



Évaluation des MAEC dans le Grand-Est

Juliette Wolff

► To cite this version:

Juliette Wolff. Évaluation des MAEC dans le Grand-Est. Sciences du Vivant [q-bio]. 2019. dumas-02372483

HAL Id: dumas-02372483

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02372483>

Submitted on 20 Nov 2019

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

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

Année universitaire : 2018-2019

Spécialité :

Agronomie

Spécialisation (et option éventuelle) :

Agroecology

Mémoire de fin d'études

☒ d'Ingénieur de l'Institut Supérieur des Sciences agronomiques, agroalimentaires, horticoles et du paysage

☐ de Master de l'Institut Supérieur des Sciences agronomiques, agroalimentaires, horticoles et du paysage

☐ d'un autre établissement (étudiant arrivé en M2)

Evaluation des MAEC dans le Grand-Est

Juliette WOLFF

Soutenu à Rennes le 12 septembre 2019

Devant le jury composé de :

Président : Guenola Pérès

Autres membres du jury : Pierre Dupraz

Maître de stage : Bénédicte Autret et Lucia DeSimone

Enseignant référent : Aude Ridier

Les analyses et les conclusions de ce travail d'étudiant n'engagent que la responsabilité de son auteur et non celle d'AGROCAMPUS OUEST ni du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

Ce document est soumis aux conditions d'utilisation

«Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 4.0 France»

disponible en ligne <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.fr>



Remerciements	5
Liste des abréviations	6
Liste des figures	8
Liste des tableaux	10
Liste des annexes	11
1) Introduction	13
1.1) Contexte général	13
1.1.1) Politique publique et protection de l'environnement en Europe.....	13
1.1.2) Conception et gestion (focus sur l'animation) des MAEC.....	13
1.1.3) Evaluation de la mise en œuvre des MAE	15
1.2) Contexte	17
1.2.1) Le Grand Est : un territoire d'étude hétérogène.....	17
1.2.2) Les MAEC : la programmation 2014-2020	19
1.3) Problématisation	21
1.4) Matériel et méthodes	23
2) La conception des PAEC et des MAEC : une pluralité de points de vue et de besoins	25
2.1) Les PAEC : à l'intersection entre les attentes et besoins du territoire et ceux des financeurs ?25	
2.1.1) Les enjeux environnementaux des PAEC	25
2.1.2) Le zonage des PAEC : un dilemme entre une large couverture du territoire ou un recentrage plus local ?.....	27
2.1.3) Fréquence d'ouverture des PAEC.....	29
2.1.4) Rôle et influence des politiques locales	29
2.2) Les MAEC : un outil au service de l'environnement et adapté aux exploitants du Grand-Est ?29	
2.2.1) Durée de l'engagement : entre efficacité des mesures et crainte des engagements longs31	
2.2.2) Définition du montant de l'aide : une simple question de manque à gagner ?	31
2.2.3) Conditions d'éligibilité, cahier des charges et utilisation des TO.....	33
3) La gestion des MAEC dans le Grand-Est : une pluralité d'acteurs	35
3.1) L'accompagnement des exploitants par les animateurs.....	35
3.1.1) Prospection	35
3.1.2) Contractualisation	37
3.1.3) Suivi des agriculteurs engagés par les opérateurs	37
3.1.4) Communication sur les effets des MAEC	39

3.2.2) Synthèse des engagements pris pour la campagne 2015	41
3.2.3) Contrôles, pénalités et sanctions : le bâton	47
3.3) L'instruction : grande victime du rapport de force entre engouement des exploitants, critères d'éligibilité et montant des enveloppes ... et du logiciel ISIS	49
3.3.1) Retard d'instruction et conséquences	49
3.3.2) Perception par les gestionnaires	51
3.3.3) Stratégies de contractualisation	51
3.4) Les interactions entre les différents acteurs du territoire : « l'enfer c'est les autres » (Sartre) ?	51
3.5) L'évaluation des effets des MAEC et la notion de « réussite » d'un projet : des concepts flous et subjectifs ?	53
3.5.1) Evaluation des effets des mesures chez l'exploitant	53
3.5.2) Critère de réussite du projet	53
4) Propositions d'amélioration du dispositif des MAE : un mal nécessaire ?	55
4.1) Repenser les rôles et la communication entre acteurs du dispositif	55
4.1.1) Un besoin de définition des rôles et des responsabilités de chacun	55
4.1.2) Une amélioration de la communication	57
4.2) Une simplification nécessaire du dispositif ?	57
4.2.1) Un outil d'instruction difficile à s'approprier	57
4.2.2) Simplifier la construction des mesures, une évidence ?	57
4.2.3) Un besoin de souplesse	59
4.2.4) Besoin de stabilité pour une correcte application du dispositif	59
4.3) Repenser globalement le dispositif	59
4.3.1) Amélioration de l'attractivité des aides	59
4.3.2) Orientation de la Politique Agricole Commune et des aides agroenvironnementales	61
Conclusions	61
Bibliographie :	64
Sitographie :	66
Annexes	67

Remerciements

Je tiens à remercier toutes les personnes qui ont contribué au bon déroulement de mon stage et qui m'ont aidée lors de la rédaction de ce rapport.

Tout d'abord, j'adresse mes remerciements à mon professeur, **Mme Guenola Pérès** qui m'a beaucoup aidée dans ma recherche de stage. Son écoute et ses conseils m'ont permis de cibler mes candidatures, et de trouver ce stage qui était en totale adéquation avec mes attentes. Je remercie également **Mme Aude Ridier**, ma tutrice de stage qui a su me conseiller, répondre à mes interrogations et me proposer de nouveaux aspects à prendre en compte.

Je tiens à remercier vivement mes maîtres de stage, **Mmes Bénédicte Autret et Lucia De Simone, chargées de mission à la DRAAF**, pour leur accueil, le temps passé ensemble et le partage de leur expérience au quotidien. C'est notamment grâce à leur confiance j'ai pu m'accomplir totalement dans mes missions. Elles furent d'une aide précieuse dans les moments de doutes et de difficultés.

Je remercie également toute l'équipe de la DRAAF pour leur accueil, et leur bonne humeur et en particulier **Mme Isabelle Muquet et M. Raphaël Guillet**, qui m'ont beaucoup aidée à comprendre les problématiques liées aux enjeux politiques gravitant autour des MAEC.

Enfin, je tiens à remercier toutes les personnes qui m'ont conseillée et relue lors de la rédaction de ce rapport de stage : ma famille, mes amis et camarades de promotion.

Liste des abréviations

AESN : Agence de l'eau Seine-Normandie

AERM : Agence de l'eau Rhin-Meuse

AERMC : Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse

API : Amélioration du potentiel polinisateur des abeilles

ASP : Agence de services et de paiements

BAZDA : Bureau des aides aux zones défavorisées et à l'agroenvironnement

CAD : Contrat d'agriculture durable

CE : Communauté européenne

CR : Conseil régional

CTE : Contrat territorial d'exploitation

DCE : Directive Cadre sur l'Eau

DDT : Direction départementale des territoires

DGPE : Direction générale de la performance économique

DRAAF : Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural

FRSEA : Fédération régionale des syndicats d'exploitation agricole

LPO : Ligue de la protection des oiseaux

MAA : Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

MAE : Mesure agroenvironnementale

MAEC : Mesure agroenvironnementale et climatique

PAC : Politique agricole commune

PAE : Projet agro-environnemental

PAEC : Projet agro-environnemental et climatique

PDRH : Programme de développement rural Hexagonal

PDR : Plan de développement rural et régional

PNR : Parc naturel régional

PHAE : Prime herbagère Agroenvironnementale

PRM : Protection des races menacées de disparition pour l'agriculture

PRV : Protection des ressources végétales menacées d'érosion génétique

PSE : Paiements pour services environnementaux

RPG : Registre parcellaire graphique

SAU : Surface agricole utile

SGC : Système de grandes cultures

SHP : Systèmes herbagers et pastoraux

SPE : Systèmes polyculture-élevage d'herbivores

SPM : Systèmes polyculture-élevage d'herbivores maintien

TO : Type d'opération

Liste des figures

Figure 1	Départements et villes principales du la grande région Grand-Est	Main departments and cities in the « Grand-Est »
Figure 2	Les régions naturelles du Grand Est : Niveau 1	Natural regions at level 1 in the « Grand-Est »
Figure 3	Chefs d'exploitation et coexploitants selon l'orientation de l'exploitation en 2017 dans le Grand-Est	Chefs of exploitation and co exploitants according to the orientation of the exploitation in 2017 in the “Grand-Est”
Figure 4	Les résultats économiques des exploitations en fonction des filières dans le Grand-Est (résultat courant avant impôt par actif non salarié)	The economic results of farms according to the sectors in the “Grand-Est” (current income before tax per self-employed worker)
Figure 5	Zonages de protections fortes et Natura 2000 dans le grand-est (source : BIOTOPE 2017)	Territory pf protection and Natura 2000 in the « Grand-Est » (Source : BIOTOPE 2017)
Figure 6	Les MAEC, dispositifs appartenant à un PAEC et relatifs à un PDR, composé de TO	AECM, included in AECP, PDR and composed of OT
Figure 7	Répartition des agences de l'eau dans le Grand-Est	Distribution of water agencies in the « Grand-Est »
Figure 8	Enjeux principaux des mesures localisées dans la région Grand-Est	Main issues of localized measures in the « Grand-Est »
Figure 9	Gestion organisationnelle et relations d'influences liées aux MAEC dans le Grand Est (données issues d'entretien)	Organizational Management and AECM related Influence Relations in the East (interview data)
Figure 10	Encarts extraits de la notice de la mesure SHP01 de 2015	Extracts from the 2015 SHP01 package leaflet
Figure 11	Schéma bilan : adaptation ou non des éléments de conception des PAEC et MAEC sur le territoire du Grand-Est	Outcome diagram: adaptation or not of the design elements of the AECP and the AECM on the territory of the Grand-Est
Figure 12	Précisions sur les coûts de transaction	Details on transaction costs
Figure 13	Part de chaque département dans le nombre de demandes engagées pour les mesures localisées par année	Share of each department in the number of engagements for localized measures per year
Figure 14	MAEC localisées engagées en 2015 et PAEC associés dans le Grand-Est	AECM localized committed in 2015 and associated PAEC in the « Grand-Est »
Figure 15	Localisation des TO par groupe des mesures localisées engagées en 2015 dans le Grand-Est	Localization of OT by group of localized measures initiated in 2015 in the “Grand-Est”
Figure 16	Répartition des TO en occurrence dans les engagements en 2015 dans le Grand-Est	Distribution of OT in 2015 commitments in the “Grand-Est”
Figure 17	MAEC système engagées en 2015 et PAEC associés dans le Grand-Est	AECM System engaged in 2015 and associated PAEC in the “Grand-Est”
Figure 18	Part de chaque département dans le nombre de demandes engagées pour les mesures système	Share of each department in the number of engaged requests made for system measures
Figure 19	Mesures engagées par classe de fréquence de la demande pour 2015 dans le Grand-Est	Engaged mesasures by frequency class of commitemment in 2015 in the “Grand-Est”

Figure 20	Mesures engagées par classe de demandes engagées	Measures engaged by class of requests engaged
Figure 21	Extrait du PAEC Montagne vivante 2015 : conditions de contractualisation de mesures système	Extract from AECM "Montagne Vivante" 2015: conditions of contractualization of system measures
Figure 22	Précisions sur le refus d'apurement, Cour des Comptes, 2018	Clarification of the refusal of discharge, Cour des Comptes, 2018
Figure 23	Causes et conséquences du retard de développement des modules d'ISIS dur l'instruction des demandes et sur la mise en œuvre des MAEC par les exploitants	Causes and consequences of ISIS modules' delayed development in the processing of applications and the implementation of the AECMs by the farmers
Figure 24	Propos tenus par les acteurs lors des entretiens au sujet de l'instruction	Comments made by the actors during the interviews about processing
Figure 25	Etat des demandes pour les années 2015-2016-2017 en fonction du département	State of the requests for the years 2015-2016-2017 depending of the department
Figure 26	Perception des relations dans le Grand-Est liées aux MAEC issue des entretiens	Perception of relations related to the MAEC in the « Grand-Est » according to interviews
Figure 27	Effectif de mâles chanteurs sur la ZPS vallée de la Meuse secteur de Stenay, Source : Alexandra Le Manchec, présentation journées techniques rôle	Number of male singers in the Meuse valley of Stenay, Source : Alexandra Le Manchec, présentation journées techniques rôle
Figure 28	Résultats de l'enquête auprès des opérateurs sur l'évolution du territoire depuis 2014 (ADE Epices, 2019)	Results of the survey of operators on the evolution of the territory since 2014 (ADE Epices, 2019)
Figure 29	Schéma bilan : adaptation ou non des éléments de gestion des MAEC sur le territoire du Grand-Est	Outcome diagram: adaptation or not of the management elements of the AECM on the territory of the Grand-Est
Figure 30	Citations relatives à la complexité du dispositif par les acteurs rencontrés	Quotes relating to the complexity of the AECM by the actors met
Figure 31	Objectifs de la PAC en France à partir de 2014, Extraits de "La PAC en un coup d'oeil", MAA, Mars 2019	Objectives of the CAP in France from 2014, Extracts from "La PAC en un coup d'oeil", Ministry of Agriculture and Food, March 2019

Liste des tableaux

Tableau 1	Historique des aides agroenvironnementales depuis 1989 (inspirée de Gassiat et Zahm, 2013)	History of agri-environmental subsidies since 1989 (inspired from Gassiat and Zahm, 2013)
Tableau 2	Les règles de priorisation de l'Etat en 2015	State prioritisation rules in 2015
Tableau 3	Membres du Comité de pilotage présents aux réunions	Steering Committee members
Tableau 4	Tableau permettant de confronter les résultats de chaque entretien par thématiques	Table comparing the results of each interview by topic
Tableau 5	Nombres et répartition des PAEC ouverts par PDR dans le Grand-Est en 2015	Number and distribution of AECP per PDR in the « Grand-Est » in 2015
Tableau 6	Occurrence d'un enjeu en tant qu'enjeu principal dans les PAEC ouverts en 2015 dans le Grand-Est	Occurrence of an issue as a key issue in the opened AECP in 2015 in the "Grand-Est"
Tableau 7	Synthèse des engagements MAEC dans le Grand-Est au titre des campagnes 2015-2016-2017	Global overview of the AECM in the "Grand-Est" in 2015-2016-2017
Tableau 8	Confrontation des résultats des entretiens concernant la durée des MAEC dans le Grand-Est	Confrontation of the results of the interviews concerning the duration of the AECM in the "Grand-Est" in the "Grand-Est"
Tableau 9	Avantages et inconvénients des réunions faites dans le cadre de l'animation des MAEC dans le Grand-Est	Advantages and disadvantages of meetings organized in the context of the animation of the MAEC in the "Grand-Est"
Tableau 10	Etat des lieux sur le montant moyen des MAEC dans le Grand-Est pour 2015	Overview of the average amount for AECM in the "Grand-Est" in 2015-2016-2017
Tableau 11	Montant moyen des MAEC dans le Grand-Est pour 2015 par dispositif	Average amount for AECM in the "Grand-Est" in 2015 by device
Tableau 12	Mesures d'amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles dans le Grand-Est pour 2015-2016-2017	Measures to improve the pollinating potential of bees in the "Grand-Est" for 2015-2016-2017
Tableau 13	Mesures de protection des races menacées de disparition dans le Grand-Est pour 2015-2016-2017	Measures to protect endangered breeds in the "Grand-Est" for 2015-2016-2017
Tableau 14	Avis des acteurs du territoire sur l'outil ISIS	Actors' opinion about ISIS software
Tableau 15	Perception des acteurs du territoire sur les objectifs des MAEC	Perception of territorial actors on the objectives of the AECM

