. Elle a introduit la mesure de gel des terres comme une obligation pour les producteurs bénéficiant de ce soutien au titre du régime général (grands producteurs).

Les producteurs retirant des terres de la production ont droit pour les surfaces gelées à une aide spécifique par hectare.

Cette mesure a comme principal objectif la maîtrise de la production. Elle a été introduite sans limite dans le temps, cependant, son taux est révisable en fonction de l'évolution de la production et du marché. Cette maîtrise de la production était, à la date de sa mise en place, impérativement nécessaire au vu du niveau existant des stocks publics de céréales.

Le gel des terres a tout d'abord été défini comme une obligation pour tout demandeur de paiement compensatoire. Puis le gel s'est ouvert comme une possibilité pour les demandeurs de geler des surfaces supplémentaires (gel volontaire) aux surfaces obligatoires, avec paiement de l'aide spécifique.

La réglementation concernant le gel des terres a été modifiée et adaptée tout au long de la période d'application à de nombreuses reprises.

## **1.2 Motivation et objectif de l'évaluation**

L'instrument gel des terres<sup>1</sup> introduit à partir de 1992, a été maintenu par la dernière réforme applicable au secteur des cultures arables (R.(CE) n° 1251/99 du Conseil). A ce titre, une meilleure connaissance des impacts réels de cet instrument permettra de mieux cibler la réglementation aux besoins de la production et des marchés. Cette évaluation rentre dans le cadre de l'évaluation systématique des mesures agricoles.

Dans ce contexte, l'évaluation examinera à la fois l'efficacité de l'instrument, c'est à dire la manière dont les objectifs de cet instrument ont été atteints et son efficience, c'est à dire la manière dont les ressources (financières, législatives, administratives, etc.) ont été utilisées raisonnablement par rapport aux effets produits. Il sera fait particulièrement attention au coût de cet instrument au regard des avantages qu'il a apporté.

L'évaluation porte sur un instrument 'nouveau' pour l'agriculture européenne dont les effets n'étaient pas parfaitement connus. Elle devra considérer en particulier les effets non attendus des mesures, ainsi que les effets d'aubaine.

## **1.3 Documentation**

En annexe figure la liste des règlements pertinents pour l'application des mesures ainsi que la liste des statistiques et bases de données disponibles auprès des services de la Commission.

La réglementation et les informations disponibles seront remis au contractant lors de la réunion de démarrage.

En principe, les travaux d'évaluation doivent être fondés sur une analyse des informations et des connaissances dont disposent la Commission et les administrations nationales. Mais certaines informations nécessaires notamment pour l'analyse portant sur les questions régionales et environnementales ne sont vraisemblablement disponibles qu'au niveau des administrations nationales, régionales ou même locales. Leur collecte doit être prévue par le consultant.

Il sera également utile de faire recours à des informations et des connaissances dont dispose la profession dans les divers Etats membres ainsi que d'utiliser la littérature existant sur ce sujet. En particulier, il existe de nombreuses études sur le sujet ou sur des sujets s'y référant, le consultant devra en faire usage, en particulier pour le thème concernant l'impact sur l'environnement.

Au-delà de la collecte et de l'analyse des données et informations des diverses sources susmentionnées, l'évaluation doit essentiellement répondre aux

---

<sup>1</sup> Sont incluses la mesure de gel obligatoire et la mesure de gel volontaire

questions évaluatives définies au point 4 ci-après et fournir des jugements argumentés qui sont fondés sur l'analyse des données quantitatives et qualitatives. L'analyse devra aussi inclure l'établissement d'une ou plusieurs situations contrefactuelles pour pouvoir renforcer le jugement émis.

## **2. COMMANDITAIRE ET UTILISATEUR DE L'ÉVALUATION**

Au sein de la Commission, la Direction Générale Agriculture est commanditaire de cette étude qui sera utilisée par ses propres services ainsi que par les autres services de la Commission intéressés par ces mesures, en particulier les DG Budget, Contrôle financier et Environnement.

## **3. CHAMP DE L'ÉVALUATION**

L'évaluation concerne le gel obligatoire et le gel volontaire. Les cas particuliers de gel ainsi que la réglementation relative aux cultures non alimentaires n'entrent pas dans cette évaluation, mais ils seront traités lorsque cela apparaîtra nécessaire pour l'étude du sujet principal. L'évaluation s'intéressera en premier lieu à l'ensemble communautaire, mais devra examiner également en profondeur l'application de ces mesures dans 20 régions communautaires réparties au moins dans les Etats membres suivants : France, Royaume-Uni, Allemagne, Pays Bas, Espagne, Danemark et Suède ou Finlande.

L'évaluation s'intéresse à la période d'application des mesures, c'est à dire les campagnes de commercialisation 93/94 à 99/2000. Cependant, pour l'étude de certains impacts, une période de référence plus étendue devra vraisemblablement être considérée.

## **4. PRINCIPALES QUESTIONS ÉVALUATIVES PAR THÈMES**

### **4.1 Efficacité de l'instrument gel des terres**

**4.1.1 Les mesures de gel des terres obligatoire et gel des terres volontaire, ont-elles contribué, de manière significative, à la maîtrise de la production des cultures arables ? Quelle est leur contribution en particulier dans la réduction de la production de céréales excédentaires ?**

- Dans la réponse :
  - Les cultures arables seront considérées par groupe (céréales, oléagineux et protéagineux) et dans chacun des groupes par espèce.
  - L'impact du gel obligatoire sera différencié de l'impact du gel volontaire.
  - Les variations du taux de gel obligatoire à considérer sont celles effectivement appliquées sur les années écoulées.

- L'utilisation d'un outil d'analyse quantitative est demandée.

**4.1.2 Dans quelles proportions la rémunération du gel volontaire a-t-elle renforcé l'efficacité de l'instrument gel des terres ? Estimer la part des surfaces de gel volontaire qui auraient été improductives en cas d'absence de la mesure.**

**4.1.3 Dans quelle mesure l'instrument gel des terres a-t-il été déterminant dans l'évolution de la production des cultures non-food ?**

- Pour les 3 questions l'analyse de l'ensemble UE sera complétée et comparée, par des analyses régionales au niveau des 20 principales régions productrices pour les principaux produits (blé tendre, orge, seigle, maïs, colza, tournesol et protéagineux). Le choix des régions devra couvrir une partie significative de la production et sera validé par le groupe de pilotage.

## **4.2 Efficience de l'instrument gel des terres**

**4.2.1 Le coût budgétaire de l'instrument est-il justifié par rapport aux effets constatés ? Estimer ce qu'il en serait si le gel n'était pas rémunéré (situation contrefactuelle 1). Estimer ce qu'il en serait si le gel avait été rémunéré selon la proposition initiale de la réforme MacSharry (situation contrefactuelle 2). Estimer toute autre situation contrefactuelle découlant logiquement de l'outil d'analyse utilisé aux questions 4.1.**

**4.2.2 L'impact du taux de gel obligatoire et du niveau de rémunération de ce gel sur le revenu des grands producteurs est-il de nature à modifier leur choix de culture de manière à mieux répondre aux demandes du marché ?** Cette question sera analysée au niveau des grandes régions de production sélectionnées pour la question 4.1.1. Le consultant réalisera ensuite une synthèse au niveau communautaire des principales conclusions.

## **4.3 Impact régional / pratiques agronomiques**

**4.3.1 L'existence d'un gel rémunéré a-t-il favorisé une bonne rotation des cultures et quelles ont été les cultures alternatives dans les parcelles où s'est établi un gel ?**

**4.3.2 La localisation des parcelles gelées dans l'exploitation a-t-elle favorisé de meilleures pratiques culturales ?**

**4.3.3 L'existence du gel obligatoire rémunéré a-t-il provoqué une intensification de la production dans les autres parcelles ?**

**4.3.4 Dans quelle mesure l'existence du gel obligatoire a-t-il modifié la compétitivité des exploitations par une adaptation des structures productives ? (ex. taille des exploitations, prix des fermages , prix des terres, etc...)**

- Les 4 questions de ce thème 3 seront analysées au niveau des grandes régions de production sélectionnées pour la question 4.1.1. Le consultant réalisera ensuite une synthèse des principales conclusions.

#### **4.4 Impact sur l'environnement**

**4.4.1 La mise en place du gel des terres a-t-elle eu un impact significatif sur l'amélioration de la gestion des sols (érosion, fertilité, structure, etc...)?**

**4.4.2 La mise en place du gel des terres a-t-elle eu un impact significatif sur l'amélioration de la gestion de l'eau (pollution, maintien des ressources en eau y incluses les nappes phréatiques, inondations etc...) ?**

**4.4.3 La mise en place du gel des terres a-t-elle eu un impact significatif sur l'amélioration de la gestion des paysages ?**

**4.4.4 La mise en place du gel des terres a-t-il eu un impact significatif sur le maintien de la bio-diversité ?**

- Pour les 4 questions de ce thème 4 l'étude se référera non seulement aux parcelles gelées mais à l'ensemble du territoire concerné.
- L'étude de ce thème 4 sera réalisée en 2 temps. Une première partie sera la recherche de toute l'information existant dans la littérature ainsi que son analyse dans l'optique de la réponse aux questions. Puis, pour les questions n'ayant pas trouvé de réponse satisfaisante dans cette première partie, les réponses seront fournies sur base de l'analyse des informations collectées par le consultant.