Liste des annexes

Annexe I	Synthèse des effets en environnementaux des pratiques agricoles liées aux MAE par type (Oréade-Brèche, 2005)	Synthesis of the environmental effects of farming practices related to AEMs by type (Oréade-Brèche, 2005)
Annexe II	Types d'opérations de 2015	Type of operation in 2015
Annexe III	Liste des acteurs rencontrés	Actors met
Annexe IV	Guides d'entretiens	Interview guides
Annexe V	Exemple de modalités de calcul d'une sanction	Example of how to calculate a penalty
Annexe VI	Rapport en anglais	English report

Tableau 1 : Historique des aides agroenvironnementales en Europe depuis 1989 (inspirée de Gassiat et Zahm, 2013)

Type de dispositif	OGAF environnement (opérations groupées d'aménagement foncier)	OLAE (Opération locale agri- environnementale)	CTE (Contrat territorial d'exploitation) CAD (Contrat d'agriculture durable) (2003)	MAET (Mesures agro- environnementales territorialisées)	MAEC (Mesures agro- environnementales climatiques)
Période	1989 - 1992	1993 - 1999	2000 - 2006	2007 – 2013	2014-2020
Type de cahier des charges	Adaptation régionale	Cahier des charges national Adaptation régionale	Cahier des charges national	Cahier des charges national Adaptation régionale	Cahier des charges national Adaptation régionale
Cadre Français	Circulaire nationale	Circulaire n°710	PDRN	PDRH	PDR

1) Introduction

1.1) Contexte général

1.1.1) Politique publique et protection de l'environnement en Europe

La notion d'urgence climatique est omniprésente dans notre quotidien. A l'échelle planétaire, les niveaux de la mer et la température des océans augmentent, des sécheresses plus fréquentes et plus longues menacent les disponibilités en eau douce... Plus localement, l'appauvrissement des populations animales et végétales, en terme d'espèces et de variabilité génétique, la pollution et la surexploitation des cours et nappes d'eau, l'appauvrissement et l'érosion des sols, la profonde transformation des paysages sont jugés préoccupants (Devictor et al., 2008, Jiguet et al., 2012). L'activité agricole est l'une des responsables de cette situation, un usage généralisé des intrants (engrais et produits phytosanitaires), une intensification des productions, ainsi qu'une modification des paysages (disparition des bocages et prairies au profit des grandes cultures) sont mis en cause. Dans ce contexte, le règlement 2078/92 du Conseil des Communautés Européennes paru le 30 juin 1992 concerne des modes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel. Il conduit à l'élaboration et l'utilisation d'instruments juridiques tels que les mesures agro-environnementales (MAE), sous la forme de contrat de droit public. Introduites dans le second pilier de la Politique Agricole Commune (PAC) afin d'être plus en accord avec les objectifs environnementaux de l'union européenne (UE), elles sont obligatoires pour les Etats membres et visent à mieux articuler objectifs de production agricole avec ceux de la protection de l'environnement (eau, biodiversité, zones humides, sol, climat, risques naturels). Les MAE sont un contrat sous contrainte, basé sur le volontariat des agriculteurs à mettre en œuvre des pratiques et/ou des systèmes favorables à l'environnement contre compensations financières. Sept générations se sont succédées depuis la création des aides agro-environnementales dans l'Union européenne de 1989 (*tableau 1*).

1.1.2) Conception et gestion (focus sur l'animation) des MAEC

Les MAEC font partie des aides agroenvironnementales proposées dans la programmation PAC actuelle 2014-2020. Elles répondent à différentes règles de conception et de gestion, laissées à l'initiative des Etats membres et présentées dans le cas de la France ci-dessous :

Zonage : Les MAEC sont proposées aux agriculteurs dans un zonage défini, avec soit une large couverture du territoire concernant plus d'exploitants et permettant potentiellement des effets à grande échelle soit une plus petite zone avec une action plus spécifique et adaptée aux caractéristiques des différentes zones à enjeu et donc potentiellement des effets plus importants (Oréade-Brèche, 2005). A noter toutefois qu'une contractualisation trop faible a été constatée pour les MAE exigeantes et dans les zones à forts enjeux environnementaux lors des précédentes programmations (Desjeux et al., 2011).

Durée : Les MAEC sont proposées sous forme d'engagement de 5 ans, avec pour but le maintien ou le changement de pratiques agricoles (Duval et al., 2016). Pour certaines mesures, 5 années suffisent pour

changer définitivement de pratiques (Escot et al, 2013). Certaines mesures sont nécessairement pérennes car elles soutiennent des modes de production générateurs d'externalités positives pour la collectivité et parfois peu rentables économiquement pour l'exploitant (Duval et al, 2016).

Cahier des charges : Le cahier des charges est le document présentant la liste des exigences liées à la contractualisation d'une MAEC. D'après Guion (2013) et Detaille (2014), l'élaboration du cahier des charges se partage en deux visions opposées : entre efficacité et précision d'une part et accessibilité et attractivité pour les exploitants d'autre part (Guion 2013, Detaille, 2014, Missirian, 2014). Une explication au faible attrait des agriculteurs pour les MAE serait que les montants de paiements sont jugés inférieurs au consentement à recevoir des agriculteurs ; les MAE ont un montant en dessous de la valeur minimale pour laquelle l'exploitant est prêt à changer de pratiques (Oréade-Brèche, 2005 ; Lubowski et al. 2008, Guion, 2013 et Detaille, 2014 dans Missirian, 2014). Une incertitude et une variabilité des coûts d'opportunité sont notamment liés à la volatilité des prix sur les marchés agricoles et des intrants, la non-maîtrise des rendements obtenus via les nouvelles pratiques et les changements climatiques. Celles-ci ne sont jamais prises en compte par les Etats membres lors de la fixation des montants des mesures. En France, le prix de référence est basé sur la variation des prix des six dernières années. Pourtant, et depuis 2007, c'est bien la variabilité des prix qui est le principal facteur de la variabilité des coûts d'opportunité. Les Pays-Bas ont tenté une indexation des aides agroenvironnementales sur une moyenne glissante des prix agricoles des deux dernières années précédant le paiement de l'aide (Duval et al, 2016). Pour finir, en France, dans les anciennes programmations, les sanctions sont souvent insuffisantes pour être dissuasives et sont considérées comme inéquitable par les acteurs par rapport aux taux de non-conformité qui sont eux, assez élevés (Dupraz et Pech, 2007).

Animation des PAEC : L'animation des PAEC consiste en la communication faite auprès des exploitants par les opérateurs de terrain et visant à les orienter et les aider dans la contractualisation. Le travail d'animation et de sensibilisation fait par les autres acteurs auprès des exploitants est le facteur le plus important dans la contractualisation (Escot et al., 2013).

1.1.3) Evaluation de la mise en œuvre des MAE

L'évaluation du dispositif permet d'appréhender les points cruciaux à conserver et ceux susceptibles d'être améliorés. Elle doit être faite sous différents angles et ne peut se contenter de l'impact environnemental ou du taux de contractualisation des MAE. Compte tenu de « la jeunesse relative » des politiques agro-environnementales, l'évaluateur est confronté à un manque de méthodes adaptées pour l'évaluation des effets propres dans le domaine de l'agroenvironnement (Guerin, 2008 ; Zahm et al., 2008a). De façon générale, les résultats ne sont pas jugés à la hauteur des attentes et des objectifs (Barbut et Baschet, 2005 ; Baschet, 2009 ; Gault et al., 2013a ; Bonin et al., 2013, European Commission, 2012, Oréade-Brèche, 2005). Ces effets environnementaux sont parfois lents à apparaître et dépendent beaucoup des conditions locales. L'annexe I est un aperçu de la diversité d'effets observables ou non des



Figure 1 : Départements et villes principales du Grand-Est

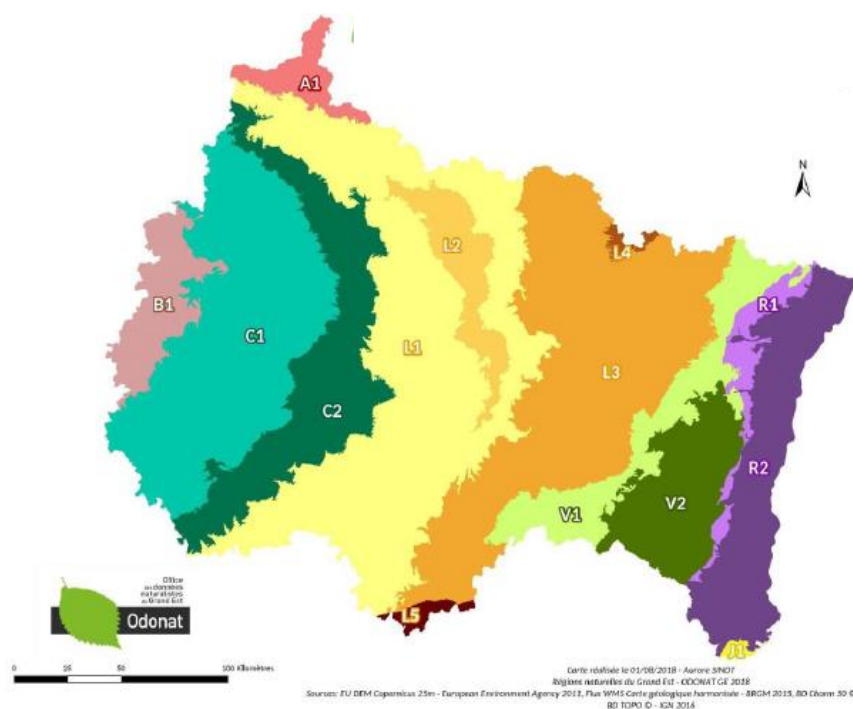


Figure 2 : Les régions naturelles du Grand Est : Niveau 1 : A) Le Massif des Ardennes ; B) Le Plateau de Brie ; C) Les Plateaux de Champagne ; J) Le Massif du Jura ; L) Les Plateaux à cuesta de Lorraine et Champagne ; R) Le fossé Rhénan ; V) Le Massif des Vosges (Source : ODONAT, 2008)

MAE d'après la littérature scientifique (Oréade-Brèche, 2005). Il a été prouvé que des mesures ayant des effets positifs dans une majorité de situations peuvent être tout à fait inefficaces dans d'autres (Oréade-Brèche, 2005). Ces conclusions posent question par rapport à l'efficacité d'allocation des fonds publics : d'après une étude de la Cour des comptes européenne, 24% des contrats signés en Europe n'apportent pas d'avantage environnemental démontré (Cour des Comptes Européenne, 2011).

1.2) Contexte

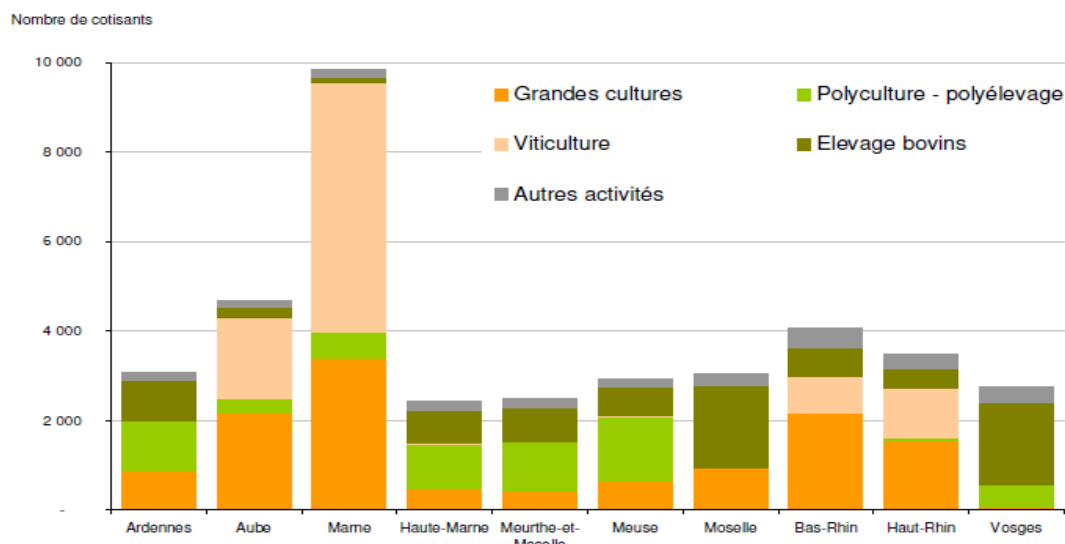
1.2.1) Le Grand Est : un territoire d'étude hétérogène

Contexte géographique : Officiellement créée en septembre 2016, la région Grand-Est est située dans le Nord-Est de la France et compte 10 départements issus des 3 anciennes régions d'Alsace (AL), de Lorraine (LO) et de Champagne-Ardenne (CA) (*figure 1*). Les connexions avec les régions (Île de France, Hauts de France et Bourgogne-Franche Comté) et pays voisins (Suisse, Allemagne, Luxembourg, Belgique) contribuent à la diversité écologique, mais aussi à la multiplication et l'augmentation des menaces pesant sur la biodiversité du fait des différentes gestions agronomiques (Atlas 2016 agricole, DRAAF).

La diversité des milieux naturels et des paysages : La position géographique particulière du Grand-Est, situé à l'intersection de plusieurs grands massifs montagneux et de vastes plateaux calcaires et argilo-marneux, traversé par de grands fleuves, explique la diversité de milieux naturels et de paysage. Il y a 73 régions naturelles recensées dans le Grand-Est (selon le rapport d'ODONAT 2018), pouvant être regroupées au premier niveau en sept grandes entités discriminées selon leurs éléments de relief et leur organisation géologique (*figure 2*).

L'activité agricole dans le Grand-Est : Dans le Grand-Est, 54 % du territoire est en surface agricole (3 millions d'hectares de SAU), soit le même pourcentage qu'au niveau de la France (Atlas 2016 agricole, DRAAF). Les terroirs variés du Grand Est permettent une diversité des productions agricoles, notamment l'élevage, les grandes cultures et la viticulture (*figure 3*). Ce territoire est hétérogène de par sa diversité dans les activités agricoles mais également de par la variation au sein même des départements (en activité et en nombre de cotisants). Cette grande région se classe première au rang des régions céréalières françaises (Atlas 2016 agricole de la région Grand-Est) avec plus d'un tiers de la SAU occupée (Statistique agricole annuelle 2015). Comme beaucoup de territoires en France, les résultats économiques des exploitations sont très fluctuants dans le Grand-Est, notamment pour les activités n'incluant pas d'élevage comme on peut le constater sur la *figure 4*.

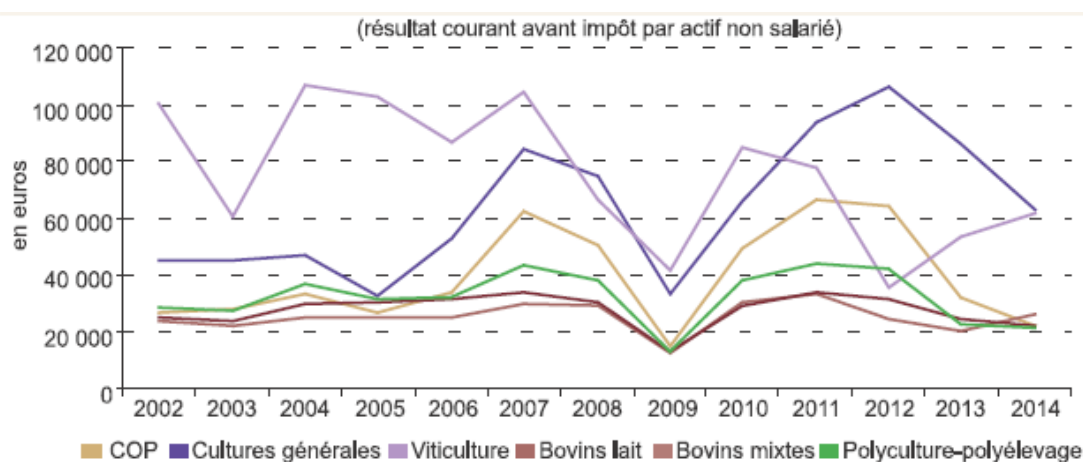
Des initiatives de protection des ressources : Les 6 Parcs Naturels Régionaux (PNR) et l'important réseau de sites Natura 2000 de la région Grand Est (*figure 5*) sont le symbole d'une importante diversité paysagère, culturelle et écologique. La fragmentation et dégradation des milieux, les pollutions et les espèces exotiques envahissantes entraînent une perte de qualité et de diversité (Stratégie régionale pour la biodiversité, Région Grand-Est 2019). Ces menaces sont en partie liées à l'activité agricole sur le territoire (Stratégie régionale pour la biodiversité, Région Grand-Est 2019).



Source : CCMSA – Effectifs au 1^{er} janvier 2017

Champ : Cotisants non salariés hors solidaires

Figure 3 : Chefs d'exploitation et coexploitants selon l'orientation de l'exploitation en 2017 dans le Grand-Est



Source : Agreste - RICA - année 2014

Figure 4 : Les résultats économiques des exploitations en fonction des filières dans le Grand-Est (résultat courant avant impôt par actif non salarié)

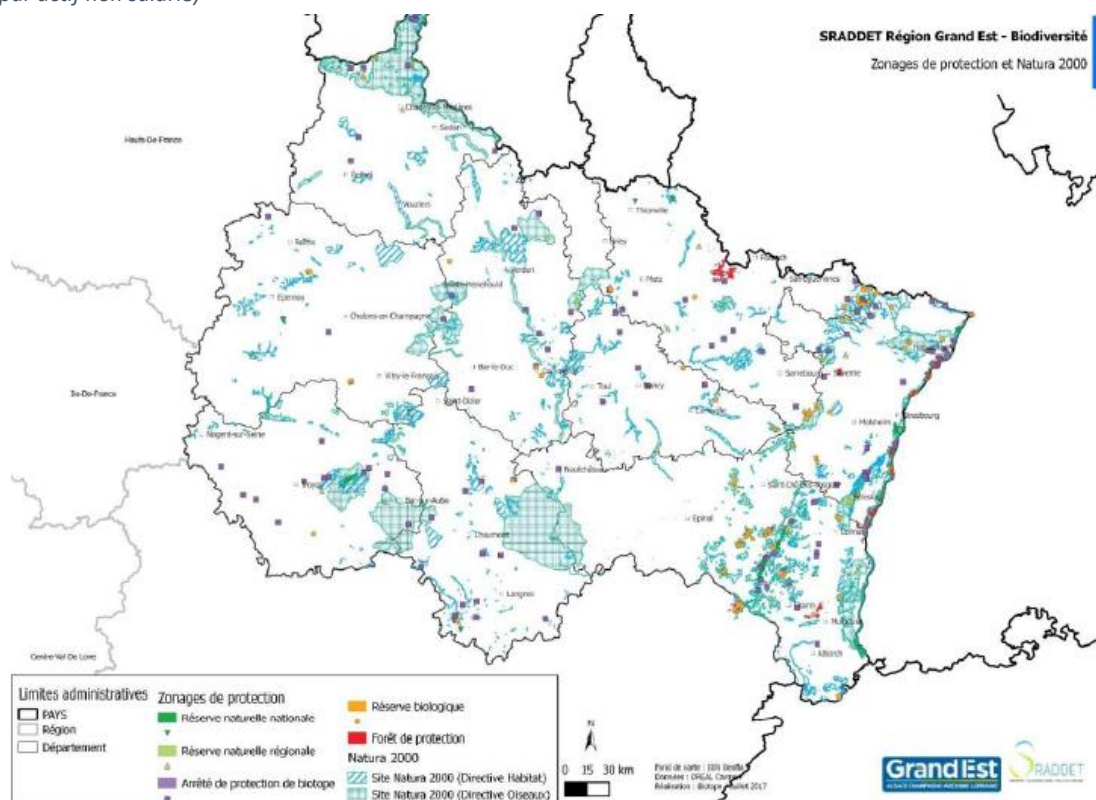


Figure 5 : Zonages de protections fortes et Natura 2000 dans le Grand-Est (source : BIOTOPE 2017)

Pour conclure, le territoire du Grand-Est présente des caractéristiques géographiques et agricoles particulières, ainsi qu'une véritable richesse environnementale. La nécessité de sauvegarder ces spécificités met en lumière l'importance de la mise en place des MAE.

1.2.2) Les MAEC : la programmation 2014-2020

Les MAEC (Mesures agroenvironnementales et climatiques) sont les mesures créées pour la programmation 2014-2020 (schématisation *figure 6*). Elles s'insèrent dans le règlement européen s'appliquant au Document Cadre National (DCN), et concernant les Programme de Développement Rural (PDR) à l'échelle régionale (anciennes régions). Les PDR sont au nombre de 3 dans le Grand-Est en 2014 : Alsace, Lorraine et Champagne-Ardenne. Les appels à projet (1 par PDR) produits par l'autorité de gestion et les co-financeurs nationaux font émerger des Projet Agroenvironnemental et climatique (PAEC). Les spécificités des territoires conduisent à l'émergence de problématiques différentes, en terme de type de production, d'exploitations, de densité de population, mais également sur les aspects environnementaux, économiques et sociaux. Les MAEC sont développées pour répondre aux enjeux et sont déclinées sous différentes formes:

- Mesures localisées (déjà présentes dans les programmations précédentes) constituent une action ciblée sur un type d'enjeu particulier répondant à une problématique locale. Elles sont composées de type d'opération (TO), ensemble unique d'actions, décrites dans le DCN et regroupées en « famille », Annexe II).
- Mesures systèmes, nouveautés des MAE dans cette programmation, portent sur l'ensemble des parcelles de l'exploitation. Elles complètent les effets environnementaux des mesures localisées et visent à un maintien ou une évolution du système global de l'exploitation.
- Mesures de protection des ressources génétiques, portant sur les races menacées et les espèces végétales.

Légalement, ces mesures se matérialisent sous forme de notices, document juridique opposable dans lequel sont repris : les objectifs de la mesure, le montant unitaire de l'aide, les critères d'éligibilité du demandeur, les critères de sélection, le cahier des charges à respecter par le demandeur et toutes les informations nécessaires à la mise en œuvre des pratiques.

Les mesures sont financées par l'Europe via le FEADER, et cofinancées par l'Etat (ministère de l'agriculture), les agences de l'eau, les conseils départementaux, et ou le conseil régional. Dans le Grand-Est, on compte trois agences de l'eau qui se partagent le territoire et appliquent une politique d'intervention différente (*figure 7*) : l'AERM (Agence de l'Eau Rhin-Meuse), AESN (Agence de l'eau Seine-Normandie) et AERMC (Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse)

A la lecture des PAEC de la région Grand-Est, on peut identifier plusieurs enjeux : l'enjeu eau, biodiversité, érosion des sols et l'enjeu système (mise en place ou maintien de systèmes plus agro-écologiques tels que la polyculture élevage par exemple). Ce sont les opérateurs qui définissent les enjeux

des PAE qu'ils créent en effectuant préalablement un diagnostic du territoire. L'accompagnement des exploitants consiste en la mise à disposition de l'information nécessaire à leur compréhension du sujet et à leur prise de décision. Après la contractualisation, les MAE sont instruites (engagées ou rejetées) par les DDT (Direction départementale des territoires). L'Agence de services et de paiements (ASP) met à disposition les outils d'instruction (logiciel et mode opératoire), réalise les contrôles et paye les annuités aux exploitants.

La programmation 2014-2020 est marquée par une hausse significative des demandes en Grand-Est. Compte tenu du nombre de demandes de MAEC dès 2015 et des enveloppes disponibles sur la base de prévisions initiales, il a été nécessaire d'instaurer des règles de plafonnement (différentes selon le PDR et le type de mesure) et de priorisation (prenant en compte les priorités d'intervention de l'Etat, *tableau 2) a posteriori*). Le début de programmation a été marqué par un retard d'instruction des demandes de MAEC d'un peu plus de deux ans en France, lié au retard de déploiement des outils par l'ASP, provoquant ainsi un mécontentement des agriculteurs. Le logiciel d'instruction utilisé, ISIS, comporte des modules qui n'ont été ouverts qu'en juillet 2017 et les paiements des soldes n'a démarré qu'en novembre 2017.

1.3) Problématisation

Après l'analyse bibliographique, il apparaît que les constats concernant les MAE sont assez vagues et peu concluants. Des thématiques des MAEC restent encore peu documentées (perception du dispositif, effets environnementaux et sociaux, ...), y compris dans le Grand Est. La question de la complexité et de l'efficacité des MAEC est soulevée. La DRAAF Grand Est a souhaité réaliser une évaluation à mi-parcours de l'adéquation des MAEC vis-à-vis des spécificités de son territoire. La gestion du dispositif des MAEC se décline en deux parties, tout d'abord leur conception, liée à celle des PAEC, puis leur gestion. Par un raisonnement inductif, prenant le Grand-Est comme illustration, des pistes d'amélioration seront proposées pour la nouvelle programmation de la PAC 2021-2027, qui ambitionne de réformer en profondeur la politique agro-environnementale européenne. La problématique guidant ma réflexion est donc :

En quoi la conception des MAE et la gestion du dispositif dans la programmation actuelle sont-elles adaptées au Grand-Est ?

Consécutivement à l'analyse bibliographique, différentes hypothèses ont émergé :

1) La conception et la gestion des MAEC sont basées sur le bénéfice que les différents acteurs peuvent retirer par rapport :

- aux enjeux environnementaux ;
- aux attentes et investissements des différents financeurs ;
- à l'exploitant (manque à gagner, motivations ...) ;
- aux obligations envers la Commission pour l'Etat et l'autorité de gestion.

Tableau 2 : Les règles de priorisation de l'Etat en 2015

Priorités Etat	Besoins estimés (en M€)	Modalités de financement en M€ (selon les priorités et plafonds fixés)	
		Part Etat	Part FEADER
Priorité P1	38,8	9,7	29,1
Priorité P2	1,2	0,3	0,9
Priorité P3	2	0,5	1,5
Priorité P4	7,1	1,8	5,3
Total des besoins	49,1	12,3	36,8

Tableau 3: Membres du Comité de pilotage

Membre	Organisme
Lucia De Simone	DRAAF Grand Est
Bénédicte Autret	DRAAF Grand Est
Isabelle Muquet	DRAAF Grand Est
Raphael Guillet	DRAAF Grand Est
Karine Prunera	DREAL Grand Est
François Klein	DDT Meuse
Sophie Schmitt	AERM
Anne Louise Guilman	AESN
Alix Muller	Conseil Régional Grand Est
Muriel Robin	DREAL Grand Est
Julie Garet	BAZDA
Cédric Gendre	INRA

2) L'efficacité des MAEC étant discutée, il existe un besoin de révision de la conception et la gestion des MAEC

3) Compte tenu de la pluralité d'acteurs impliqués, une transmission efficace de l'information entre les acteurs est nécessaire, par le biais de l'animation et de la communication

Nous verrons dans un premier temps la conception des PAEC et des MAEC, puis la gestion des mesures et pour finir les pistes d'améliorations potentielles.

Cette étude a été suivie par un comité de pilotage (*tableau 3*), ayant conduit à l'émergence de nouvelles problématiques et de nouvelles pistes de réflexion au cours des analyses.

1.4) Matériel et méthodes

Afin de répondre à ces questions et de valider ou non les hypothèses, cette étude a été réalisée en deux temps. D'abord, une étude quantitative a été exécutée, permettant d'appréhender les spécificités de conception et mise en œuvre des MAEC sur le territoire du Grand Est. S'en est suivie une analyse qualitative afin de connaître les avis, explications et raisons des choix réalisés sur le territoire par les acteurs, la plus-value étant de mettre les analyses de chiffres en lien avec la réalité du terrain. De plus, les acteurs, principaux concernés, ont été sollicités pour donner leur point de vue sur l'avenir des MAEC afin de comprendre leurs attentes d'évolutions pour la prochaine programmation. Cela permet d'appréhender leurs besoins, attentes et problématiques concrètes.

Analyse quantitative : Différentes bases de données ont été mobilisées afin d'étudier quantitativement la localisation et la souscription des MAEC en Grand Est. Pour les données de souscription, elles sont issues de l'outil ISIS, sur lequel sont mises à disposition des extractions pour les financeurs (datant du 22/02/2019 pour la campagne 2015 et du 06/05/2019 pour les campagnes 2016 et 2017). Elles regroupent diverses informations concernant les demandes de mesures, les surfaces demandées et les montants engagés par exploitation. Ces bases de données ont été complétées avec l'aide des DDT et via des données déjà analysées au sein de la DRAAF. Des dossiers clos n'apparaissent pas dans les données de 2015 et des dysfonctionnements d'ISIS ont été relevés pour 2016 et 2017, ne faisant pas apparaître toutes les données pour certains dossiers. Ces données manquantes ou inexactes ont été quantifiées et ne représentent pas plus de 5% de l'ensemble, on peut donc considérer que le biais est faible. D'autres données quantitatives de 2015 ont par ailleurs été mobilisées, issues elles aussi d'ISIS, mais portant cette fois sur la localisation des PAEC et MAEC souscrites en Grand Est (couches graphiques). Ces données ont été traitées par le service régional de la DRAAF en charge de l'Information Statistique et Economique (SRISE) pour la réalisation de cartes à l'aide du logiciel QGIS. Ce service s'est aussi chargé du croisement des informations contenues dans les couches graphiques, afin d'en retirer la proportion de la surface des PAEC faisant l'objet d'un engagement.