#### **4.5 Complexité de la réglementation et de sa mise en place**

**4.5.1 Quel effet les nombreuses adaptations réglementaires et l'existence de nombreux cas particuliers et possibilités de transfert ont-elles eu sur l'efficacité de l'instrument gel des terres ?**

**4.5.2 Quel effet les législations d'application nationales ou régionales ont-elles eu sur l'efficacité de l'instrument gel des terres ?**

### **5. ORGANISATION, CALENDRIER ET RAPPORTS**

- Un **groupe de pilotage** a été constitué. Ce groupe est composé de personnes issues de différents services de la Commission qui, par leurs connaissances et expériences dans le domaine évalué, apportent des éléments indispensables à l'exercice d'évaluation.

C'est à cette instance "ad hoc" que revient la responsabilité du suivi de l'évaluation : précision sur les questions à analyser, discussion des méthodes utilisées et commentaires sur les conclusions de l'équipe d'évaluation. A la fin de l'exercice, le groupe validera les recommandations à faire en vue d'améliorer la politique.

L'évaluateur devra tenir compte des observations du groupe et de ses recommandations ainsi que l'informer sur la marche des travaux quand il y sera invité.

- Le travail doit être complété dans un **délai maximum de 12 mois** à partir de la signature du contrat. Ce délai sera réparti en 2 parties : la 'première partie' couvrant les six premiers mois sera consacrée à l'étude de la dimension communautaire des

questions<sup>2</sup> et à l'étude de la littérature existante pour les questions environnementales ; la 'deuxième partie' couvrant les six derniers mois sera consacrée à l'étude de la dimension régionale des questions<sup>3</sup>, aux réponses propres aux questions environnementales ainsi qu'à la finalisation du rapport d'ensemble.

- Le contrat implique des travaux et des réunions à Bruxelles du Groupe de Pilotage avec le contractant **selon le programme suivant** :

- (1) *Réunion de démarrage*, au moment de la signature du contrat. Le consultant préparera pour cette réunion un document avec une présentation de sa compréhension du sujet évalué ainsi que des principaux thèmes et concepts utilisés dans la formulation des questions évaluatives. Le consultant pourra également y poser des questions précises sur la compréhension de la commande.
- (2) **Première étape** (1 mois). Structuration des travaux de l'étude pour la réponse aux questions communautaires. Choix des régions. Clarification de l'approche, de la méthode et d'une éventuelle recherche d'information complémentaire.

A la fin de cette étape le contractant fournira un premier rapport intermédiaire 'première partie' avec :

- Les critères de jugement et les indicateurs retenus pour mesurer l'impact des mesures,
- Ses commentaires sur les données et statistiques collectées et, éventuellement, une indication sur celles qu'il considère encore nécessaires,
- La présentation de l'outil d'analyse quantitative choisi.
- La proposition pour le choix des régions à étudier (voir question 4.1.1.)

Eventuellement si des entretiens sont prévus à ce stade, le contractant fournira un projet de guide pour les entretiens prévus avec les autorités compétentes dans les Etats membres sélectionnés (et éventuellement des organisations de la profession). Le guide contient la liste des organismes ou personnes à contacter, les questionnaires et thèmes à aborder lors des entretiens. Le guide devra être validé par le groupe de pilotage avant les entretiens.

- (3) *Réunion(s) de discussion du premier rapport intermédiaire "première partie"*, dans les 15 jours suivants sa réception.

---

<sup>2</sup> Questions à dimension communautaire : première partie questions 4.1.1, 4.1.2 et 4.1.3; question 4.2.1; question 4.5.1

<sup>3</sup> Questions à dimension régionale : deuxième partie questions 4.1.1, 4.1.2 et 4.1.3; question 4.2.2; questions 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3 et 4.3.4, question 4.5.2

- (4) **Deuxième étape** (2mois). Recherche des informations complémentaires et analyses pour les questions communautaires. Recherche de la littérature existante et analyse pour les questions environnementales. Pour la fin de cette étape le contractant fournira un deuxième rapport intermédiaire 'première partie' présentant l'état d'avancement des réponses aux questions communautaires ainsi que l'état d'avancement de la recherche de la littérature existante pour les questions environnementales. De plus il présentera le projet de plan de rapport final.

Il devra présenter en détail la méthodologie qui sera suivie pour répondre aux questions évaluatives. A ce stade le consultant aura vérifié l'adéquation des définitions, des critères de jugement et des indicateurs choisis pendant les étapes précédentes. Il aura aussi vérifié l'outil d'analyse quantitative utilisé. Il présentera le résultat de cette vérification avec les adaptations qu'il considère nécessaires.

De plus, devront être inclus les comptes rendus détaillés des entretiens effectués pendant la période concernée.

- (5) *Réunion(s) de discussion du deuxième rapport intermédiaire 'première partie'*, dans les 15 jours suivants sa réception.