Analyse qualitative : La réalisation d'entretiens permet une analyse plus spécifique au Grand-Est et a pour objectif de mieux appréhender les différents points de vue sur le terrain. Il a donc été convenu

Tableau 4 : Tableau permettant de confronter les résultats de chaque entretien par thématiques

Catégorie	Sous-catégorie 1	Sous-catégorie 2
Conception	Perception du dispositif	
	Objectifs du dispositif	
	Principe de Zonage	
	Définition des enjeux	
	Durée du PAEC	
	Durée des mesures	
	Définition des mesures	Globalement
		Focus sur les TO
	Montant associé aux mesures	
Gestion	Instruction	
	Accompagnement des exploitants	Prospection
		contractualisation
		suivi
		Retour
	Interactions entre les différents acteurs sur le territoire	Valorisation (ou non?) des MAEC
		Relationnel entre acteurs
	Mise en œuvre	Tendance des demandes
		cahier des charges
		perception des exploitants
	Evaluation	des mesures chez agri
		du projet
Améliorations possibles	Conditions d'éligibilité	
	Cahier des charges	
	Sanctions et pénalités	
	Communication	
	Outil ISIS	
	Avenir	
AUTRE ?		

d'interroger les trois types d'acteurs principaux de la mise en œuvre opérationnelle des MAEC en Grand Est à savoir les opérateurs, les DDT et les exploitants. Il avait été prévu d'interroger des financeurs et acteurs politiques mais cela n'a pas pu être fait. Les acteurs interrogés ont été sélectionnés via la lecture des PAEC, l'analyse de données et les conseils de mes tutrices (liste en Annexe III). L'objectif a été d'avoir un panel de points de vues le plus vaste possible. 14 opérateurs ont été rencontrés, issus de 10 organismes différents sur les 36 dans le Grand-Est. Ces opérateurs étaient rattachés aux Parcs Naturels, aux chambres, à la CPIE ou encore à la Région Grand Est. Pour les DDT, 3 entretiens ont été réalisés (une DDT par PDR selon leurs disponibilités et le conseil de mes tutrices). L'enquête auprès des gestionnaires de DDT s'est également appuyée sur les résultats issus d'une réunion entre la DRAAF, le Conseil Régional et toutes les DDT du Grand Est ayant eu lieu début avril. Les 5 exploitants ont été choisis par rapport aux conseils des opérateurs et DDT afin d'avoir ici encore un panel le plus représentatif possible (type de mesure, d'exploitation, département et PAEC dont ils sont issus...) en accord avec les moyens disponibles (et en essayant d'éviter de se confronter à des personnes trop véhémentes). Les entretiens semi-directifs ont eu lieu entre mi mai et mi juin. Menés grâce à un guide d'entretien spécifique pour chaque type d'acteur validé par le COPIL les entretiens abordaient systématiquement les 3 thèmes centraux de cette étude à savoir : la conception des mesures et des projets, leur gestion ainsi que les améliorations possibles du dispositif (Annexe IV). Lorsque cela était possible, un enregistrement audio avait lieu. Un compte rendu par entretien a été tenu et les résultats ont été confrontés via un tableur (tableau 4). Le chef du SREAA, Raphaël Guillet, a été interrogé afin d'apporter des éléments concernant les jeux politiques entre les acteurs et leurs influences dans le contexte du dispositif des MAEC.

2) La conception des PAEC et des MAEC : une pluralité de points de vue et de besoins

Le nombre de PAEC et de mesures ouvertes dans le Grand Est en 2015 sont présentés dans le *tableau 5*. On note 66 PAEC dans la grande région répartis de façon hétérogène dans les différents PDR. On remarque également que l'ouverture du nombre de mesure est variable selon les PDR sans pour autant être corrélée au nombre de territoires.

2.1) Les PAEC : à l'intersection entre les attentes et besoins du territoire et ceux des financeurs ?

2.1.1) Les enjeux environnementaux des PAEC

La création de PAEC et l'ouverture des mesures qui y sont associées sont justifiées par l'existence d'enjeux environnementaux. Il a été défini (au sein de la DRAAF) jusqu'à 3 enjeux principaux, 1 enjeu secondaire et 1 enjeu indirect par PAEC. L'enjeu prédominant en occurrence dans le Grand-Est est l'enjeu « biodiversité » et est fortement lié aux zones Natura 2000 (*tableau 6* qui présente l'occurrence d'un enjeu en tant qu'enjeu principal dans les PAEC ouverts sur 2015). En comparant la carte de la répartition géographique des enjeux pour les PAEC aux mesures localisées (*figure 8*) et celle des zones Natura 2000 (*figure 5*), il apparaît que les MAEC localisées à enjeu « biodiversité » englobent une majorité des zones Natura 2000. L'enjeu « eau » est le 2nd en terme d'occurrence. Les mesures des PAEC pour lesquels cet

Tableau 5 : Nombres et répartition des PAEC ouverts par PDR dans le Grand-Est en 2015

PDR	Nombre de territoires ouverts	Nombre de mesures ouvertes	Nombre de mesures ouvertes par territoires en moyenne
Alsace	10	169	16,9
Lorraine	28	255	9,1
Champagne-Ardenne	28	154	5,5
Total général	66	475	

Tableau 6 : Occurrence d'un enjeu en tant qu'enjeu principal dans les PAEC ouverts en 2015 dans le Grand-Est

	AL	LO	CA	Total enjeu
biodiversité	17	36	19	72
eau	4	10	19	33
érosion des sols	2		2	4
système	4	14	7	25
Total Région	27	60	47	134

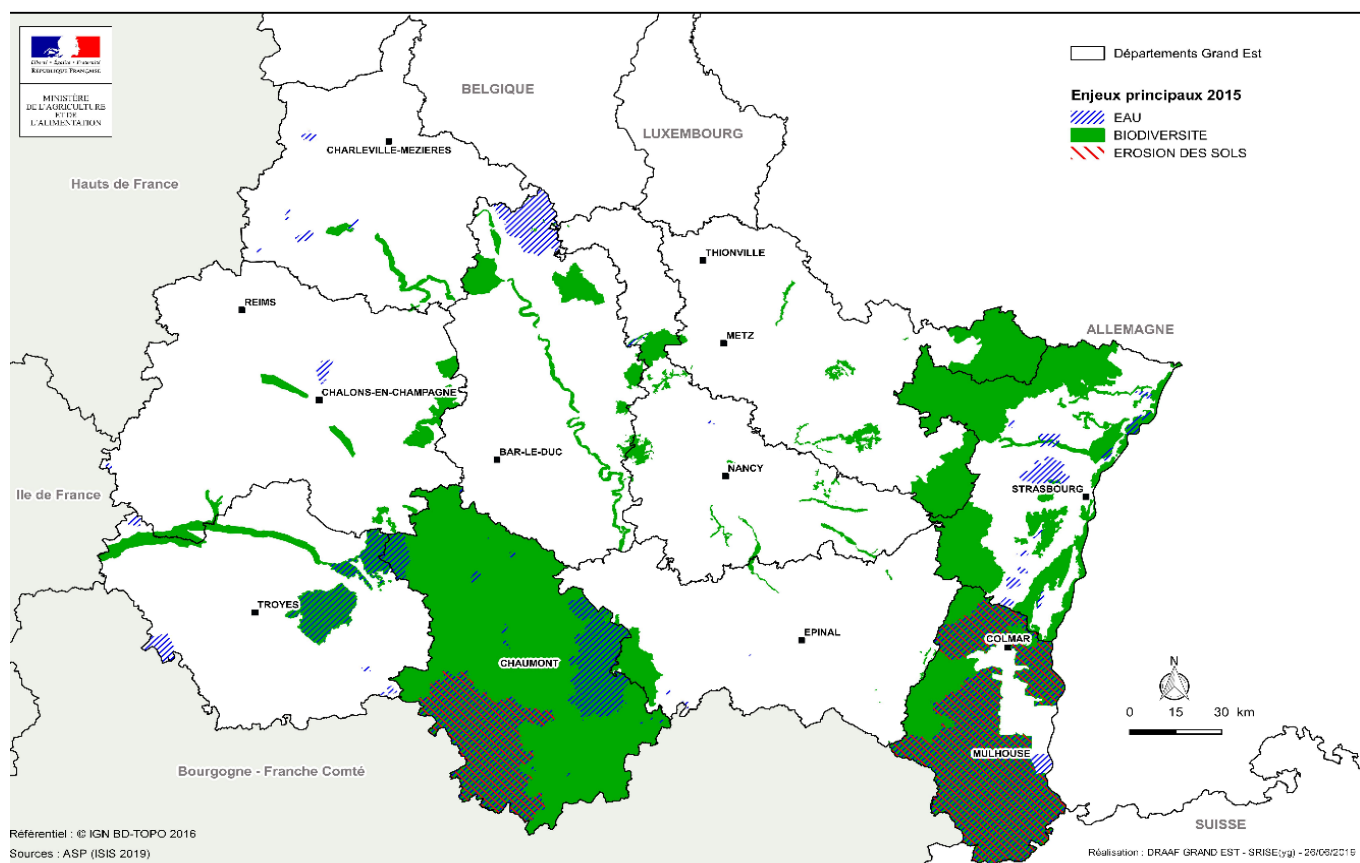


Figure 8: Enjeux principaux des mesures localisées dans la région Grand-Est

enjeu est prégnant sont principalement financées par les agences de l'eau. L'enjeu « érosion des sols » est moins fréquent que les autres enjeux, mobilisé dans 4 PAEC et peu mentionné par les acteurs rencontrés. Ainsi, soit cet enjeu est mal connu et appréhendé sur le territoire, soit il y est peu présent. L'enjeu « système » implique uniquement les mesures système tandis que les 3 premiers sont définis pour les mesures localisées.

Les données (comptages par exemple) sont rarement collectées ce qui empêche la caractérisation des enjeux comme évoqué dans la partie bibliographique de cette analyse. Au demeurant, pour certains territoires entièrement compris en zone Natura 2000, des comptages sont effectués et l'enjeu y est précisément quantifié. De même, dans certains cas pour l'enjeu eau, les analyses régulières d'échantillons permettent un suivi temporel rigoureux de l'évolution de la qualité de l'eau (mais dépend du captage, ...). Dans ces cas, les enjeux sont plus précis et justifiés scientifiquement.

2.1.2) Le zonage des PAEC : un dilemme entre une large couverture du territoire ou un recentrage plus local ?

Définir le zonage d'un PAEC permet de délimiter le territoire et ainsi les exploitations et parcelles qui pourront souscrire à une mesure. Les MAEC localisées, visant à une action spécifique, sont proposées sur des PAEC avec un zonage restreint et un enjeu très localisé.

Le relief des Vosges est intégralement couvert par les mesures localisées ce qui est lié à l'animation : une gestion précise liée à l'historique de souscription a eu lieu. La Haute-Marne a eu recours à une politique particulière, ouvrant le PAEC pour les mesures localisées sur tout le territoire et en subdivisant par sous-territoires en 2015. Il s'agit du seul département du Grand-Est couvrant tout son territoire avec les mesures systèmes et les mesures localisées. Ce choix a conduit à la priorisation du paiement des mesures, du fait du trop grand nombre de mesures demandées. Les acteurs rencontrés dans tous les autres départements (information issue de la réunion DRAAF et DDT et des entretiens) partagent le choix d'une restriction des mesures localisées à un plus petit territoire : cela évite potentiellement le recours à la priorisation et au plafonnement, ainsi que de s'adapter aux spécificités de la zone. Dans le cas de sites Natura 2000 des PNR, les opérateurs constatent que le zonage Natura 2000 n'est pas toujours adapté aux MAEC car sous forme d'îlots. Afin d'éviter ces difficultés, certaines zones sont assimilées à du Natura 2000 du fait de leurs caractéristiques similaires dans le PNR de Lorraine, et c'est une potentielle piste d'amélioration du dispositif concernant le zonage. Concernant les MAEC système, ces dernières sont le plus souvent ouvertes dans le Grand-Est sur la totalité des département (sauf pour l'Aube et la Marne et Alsace). Les MAEC proposées à différentes échelles spatiales depuis 2014 permettant de répondre au dilemme entre une large couverture du territoire et une action plus localisée. Les financeurs peuvent également influencer sur le zonage du PAEC en priorisant ceux qu'ils veulent financer (pour les captages par exemple).

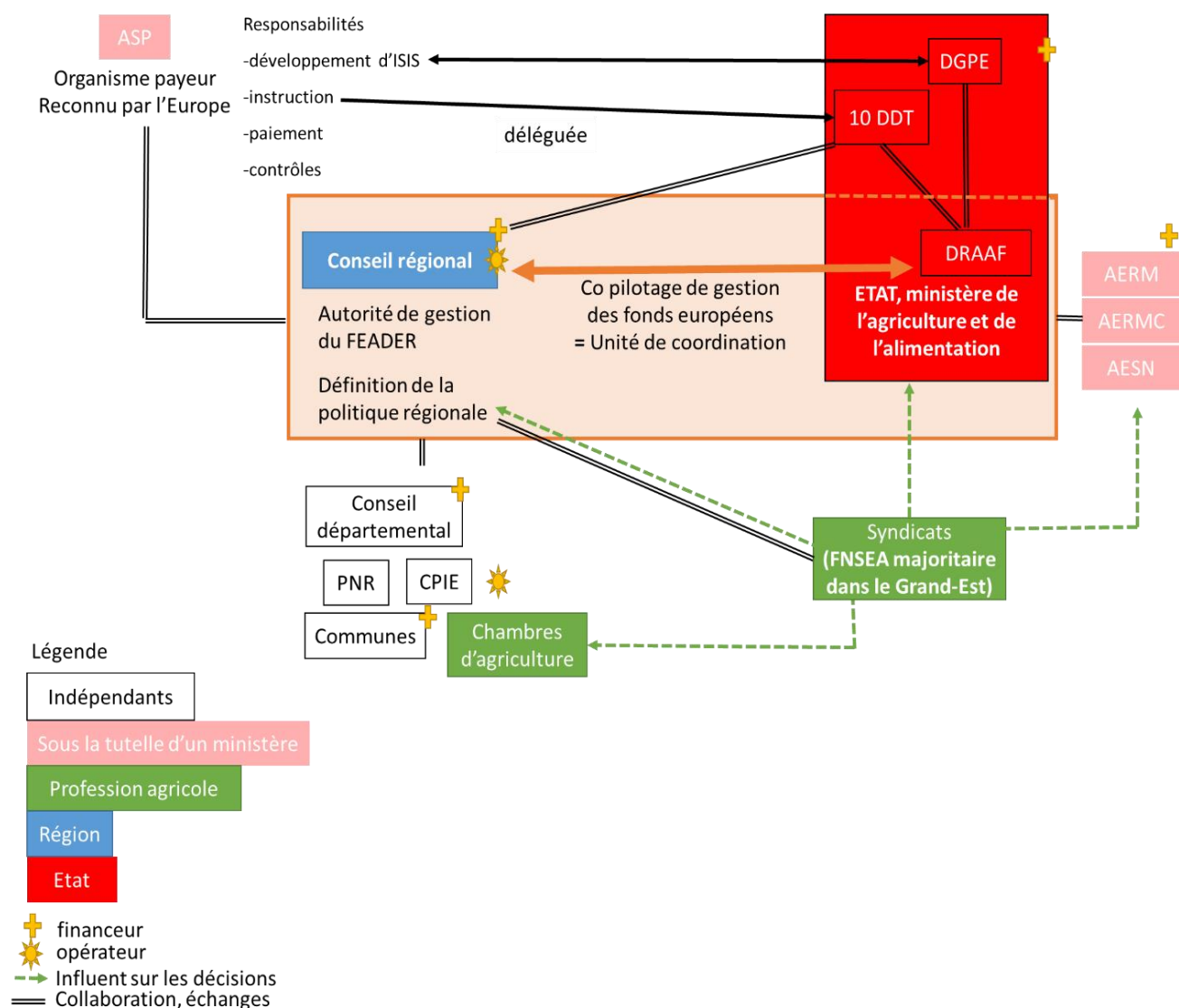


Figure 9 : Gestion organisationnelle et relations d'influences liées aux MAEC dans le Grand Est (données issues d'entretien)

Tableau 7 : Synthèse des engagements MAEC dans le Grand-Est au titre des campagnes 2015-2016-2017

Région	Nombre de MAEC ouvertes	Nombre de MAEC demandées	Nombre de demandes	Nombre d'engagements	Montant moyen/mesure ouverte/ha/an	Montant moyen/mesure demandée/ha/an	Montant moyen/mesure engagée/ha/an
AL	319	182	2 604	2 476	220	176	197
LO	463	440	3 903	2 832	116	139	134
CA	911	370	4 486	3 254	205	244	241
Total	1 693	992	10 993	8 562			
Code couleur :	Ouvertes	Demandées	Instruites				

2.1.3) Fréquence d'ouverture des PAEC

Seuls les opérateurs ont été interrogés au sujet de la fréquence d'années d'ouverture des PAEC lors des entretiens. Généralement, un PAEC est ouvert sur un territoire pour une campagne culturelle définie, le délai pour qu'un exploitant puisse s'engager sur les mesures associées est donc contraint. Certains projets peuvent être reconduits et ainsi ouverts plusieurs années de suite avec accord du financeur. D'après les opérateurs, la durée d'ouverture optimale d'un PAEC dépend de sa taille. Ainsi dans le cas d'un PAEC départemental (Haute-Marne), mais aussi pour le Parc Naturel Régional de Lorraine, les opérateurs éprouvent des difficultés à mobiliser tous les exploitants lors de la première année d'ouverture. Pour 2 opérateurs de chambre, au moins 3 ans de campagne d'ouverture sont nécessaires puisque cela permettrait aux exploitants de revoir leur itinéraire technique avant engagement. Cette alternative est pourtant plus compliquée à gérer d'un point de vue de l'enveloppe pour les financeurs, le facteur limitant étant le budget alloué à un projet.

2.1.4) Rôle et influence des politiques locales

Depuis 2014, l'Etat n'est plus l'autorité responsable de la gestion des fonds européens (FEADER notamment). Dans un objectif de décentralisation des pouvoirs (acte III de la décentralisation) un transfert aux régions a eu lieu. Ce transfert s'est avéré plus compliqué que prévu. Pour le FEADER, le transfert aux régions de la gestion de 90 % de son montant (10.3 Md€ sur 11.4 M d€) n'est qu'apparent (Cour des Comptes, 2019). Il y a un enchevêtrement de compétences pour le FEADER entre l'Etat et la région. Un copilotage a été mis en place entre la région et l'Etat dans le Grand-Est qui doivent, entre autres, gérer ensemble les MAEC. Le schéma représentant certains jeux politiques entre les acteurs impliqués dans les MAEC dans le Grand-Est (*figure 9*) a été réalisé suite à un entretien avec le chef du SREAA à la DRAAF Grand-Est. Plusieurs catégories sont à distinguer : les acteurs impliqués dans la définition de la politique (rôle institutionnel), c'est-à-dire la Région et l'Etat, et ceux liés à la mise en œuvre de la politique. Les trois acteurs principaux sont ceux dépendants de l'Etat, de la profession agricole et de la Région. Les syndicats, notamment la FRSEA, majoritaire dans le Grand-Est, ont une influence sur la plupart des acteurs. La potentielle orientation des prises de décisions donnée par la profession agricole est ainsi mise en avant par les flèches vertes. Finalement, les relations de collaboration et d'échanges présentées sur la figure permettent la bonne communication et le bon fonctionnement du système bien que la prise de décision et les délais qui sont liés à l'organisation du réseau d'interactions et la pluralité d'acteurs investis en sont complexifiés.

2.2) Les MAEC : un outil au service de l'environnement et adapté aux exploitants du Grand-Est ?

Un état des lieux global des mesures pour les campagnes 2015-2016-2017 a été réalisé (*tableau 7*), synthétisant les données portant sur le nombre et montant (en €/ha/an) des mesures différentes ouvertes, le nombre de demandes et d'engagements toutes mesures confondues. Une

Tableau 8 : Confrontation des résultats des entretiens concernant la durée des MAEC dans le Grand-Est

Point de vue	Durée plus courte	Durée maintenue à 5 ans	Durée plus longue
Environnemental			Besoin d'au moins 10 ans voire plus selon la dynamique de l'espèce, la fragilité et/ou la résilience de la zone. (DDT)
Exploitant	Eviterait l'appréhension des exploitants à s'engager et à se « retrouver coïncider » pour trop longtemps. (2 opérateurs) (ce qui n'est pas l'avis des exploitants, donc résultat à remettre en question)	Comme les rotations se prévoient sur 5 ans c'est parfait pour la gestion (opérateur et exploitant) Pour les mesures système, cela suffit pour maintenir de nouvelles pratiques. (DDT et 2 opérateurs)	Besoin d'une longue durée pour le maintien des pratiques non rentables sans le soutien de la PAC, surtout si le système est intensif ou fragile (petite exploitation). (DDT et opérateur) Pour les mesures localisées, et notamment les mesures de remise en herbe du système, une durée plus longue est nécessaire pour mettre en place la dynamique et la maintenir après les aides. Les exploitants prévoient et annoncent qu'à la fin du contrat, ils retourneront à nouveau leur parcelle. (DDT) Permet de mettre en place une dynamique (DDT et 2 exploitants)
Financier	Gestion de l'enveloppe budgétaire simplifiée (opérateur)		10 ans : augmenterait la confiance en l'efficacité des mesures notamment par rapport à leurs effets environnementaux (opérateur)
Administratif	Permet de recadrer rapidement si cela ne fonctionne pas bien : contexte de réforme (opérateur)		

première constatation de l'hétérogénéité de l'ouverture des mesures entre les PDR est ainsi présentée.

2.2.1) Durée de l'engagement : entre efficacité des mesures et crainte des engagements longs

Les avis divergent lors des entretiens concernant la durée des mesures (*tableau 8*). La « difficile » quantification des effets des mesures actuelles est soulignée dans ce tableau. Les acteurs ont fait remarquer que les améliorations environnementales actuelles (telles que l'amélioration de la qualité de l'eau dans certains captages ou la stabilité de la biodiversité) sont liées à des mesures datant d'au moins 15 ans. Un peu moins de la moitié des acteurs enquêtés (6 sur les 15, les autres acteurs n'en faisant pas état et étant donc potentiellement satisfaits avec la situation actuelle) ont mentionné le terme de « continuité » et ont proposé soit un fonctionnement par palier, soit des mesures de changement de pratique pour les 5 premières années, puis une aide pour le maintien de celles-ci au court des années suivantes, à taux dégressif. Ils indiquent que cela permettrait une « transition plus en douceur ». Les inconvénients d'un tel système sont son coût et sa complexité (paliers, taux dégressif), d'autant qu'un certain nombre de cas de force majeure et de résiliation existent pour la durée de 5 ans et risqueraient d'être plus nombreux. Les retours sont ainsi partagés, d'autant que la continuité des aides n'est pas inexistante ; certaines des mesures actuellement proposées sont des reconductions de mesures déjà proposées sur les programmations précédentes.

2.2.2) Définition du montant de l'aide : une simple question de manque à gagner ?

Il apparaît que 2 des 5 exploitants interrogés se plaignent du montant trop faible de l'aide. Les 3 restants ne remettant pas en question le montant sont satisfaits ou n'envisagent pas qu'il puisse y avoir un changement. Les opérateurs ainsi que les DDT considèrent que le consentement à recevoir des exploitants est mal pris en compte, ce qui n'est pas détaillé par les exploitants insatisfaits. Il est ainsi nécessaire de trouver une meilleure méthode de calcul des prix, prenant en compte les aléas climatiques. La méthode actuelle française est de fixer le prix de référence sur les variations de prix des 6 années précédentes. Les Pays-Bas ont tenté une l'indexation des aides agroenvironnementales sur une moyenne glissante des prix agricoles des deux années précédant le paiement de l'aide (Duval *et al*, 2016) ce qui peut engendrer des difficultés de gestion. Les mesures localisées impliquent une perte de rendement non compensée par la rémunération d'après les entretiens (opérateurs et exploitants). Des écarts existent en termes de rémunération moyenne des MAEC entre les trois PDR du Grand Est (*tableau 7*) et sont à l'origine d'un sentiment d'« injustice » entre les exploitants. Le montant moyen par mesure ouverte est de 116€/ha/an en Lorraine, 205 en Champagne-Ardenne et 220 en Alsace. Le montant étant lié à la contrainte, ainsi les opérateurs proposent des mesures plus ou moins contraignantes selon les secteurs. Quel que soit le PDR, peu de différence existe entre le montant moyen par mesure demandée à celui par mesure engagée (*tableau 7*). Ainsi, malgré le plafonnement et la priorisation (priorisation pour la Champagne-Ardenne uniquement), le montant à l'hectare reste

Conditions d'éligibilité, éligibilité de l'exploitation

Vous devez pendant les 5 ans de l'engagement avoir plus de 65,5 % de surfaces en herbe dans votre SAU. Ce taux est calculé chaque année sur la base des surfaces présentes dans votre déclaration PAC, selon les définitions et les modalités expliquées au point 6.

Pour le calcul spécifique de ce ratio, les surfaces gérées dans un cadre collectif et utilisées par l'exploitation sont prises en compte au prorata de leur usage.

Figure 10 : encarts extraits de la notice de la mesure SHP01 de 2015 publiée par le Conseil Régional

Cahier des charges

Respect annuel d'une part de surface en herbe dans la SAU de 70 % minimum.

le même au sein des PDR, ces règles n'influent donc pas sur le niveau de contrainte des mesures choisies et engagées. Les différences de règlement selon les financeurs (plafond inexistant peu importe les mesures dans le cas où le financeur est une agence de l'eau) sont peu compréhensibles et justifiables sur le terrain et doivent être réduites.

2.2.3) Conditions d'éligibilité, cahier des charges et utilisation des TO

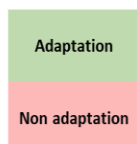
Cohérence entre conditions d'éligibilité et cahier des charges : Afin de laisser une marge de manœuvre aux exploitants pour se réajuster et rentrer dans le dispositif, les conditions d'éligibilité peuvent être plus souples que les règles à respecter une fois la mesure contractualisée (SHP01 par exemple *figure 10*). Il s'agit d'une des causes de l'incompréhension des exploitants et du non-respect du cahier des charges car ils gardent parfois en mémoire les exigences des conditions d'éligibilité.

Notion d'adaptation des mesures sur le territoire : Le cahier des charges des mesures, issu de la combinaison des cahiers des charges des différents TO, est élaboré par l'opérateur. Elle peut ponctuellement se faire en collaboration avec les élus du territoire (cas dans le 68 par exemple) voire avec les exploitants (démarche bottom-up). Ainsi, une prospection est faite auprès des exploitants pour près de la moitié des opérateurs interrogés. Un opérateur indique une limite de la contribution des exploitants, qui « ne disent pas toujours la vérité », et orientent les mesures selon leur intérêt (rémunération ou mesure ne provoquant pas de changements sur le territoire par exemple). Ainsi, la définition d'une mesure « adaptée » est différente selon l'acteur concerné. Est-ce que les mesures doivent répondre à des enjeux du territoire (tels que définis dans le PAEC) ou être en accord avec les pratiques déjà en place ? Doivent-elles conduire à un maintien ou à un changement de pratiques ? De nombreuses mesures sont considérées comme cohérentes par les opérateurs et les exploitants car elles ne conduisent à aucun changement sur l'exploitation. La mesure la SHP est considérée par exemple comme bien adaptée au territoire car elle est facile à mettre en œuvre pour les exploitants et ne conduit pas à de grand changement de pratiques d'après 2 opérateurs sur 10. Les autres acteurs ne se sont pas exprimés à ce sujet et la considèrent potentiellement comme relativement bien adaptée au territoire. Les remarques des DDT vont dans le sens de la rémunération d'un changement de pratiques : les mesures haies sont par exemple considérées comme « inutiles » car elles sont entretenues sans rémunération. Ces mesures ont pourtant été créées pour leur maintien. Evaluer les pratiques qu'il faut sauvegarder et celles qu'il faut instaurer permet de définir les objectifs des MAE mais ces choix ne semblent pas aller dans le sens d'une efficacité du dispositif d'après certains acteurs.

Nombre de mesures ouvertes : Une analyse du nombre de mesures différentes ouvertes et du nombre de mesures demandées pour 2015-2016-2017 est présentée dans le *tableau 7*. Des différences dans la gestion des MAEC entre les départements est mise en avant. En Lorraine, 95 % des mesures ouvertes ont été demandées. Les opérateurs de ce territoire ont tous indiqué qu'ils co-construisaient les mesures avec les exploitants, ce qui peut expliquer ce pourcentage. En Champagne-Ardenne 40 % des

Situation actuelle : MAEC Grand-Est	Adapté par rapport aux enjeux environnementaux définis dans le PAEC	Adapté par rapport aux besoins et attentes des exploitants	Adapté à la gestion administrative	Adapté pour les attentes des financeurs
Zonage Restreint : MAE localisées Large : MAE système	Action spécifique dans les zones à enjeu	Exploitants doivent être dans le territoire pour souscrire	0	Plafonnement et priorisation à gérer dans le cas du 52
	Large couverture du territoire	Large couverture du territoire donc plus d'exploitants sur la zone	0	
Ouverture du PAEC : 1 an	Ne permet pas à tous les agri de rentrer dans le dispositif tout de suite (difficulté de les atteindre par opérateurs) donc moins de souscription pour l'enjeu	Durée d'un an ne permet pas la réflexion des exploitants		
Durée des mesures : 5 ans	Besoin d'une plus longue durée pour avoir un effet écologique : au moins 10 ans pour certaines espèces	Durée considérée comme adéquate pour gestion de l'exploitation vu la prise de risque	Programme PAC sur 7 ans donc la gestion sur 5 n'est pas pratique	Durée courte permet plus de visibilité dans la gestion de l'enveloppe
Montant fonction de paramètres régionaux et locaux	Montant lié en partie à la contrainte donc à l'enjeu	Se sont engagés donc ne sont pas « perdants » malgré le montant et la difficulté	0	
Cahier des charges	Définis par opérateur via TO lors de la construction du PAEC	Incohérence entre conditions d'éligibilité et cahier des charges Incompréhension des exploitants, besoin du suivi des animateurs	Cumul de mesures créateur d'erreur dans la gestion	Travail avec les opérateurs dans la création des mesures ou bien calqué sur le cahier des charges pour les zones Natura2000
TO	Grand nombre de possibilités donc action spécifique à l'enjeu	Grand nombre de possibilités pour s'adapter aux exploitations	Cumul de TO créateur d'erreur dans la gestion	

Légende



Aucune information collectée



Aucun effet identifié

Échelle européenne

Échelle nationale

Échelle régionale

Figure 11 : Schéma bilan de la Conception des MAEC dans le Grand Est : niveau d'adaptation (gradient vert/rouge) des MAEC dans le Grand-Est selon les différents besoins et attentes du territoire. Proposition de mesure idéale.

mesures ouvertes ont été demandées. Les opérateurs et DDT indiquent qu'ils ont ouvert des mesures avec toutes les associations de TO possibles afin d'être au maximum en accord avec les spécificités du territoire, en partie d'où ce faible pourcentage. Une large couverture du 52 par exemple montre que cette stratégie a été fructueuse du point de vue des exploitants (présenté dans la partie 3) qui ont pu choisir les mesures les plus adaptées à leur système mais cela a conduit à des difficultés de gestion.

Utilisation des types d'opération : Pour 2 acteurs sur les 5 ayant parlé des TO (un opérateur de parc et une DDT), il y en a « beaucoup trop » (au nombre de 64 au niveau national), qui sont ainsi peu mobilisés dans le Grand-Est d'après les acteurs (35 différents présents dans les mesures engagées en 2015). De plus, au sein même d'un type d'opération, les références, dates, calculs et équations diffèrent selon le territoire et son enjeu. Cela permet une action très adaptée à la zone, mais conduit à des calculs fastidieux : 11 équations différentes pour le PNR de Lorraine pour la seule thématique de fertilisation. Un opérateur relève que le fait d'avoir des TO très restrictifs permet de cadrer l'action (ce qui est à la fois un avantage et un inconvénient) et d'éviter « de faire n'importe quoi ». Plusieurs acteurs n'ayant pas mentionné de difficultés liées aux TO, il est possible qu'ils soient satisfaits avec la situation actuelle. Il n'y a ainsi pas de consensus quant à la quantité de TO idéale.