- (6) **Troisième étape** (3 mois).

- (a) Finalisation de la recherche des informations complémentaires, des analyses des questions communautaires et de la recherche et analyse de la littérature pour les questions environnementales. Pour la fin de cette étape le contractant fournira un projet de rapport final de la première partie de l'étude, comprenant les conclusions et recommandations.

- (b) Structuration des travaux de l'étude de la dimension régionale des questions et de l'étude pour les questions environnementales n'ayant pas de réponse dans la première partie. Clarification de l'approche, de la méthode et d'une éventuelle recherche d'information complémentaire. A la fin de cette étape le contractant fournira également un premier rapport intermédiaire 'deuxième partie' avec :

- Les critères de jugement et les indicateurs retenus pour mesurer l'impact des mesures,
- Ses commentaires sur les données et statistiques collectées et, éventuellement, une indication sur celles qu'il considère encore nécessaires.

Le contractant fournira un projet de guide pour les entretiens prévus avec les autorités compétentes dans les Etats membres sélectionnés (et éventuellement des organisations de la profession). Le guide contient la liste des organismes ou personnes à contacter, les questionnaires et thèmes à aborder lors des entretiens. Le guide devra être validé par le groupe de pilotage avant les entretiens.

- (7) *Réunion de discussion du projet de rapport final (première partie) et du premier rapport intermédiaire "deuxième partie"*, dans la quinzaine suivant sa réception.



- (8) **Quatrième étape** (3 mois). Recherche des informations complémentaires et analyses pour les questions régionales et pour les questions environnementales. Pour la fin de cette étape le contractant fournira un deuxième rapport intermédiaire 'deuxième partie' présentant l'état d'avancement des réponses aux questions régionales ainsi que l'état d'avancement des réponses pour les questions environnementales.
  - (9) *Réunion(s) de discussion du deuxième rapport intermédiaire 'deuxième partie'*, dans les 15 jours suivants sa réception.
  - (10) **Cinquième étape** (2 mois). Finalisation de la recherche des informations complémentaires et des analyses de l'étude des questions régionales et des questions environnementales. Consolidation des résultats des deux parties du travail. Pour la fin de cette étape le contractant fournira un projet de rapport final de l'ensemble de l'étude, comprenant les conclusions et recommandations, ainsi qu'une synthèse de cinq pages.
  - (11) *Réunion(s) de discussion du rapport final*, dans les jours suivants sa réception.
  - (12) **Sixième étape** (1 mois). adaptation du projet de rapport final et remise de la version définitive du rapport final.
- Les rapports devront être présentés en Français ou en Anglais. Le rapport final doit comporter un résumé séparé de 5 pages maximum. Tous les coûts éventuels de traduction vers le Français ou l'Anglais devront être présentés séparément dans les offres et seront exclus de toute comparaison de prix.
  - Les délais pour la réalisation de cette étude sont extrêmement serrés, son démarrage est prévu **immédiatement** après l'achèvement de la procédure interne d'attribution du marché, c'est à dire au moment de la signature du contrat (vraisemblablement début septembre 2000).
  - L'ensemble des travaux et la complexité du sujet à évaluer impliquent une étroite collaboration avec différents services de la DG Agriculture. Des contacts fréquents et, le cas échéant, plusieurs réunions additionnelles à Bruxelles dans les locaux de la Commission pour pouvoir discuter des problèmes spécifiques sont à prévoir.
  - Des missions dans plusieurs Etats membres sont à prévoir. Les informations sur la France, Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas, Espagne, Danemark et Suède ou Finlande sont impératives. Des visites dans d'autres Etats membres sont souhaitables.

## 6. RAPPORT FINAL – STRUCTURE ET CONTENU.

Le rapport final devra dans tous les cas contenir une partie correspondant à la réponse aux questions évaluatives énumérées au point 4. Cette partie sera structurée selon les thèmes et les questions présentés au point 4. Elle contiendra, de façon formelle, les informations prévues ci après :

- interprétation et compréhension de chacun des termes de la question évaluative,

- indication des critères de jugement permettant de répondre à la question évaluative ainsi que, si nécessaire, le niveau quantitatif à atteindre,
- précision de la validité d'utilisation des données quantitatives et qualitatives présentées,
- référence à la méthode ou aux méthodes d'évaluation utilisées et limites de ces méthodes,
- description précise du raisonnement suivi pour l'analyse, en indiquant notamment les hypothèses sous-jacentes au raisonnement et les limites de validité du raisonnement.

Cette liste d'informations formelles n'est en principe pas suffisante pour assurer les réponses aux questions à rédiger par le consultant.

Les parties conclusives à chaque question devront découler directement de l'analyse. Elles devront contenir la référence aux critères de jugement et ne pas dépasser une vingtaine de lignes