Pour conclure cette 2^{de} partie, les conceptions des PAEC et MAEC sont liées à une pluralité des points de vue et des acteurs impliqués. La notion d'adaptation est donc subjective et varie selon le thème abordé ou l'acteur concerné (besoins et attentes différents). Une analyse de la situation actuelle des MAEC dans le Grand-Est (comprenant le contexte de retard d'instruction par exemple) est réalisée en fonction de la notion d'adaptation (*figure 11*). Il s'agit d'une simplification des conclusions directes liées au travail réalisé. L'utilisation d'un gradient (vert et rouge) permet de voir si globalement une composante est adaptée ou non. Certains acteurs exprimant la position d'un autre groupe d'acteurs (et notamment pour les financeurs), certains préjugés peuvent subsister.

3) La gestion des MAEC dans le Grand-Est : une pluralité d'acteurs

3.1) L'accompagnement des exploitants par les animateurs

3.1.1) Prospection

Outre la démarche en bottom up à l'ouverture d'un PAEC évoquée dans la partie 2), une interaction peut avoir lieu entre les opérateurs et les exploitants avant la contractualisation (comprise entre le 1^{er} avril et 15 mai de chaque année). Bien qu'ils développent une diversité de moyens de communication (courriers, alertes SMS, articles de presse), les opérateurs ne parviennent pas toujours à mobiliser de potentiels nouveaux contractants. Près de la moitié des opérateurs ayant répondu effectuent des diagnostics techniques chez les exploitants (PNRL, Grand-Est, Chambre d'agriculture 54), permettant de limiter les erreurs de déclaration par les demandeurs. Pour certains opérateurs, le diagnostic (mise au clair des critères d'éligibilité dans lesquels rentrent les exploitants) est obligatoire

Tableau 9 : Avantages et inconvénients des réunions faites dans le cadre de l'animation des MAEC dans le Grand-Est

Type de réunion	Avantages	Inconvénients
Réunion collective	Les exploitants peuvent avoir accès à plus d'informations : -Les pratiques et méthodes des autres exploitants. -Les réponses à des questions qu'ils n'auraient pas forcément posées.	C'est plus difficile pour les exploitants introvertis de poser des questions Les opérateurs déplorent une mauvaise ambiance et un effet de groupe conduisant à des reproches et des emportements, notamment mené par les syndicats lorsqu'ils sont présents.
Réunion individuelle	Permet un suivi très personnalisé des exploitants et une relation de confiance. Permet de « rentrer dans les fermes » et de voir les problématiques particulières et les besoins.	Couteux terme de temps et de moyens.

(20%), et ceux chez qui ce n'est pas le cas voudraient que ça le devienne. Deux types de réunions peuvent avoir lieu et leurs avantages et inconvénients ont été exposés lors des entretiens (*tableau 9*). Ces différents types de réunion sont liés à des territoires différents (plus ou moins vastes) et des objectifs différents (information détaillée non recueillie). Certains opérateurs ont recours aux deux types ce qui semble être, compte tenu des informations répertoriées dans le tableau, la meilleure des solutions lorsque le temps et les moyens s'y prêtent.

3.1.2) Contractualisation

L'aide à la contractualisation (démarches administratives liées à une demande) est nécessaire d'après 3 des 5 exploitants interrogés. Pour les 2 autres, l'aide a lieu mais n'est pas nécessaire. Cette démarche éviterait beaucoup d'erreurs (pour les DDT et pour 2 opérateurs sur 10) et donc de retards liés à leur correction lors de l'instruction ou de pénalités. Pour autant, la déclaration n'est pas faite directement par les opérateurs car ils « ne veulent pas être mis en porte-à-faux » en cas d'erreur. A noter en particulier que pour les contrats de 2015, les opérateurs n'ont pas eu accès au cahier des charges en temps et en heure ce qui a pu compliquer l'animation et la contractualisation (délais en lien avec le retard du début de programmation).

3.1.3) Suivi des agriculteurs engagés par les opérateurs

D'après 5 acteurs sur 11 (DDT, opérateurs et exploitants), le suivi des agriculteurs engagés dans une MAEC est efficace pour éviter les erreurs dans leur mise en œuvre et diminuer les pénalités. Un exemple de suivi est celui réalisé pour les exploitations lorsque le rôle de genêts est signalé : les opérateurs sont présents lors de la fauche et guettent la présence du volatile afin de l'évacuer en urgence. De plus, 2 acteurs (opérateurs) sur 11 pensent qu'effectuer un suivi est inutile car les exploitants sont en mesure de gérer seuls leurs mesures.

Il existe plusieurs freins à la mise en place d'un suivi technique. Lorsque la surface et le nombre d'exploitants ayant contractualisé et ayant un suivi est grand (en Haute-Marne notamment), la gestion est coûteuse et chronophage. Certains opérateurs (en Alsace), qui, n'ayant pas accès aux registres parcellaires graphiques (RPG), décident de « ne plus jouer le jeu » en n'effectuant pas les suivis techniques. Des exploitants pâtissent donc d'un manque de moyens et du manque d'accès des opérateurs aux données sur le territoire. Pour finir, des suivis relevant de « l'intérêt individuel » de l'exploitant sont payants dans certaines chambres d'agriculture. Lorsqu'ils ne peuvent se résumer à un point téléphonique, le montant peut s'élever à 500-1500€/an. La moitié des exploitants interrogés s'insurgent et « refusent d'entrer dans un système payant ». Dans les PNR et CPIE interrogés, le suivi est lui gratuit. Du fait des services payants proposés par la chambre, des tensions entre exploitants et opérateur ou de la difficulté de communication, l'accompagnement n'a parfois pas lieu ou est fait par d'autres acteurs. Les exploitants se tournent donc parfois vers leur syndicat (suivi gratuit pour tout

Les coûts de transaction sont les coûts liés à un échange économique, ce qui est le cas dans ce contrat. Il peut être direct ou indirect (prospection, temps et efforts passés à la négociation et à la réflexion, appréhension du risque lié à la transaction etc ...) L'idée d'un coût du dispositif de prix a été évoquée pour la première fois par l'économiste Ronald Coase, dans son article *The Nature of the Firm* (1937). Ces coûts vont dans les deux sens puisque les deux parties du contrat sont impliquées dans la prise de décision, néanmoins on se focalise ici sur les coûts de transaction de l'exploitant.

Figure 12 : Précisions sur les coûts de transaction

Tableau 10 : Etat des lieux sur le montant moyen des MAEC dans le Grand-Est pour 2015

Région	Montant moyen/mesure ouverte/ha/an en €	Montant moyen/mesure demandée/ha/an en €	Montant moyen/mesure non demandée/ha/an en €
AL	340	175	293
LO	140	123	153
CA	193	235	186
Moyenne totale	225	177	211

exploitant ayant réglé sa cotisation). Dans ces cas, l'influence des syndicats sur le fonctionnement du dispositif est accentuée et il est probable qu'ils soient moins compétant sur les conseils à donner aux exploitants au regard de l'enjeu du territoire.

3.1.4) Communication sur les effets des MAEC

Le manque d'études sur l'impact environnemental des MAEC est déploré par les agriculteurs et les opérateurs, demandeurs d'informations sur le sujet. De plus, 10 opérateurs rencontrés sur 13 affirment qu'aucun bilan de contractualisation ne leur est présenté, ce qui relève du rôle de l'opérateur. Dans de rares cas, il y a un retour au sujet des impacts des MAEC sur le territoire : si le zonage est en Natura 2000 ou s'il est lié à une agence de l'eau qui organise des réunions de communication. Les interrogés trouvent ce retour bénéfique. Les exploitants s'engagent dans des MAEC pour des raisons diverses, répertoriées durant les enquêtes et listées ci-dessous :

L'attrait d'une aubaine économique : Le *tableau 7* permet de constater qu'en Alsace, les exploitants demandent en moyenne des mesures moins rémunératrices que celles ouvertes. La tendance en Lorraine et en Champagne-Ardenne est inverse. Ces tendances ne sont pas mises en avant lors des entretiens ce qui remet en question la représentativité de mon échantillon. Lors des entretiens, 10 acteurs sur 16 considèrent les MAEC comme des « aubaines économiques » et de l'« opportunisme » pour certains exploitants, qui ne choisiraient que les plus rémunératrices. Le *tableau 10* présente, pour 2015 uniquement, les mesures non demandées. En Champagne-Ardenne, la tendance donnée lors des entretiens est en accord avec les valeurs du tableau : le montant moyen des mesures demandées plus élevé que celui des mesures engagées. A contrario, il y a une différence entre les analyses de données et les entretiens sur le terrain en Alsace et en Lorraine. Le montant moyen des mesures non demandées pour ces 2 PDR est plus élevé que celui des mesures demandées. Ainsi, d'autres facteurs rentrent en compte dans le choix des mesures par les exploitants.

La notion d'aubaine économique est toutefois à nuancer. Les MAEC permettent à deux exploitants rencontrés de « prendre la décision de continuer [leurs] efforts », ce qui s'inscrit dans une logique de rémunération pour le maintien de pratiques. Les MAEC correspondent au système d'exploitation et ne conduit à aucun changement pour 4 exploitants sur les 5 rencontrés. Les opérateurs ouvrent des mesures restrictives sur les zones avec un bas potentiel de production, permettant ainsi aux exploitants d'avoir une mesure rémunératrice sur une zone qu'ils n'auraient pas pu exploiter efficacement. Il est difficile de comparer ces faits à une analyse de données compte tenu des ressources disponibles lors de cette étude. Le seul exploitant rencontré ayant changé sa façon de fonctionner et ayant pris en compte le manque à gagner est celui ayant contracté une mesure d'évolution (SPE05). Celui-ci indique qu'à la fin de son contrat, il reviendra vers l'état initial de son exploitation qui est plus rentable. Ce constat marquant pose la question de la représentativité de ce discours à l'échelle régionale. Les autres exploitants, ayant des mesures de maintien de pratiques,

Tableau 11 : Montant moyen des MAEC dans le Grand-Est pour 2015 par dispositif

	Montant moyen des mesures système/ha/an	Montant moyen des mesures localisées/ha/an
AL	119	249
LO	92	147
CA	112	215
Moyenne totale	107	204

indiquent qu'ils maintiendront les pratiques à la fin de leur contrat car ce sera devenu une habitude. Cela conduit à s'interroger sur la notion de prise de risque économique lors de la contractualisation des MAEC mais aussi de l'utilité des mesures dont l'objectif initial est de faire évoluer les pratiques.

L'équilibre entre exigences de la mesure et montant : Les tendances d'engagements sont en partie corrélées au niveau d'exigence de la mesure souscrite. Pour 2 exploitants sur 5, si une mesure est considérée comme trop contraignante par rapport au financement associé, elle ne sera pas demandée. Les 3 autres exploitants ne s'exprimant à ce sujet, ils ne prennent potentiellement pas en compte la contrainte. La notion de contrainte est subjective et dépend du système d'exploitation. L'opérateur de l'Aube et un exploitant dans le 52 indiquent que demander des mesures sur toute l'exploitation est contraignant et « dangereux » (du point de vue économique). Les acteurs (exploitants et opérateurs) constatent que les mesures systèmes ont « presque le même montant que les mesures localisées ». Dans le *tableau 11*, présentant le montant moyen des mesures ouvertes, par hectare, par an et par dispositif en 2015, les mesures localisées ont toujours un montant moyen plus élevé que les mesures systèmes (écart moyen de 97€) et sont donc plus rémunératrices à l'hectare puisqu'elles peuvent parfois se cumuler sur les exploitations, ce qui ne va pas dans le sens des témoignages.

Influence de l'animation : Un exploitant indique qu'il fait confiance aux animateurs « les yeux fermés » pour choisir ses mesures ce qui met en avant le poids de l'animation sur l'engagement. L'opérateur de la CPIE de la Meuse a mentionné lors des entretiens l'influence de l'accompagnement sur les tendances de contractualisation (mesures concernant le rôle des genêts notamment). L'étude de 2013 (Escot et al, 2013) souligne également que le travail d'animation et de sensibilisation est le facteur le plus important dans la contractualisation. Ainsi, le fait que certaines mesures ne soient pas demandées peut être lié en partie à un défaut d'animation (difficile à quantifier).

Rapport aux enjeux définis sur le territoire : Au cours des entretiens, aucun acteur n'a mentionné la motivation liée à l'enjeu environnemental du PAEC dans le choix des mesures. Les exploitants ayant été interrogés à ce sujet reconnaissent à l'unanimité ne pas savoir de quel enjeu il s'agit. Pourtant, une volonté de « bien faire » et une conscience écologique forte existent d'après 2 opérateurs, 1 DDT et 1 exploitant (localisés en Alsace et Lorraine). Le fait que peu d'acteurs s'expriment à ce sujet va dans le sens de l'analyse bibliographique. En effet, une contractualisation trop faible a été constatée pour les MAE exigeantes et dans les zones à forts enjeux environnementaux lors des précédentes programmations (Desjeux et al., 2011). Les deux premiers facteurs de choix chez les exploitants présentés sont également relevés sur les programmations antérieures ; la tendance des demandes des mesures est liée à leur niveau de contrainte et de rémunération (Dupraz et Pech, 2007).

3.2.2) Synthèse des engagements pris pour la campagne 2015

Une hétérogénéité des engagements par PDR est liée (outre les effets de l'animation évoqués) (*tableau 7*) aux différences d'exploitants éligibles aux mesures (donnée non disponible).

Tableau 12 : Mesures d'amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles dans le Grand-Est pour 2015-2016-2017

API	nombre de demandes engagées	nombre de colonies	Montant total engagé 5 ans	Montant moyen engagé 5 ans par demandeur
AL	27	14 244	1 495 620	55 393
LO	69	25 282	2 654 610	38 473
CA	30	18 942	1 988 910	66 297

Tableau 13 : Mesures de protection des races menacées de disparition dans le Grand-Est pour 2015-2016-2017

PRM	nombre de demandes engagées	UGB	Montant total engagé 5 ans	Montant moyen engagé 5 ans par demandeur
AL	62	2 208	2 208 000	35 613
LO	48	1 221	1 221 300	25 444
CA	12	170	170 000	14 167

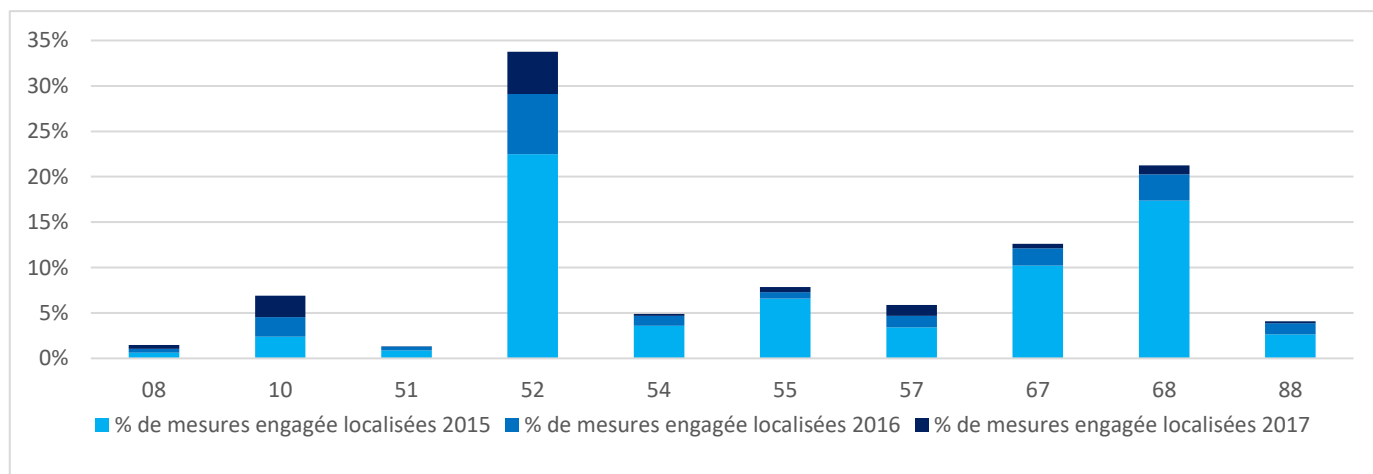


Figure 13 : Part de chaque département dans le nombre de demandes engagées pour les mesures localisées par année

Mesures de protection des ressources génétiques : Les mesures d'amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles (API) et de protection des races menacées de disparition (PRM) sont les deux mesures ouvertes sur tout un PDR du territoire étudié. La race vosgienne est par exemple l'espèce protégée avec le plus d'individus dans le Grand-Est. Les *tableaux 12 et 13* présentent les analyses de la contractualisation et mise en œuvre de ces mesures pour les années 2015-2016-2017. On constate le soutien d'un total de plus de 58 000 colonies d'abeilles et plus de 3 500 UGB dans le Grand-Est. L'engouement des exploitants pour ces mesures est assez hétérogène entre les PDR. La Lorraine est le PDR avec le plus grand nombre d'engagements pour les mesures API. L'Alsace et la Champagne-Ardenne sont quasiment égales en terme d'engagements ces mesures, soit plus de moitié moins que la Lorraine (*tableau 12*). Pour les PRM, l'Alsace est le PDR avec le plus d'engagement suivi par la Lorraine, tous deux supérieurs à ceux en Champagne-Ardenne (*tableau 13*). Cette différence est liée à la présence de race Vosgienne dans le massif des Vosges. Pour les deux types de mesures, les différences peuvent être en partie liées à l'animation sur le territoire. Pour compléter cette analyse, l'accès au nombre d'exploitations éligibles aurait été nécessaire afin d'avoir une pondération.

Mesures localisées : La répartition du nombre de mesures engagées dans le Grand-Est est hétérogène (*figure 13*). La Haute-Marne représente plus de 20% des engagements pour 2015 (lié à sa politique particulière). La *figure 14* présente pour chaque département le zonage des PAEC ouverts et les surfaces engagées en mesures localisées, par rapport à la répartition de la SAU en 2015. La Haute-Marne se démarque par une large couverture du département par des engagements localisés. D'autres part, des différences de contractualisation dans les autres départements existent. Ainsi, dans le sud du massif des Vosges, une large surface est contractualisée. Cette situation géographique particulière conduit à une contractualisation des mesures localisées car l'activité agricole est plus compliquée dans les massifs ; les MAEC y sont ciblées sur l'herbe. Plus de 15% des engagements du Grand-Est sont dans le 68 du fait de la politique menée par les acteurs. Une rupture à la frontière du 88 témoigne également de l'influence de politique locale malgré les similitudes géographiques (massif vosgien). La Lorraine et la Champagne-Ardenne (hors 52) présentent des surfaces plus restreintes en terme de zonage de PAEC (qui suivent globalement les zonages Natura 2000) et donc de fait moins de zones engagées bien que le taux de couverture soit important. La localisation des types d'opérations des mesures engagées en 2015 par groupe de TO est présentée en *figure 15*, tandis que la *figure 16* présente l'occurrence des types d'opérations dans les engagements en 2015:

Mesures Herbe, Milieu et Ouvert : Les mesures incluant un TO Herbe sont majoritaires sur le territoire. Le TO apparaissant le plus de fois dans les engagements est Herbe_03 (Absence totale de fertilisation minérale et organique azotée sur les prairies et habitats remarquables) à hauteur de 2 222 engagements (52 890 ha). Le TO Herbe_06 (Retard de fauche sur prairies et habitats remarquables) apparaît 1 565 fois (24286 ha). Les mesures associant des TO Herbe et Milieu sont dans les mêmes

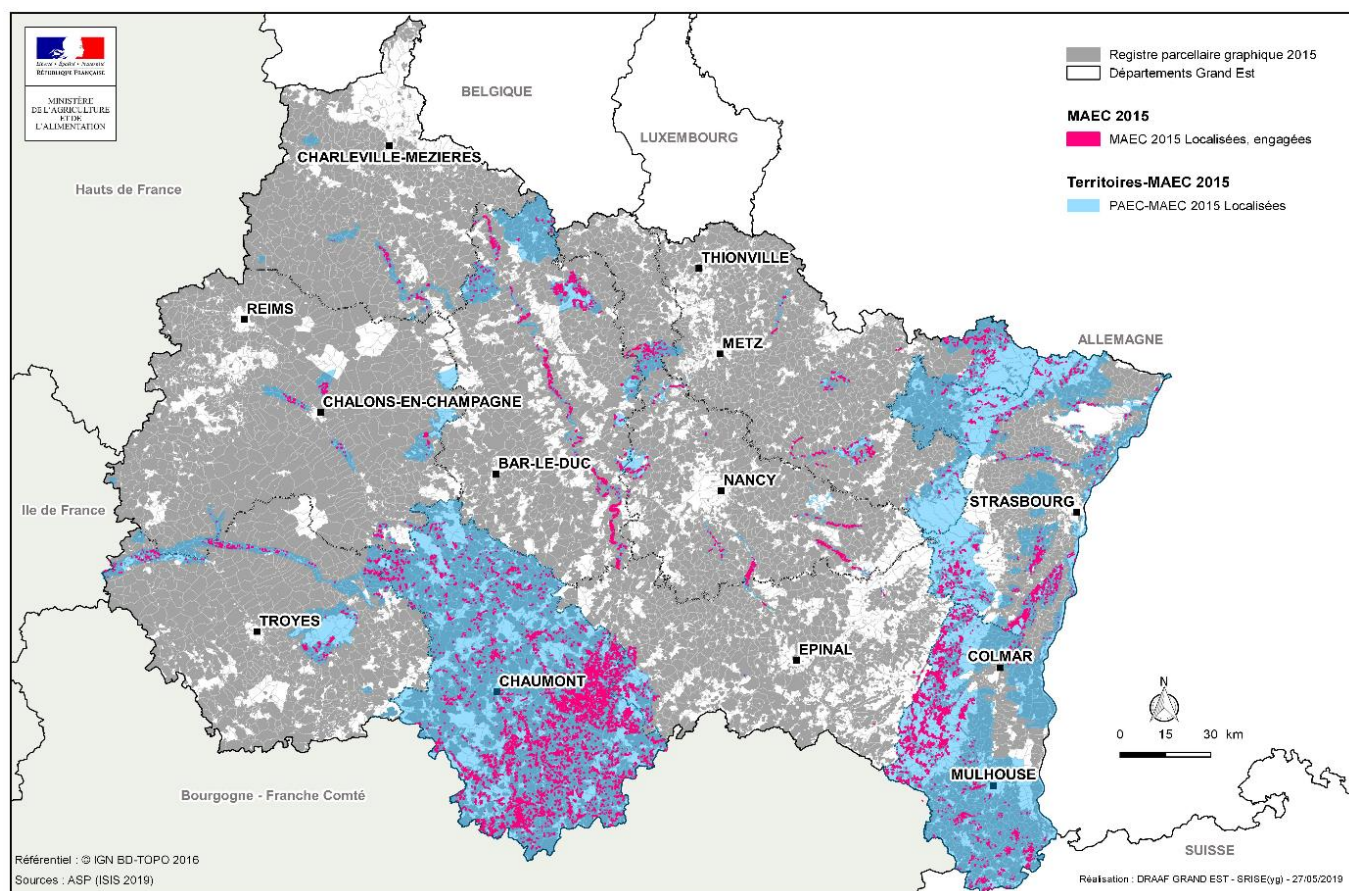


Figure 14 : MAEC localisées engagées en 2015 et PAEC associés dans le Grand-Est

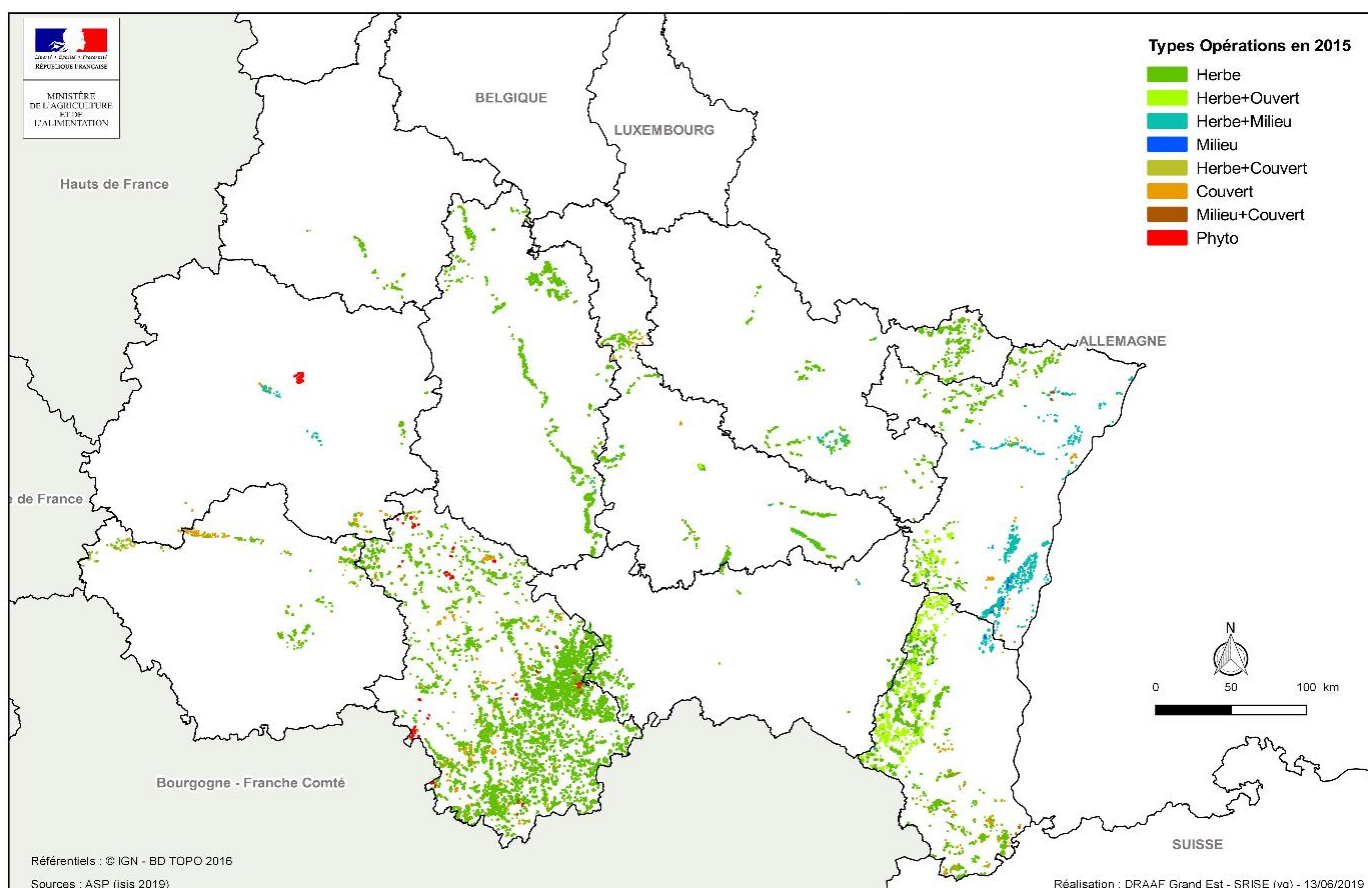


Figure 15 : Localisation des TO par groupe des mesures localisées engagées en 2015 dans le Grand-Est

zones que les mesures associant uniquement les TO Milieu. Durant les entretiens, une DDT et plusieurs opérateurs expliquent que ces mesures compensent la disparition PHAE (prime herbagère agroenvironnementale, proposée durant l'ancienne programmation). Un exploitant indique qu'il prend les mesures Herbe car elles sont les plus adaptées à son exploitation et les plus faciles à mettre en œuvre. Les mesures associant des types d'opérations « ouvert », visant à maintenir et entretenir des territoires en déprise, sont mises en place dans les massifs ce qui est cohérent par rapport à la problématique d'expansion de la forêt.

Mesures linéaires : Les mesures de type linéaire ne sont pas représentées sur la *Figure 15* car trop peu contractualisées pour être visibles. Elles sont « inutiles » d'après les DDT, pour qui les pratiques sont en simple maintien. Il est également possible que ce point de vue témoigne de contraintes ou difficultés liées à ces mesures lors de l'instruction. Un opérateur du 52 considère que ces mesures sont à maintenir sans quoi les pratiques seraient abandonnées. Ces actes dépendent de l'exploitant et de la situation de son exploitation.

Mesures phyto : Les mesures de réduction d'IFT sont trop contraignantes à mettre en œuvre ce qui explique la faible surface engagée d'après 1 exploitant et 2 opérateurs (rendement, propagation de maladies dans les parcelles...). Au regard de la carte des enjeux (*Figure 8*), il apparaît que les mesures phyto ne sont engagées que dans les zones de captages (seules zones où elles ont été ouvertes en Grand Est). Pourtant les opérateurs en Alsace affirment que ces mesures sont très adaptées dans les zones inondables (cf partie conception) qui ne sont pas forcément référencées en enjeu eau. Cela met en avant la question de la cohérence des enjeux définis, des mesures proposées et des engagements qui s'en suivent.

Mesures système : Les mesures système sont ouvertes sur tous les départements en 2015 sauf dans l'Aube et la Marne (*figure 17*). La contractualisation est hétérogène d'un territoire à l'autre en terme de surface et d'engagements (*figure 17 et 18*). La *figure 19* indique les types de mesures système engagées sur les surfaces en 2015.

SHP : Les Ardennes et les Vosges sont les deux départements représentant la plus grande part d'engagements en mesure système SHP, respectivement 10 et plus de 20% en 2015 (*figure 17*). Cette mesure étant contractualisée dans le département des Vosges, le Haut-Rhin, Bas-Rhin et Moselle, ainsi que dans le sud de la Haute Marne et dans le nord des Ardennes (*figure 19*), la localisation coïncide avec les massifs des Vosges et Ardennes (*figure 2*). Les SHP constituent, d'après les opérateurs et DDT, une compensation à la disparition de la PHAE car liées à l'herbe. En effet, un des critères d'éligibilité) la SHP est 65,5 % de surface en herbe dans la SAU.

SPE : Peu de surfaces sont engagées dans ce type de mesure système (*figure 19*). En Alsace, les SPE n'ont pas été ouvertes car considérées comme trop éloignées de la situation agricole : d'après la DDT du 68 et l'opérateur du Parc Naturel Régional des Vosges du Nord, la limite du cahier des

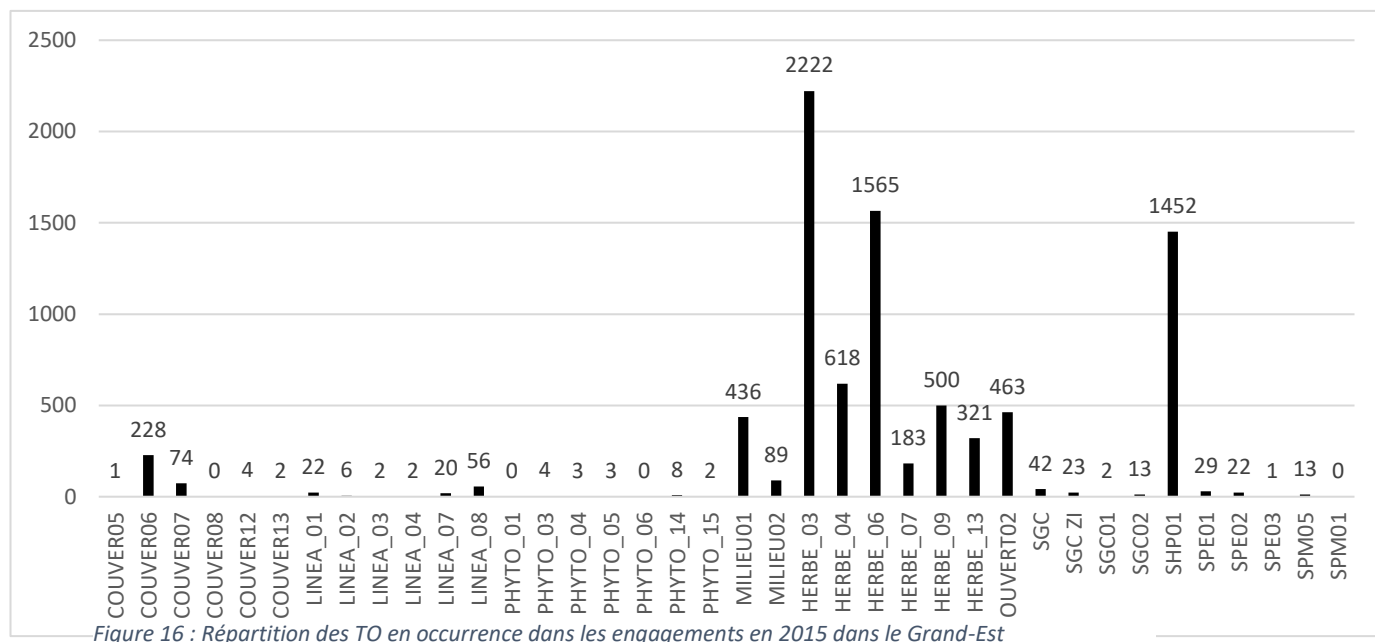


Figure 16 : Répartition des TO en occurrence dans les engagements en 2015 dans le Grand-Est

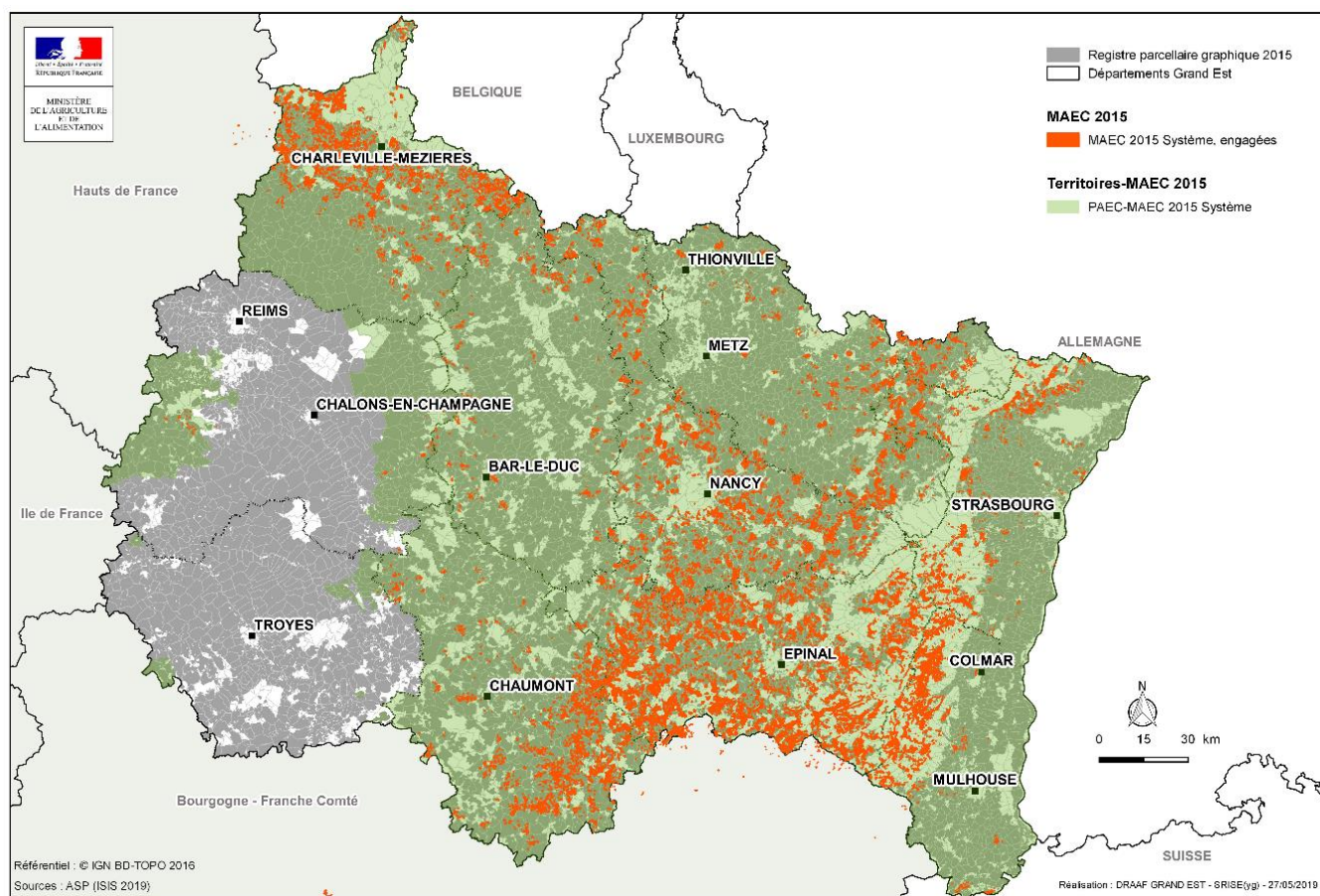


Figure 17 : MAEC système engagées en 2015 et PAEC associés dans le Grand-Est

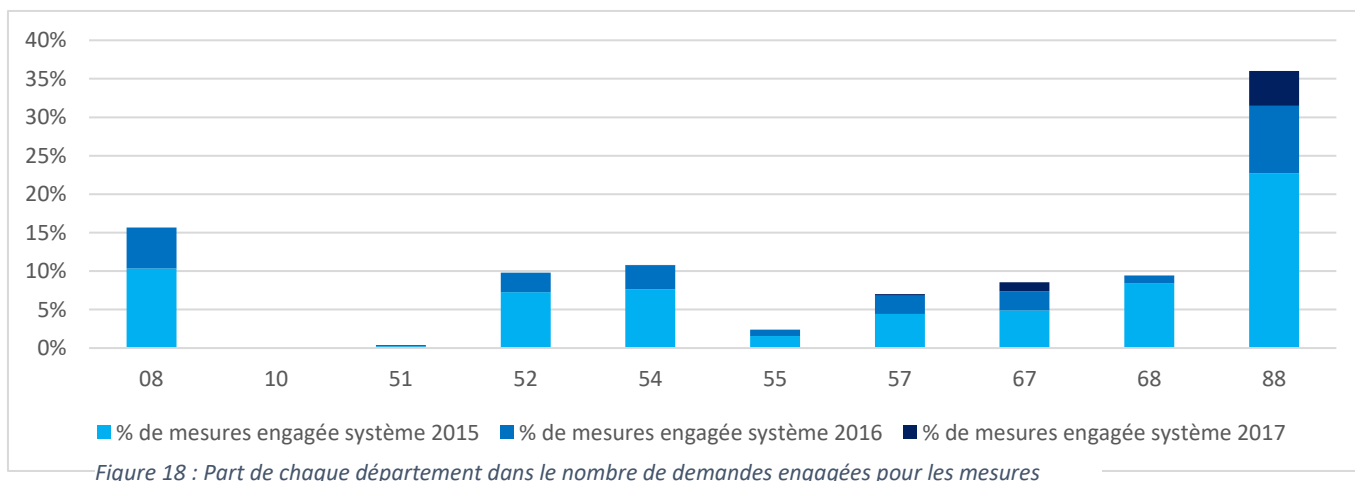


Figure 18 : Part de chaque département dans le nombre de demandes engagées pour les mesures

charges à 10 UGB est trop stricte pour le piémont et exclut beaucoup d'exploitants. Un exploitant engagé en SPE évolution témoigne que le changement de système est intéressant mais difficile pour lui : le respect du cahier des charges s'apparente à de la « survie ». Il annonce à l'avance ne pas savoir « comment [il] va faire pour respecter [les normes de traitement] les dernières années ». Les dernières contraintes à respecter sont trop strictes pour lui, cependant, n'ayant pas d'autres avis dans ce sens, il n'est pas possible de faire une généralité de ce témoignage.

SGC : Cette mesure système est la moins contractualisée dans le Grand-Est et les engagements sont à 77% localisés dans le département de Meurthe-et-Moselle en 2015. La complexité du cahier des charges pour les SGC est rapportée lors des entretiens : les opérateurs indiquent ne pas avoir compris la période à considérer pour l'engagement.

Les mesures système font l'objet d'engagements différenciés selon les départements. Des mesures sont considérées comme « élitistes » (exigence ou de complexité ressenties) selon certains acteurs rencontrés et ne sont pas adaptées aux spécificités des territoires d'après certains points de vue.

Synthèse de la souscription des mesures : Le nombre de mesures engagées avec les différents codes par classes de fréquence de demande des mesures est présenté sur la *figure 20* pour les campagnes 2015 à 2017. Quel que soit le type de mesure, il y a plus de mesures peu engagées que de mesures très engagées. Pour les mesures localisées, près de 600 codes mesures différentes sont demandées entre 1 et 5 fois. On peut donc s'interroger sur la nécessité de proposer un nombre important de mesures localisées, et sur leur efficacité compte tenu du nombre de mesures très peu demandées. La typologie des mesures peu demandées reste à effectuer pour préciser l'analyse. En Alsace, dans le PAEC Montagne Vivante, il est obligatoire pour les exploitants de s'engager dans des mesures localisées s'ils ont souscrit à une mesure système (*figure 21*). Cette règle permet de mettre en lien les mesures localisées et les mesures système et de ne pas avoir de spécialisations par départements (Vosges notamment). Le 52 a par exemple une surface importante engagée dans les deux grands types de mesures, tandis que le 51 ou le 08 ont peu de surfaces engagées car peu de PAEC sont ouverts. Des explications à ces tendances peuvent être l'animation des opérateurs plus ou moins investis et l'adaptation du dispositif au territoire du point de vue des exploitants.

3.2.3) Contrôles, pénalités et sanctions : le bâton

Le contrôle de l'application des mesures est réalisé par l'ASP. Les contrôles et sanctions sont définis par le cadre national et par décret. Les contrôles ne sont pas adaptés à la situation d'après l'opérateur du 52, un exploitant et la DDT du 68 a et les acteurs présents à la réunion DRAAF-DDT. Souvent considérés comme trop axés sur la forme au détriment du fond, une prise de recul est nécessaire concernant les modalités. Dans le cas d'obligations de résultats, certains contrôles « décrédibilisent » le dispositif et la réglementation d'après un opérateur d'Alsace et la DDT du 68. Les

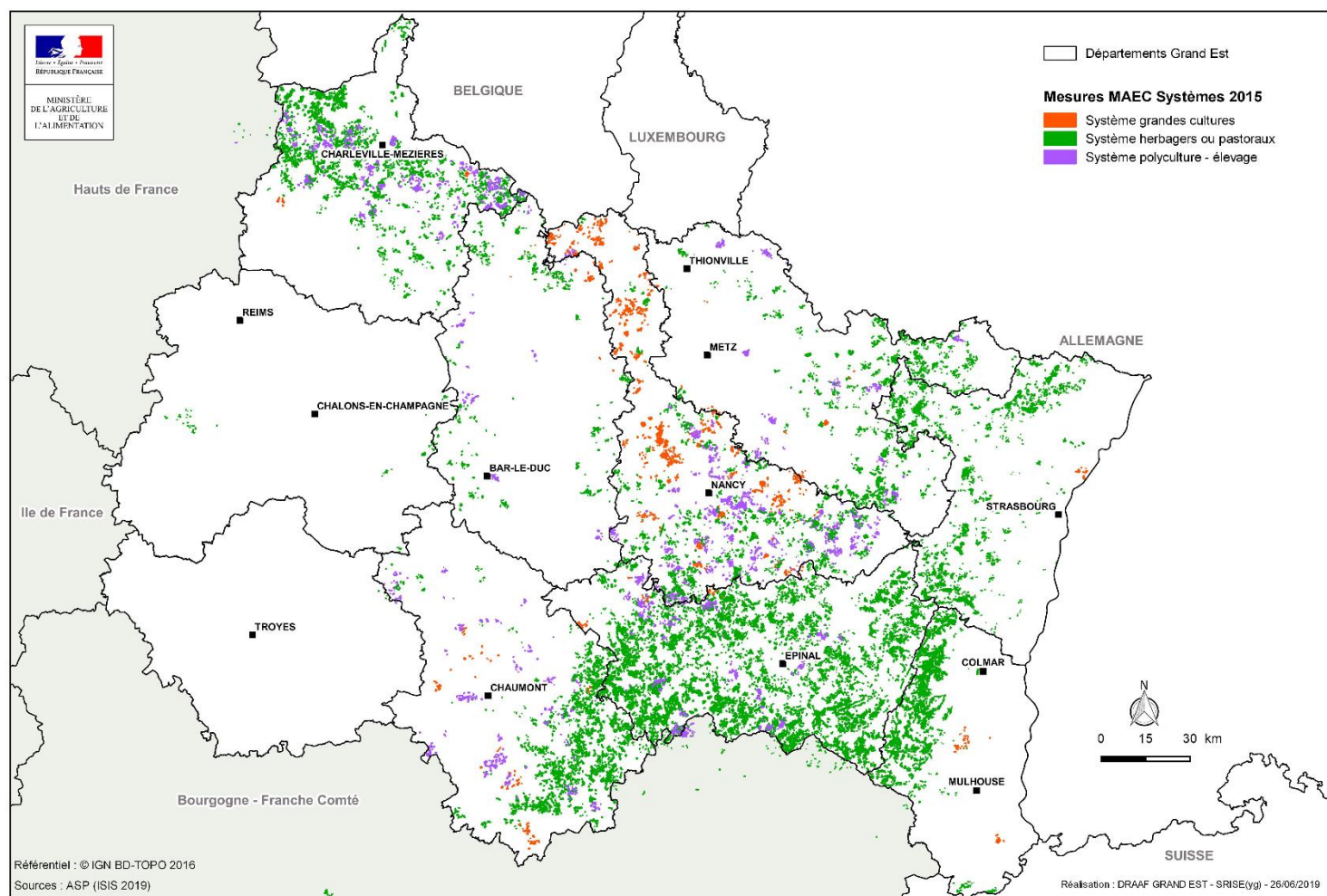


Figure 19 : Localisation des types de mesures système en surfaces engagées en 2015 dans le Grand-Est

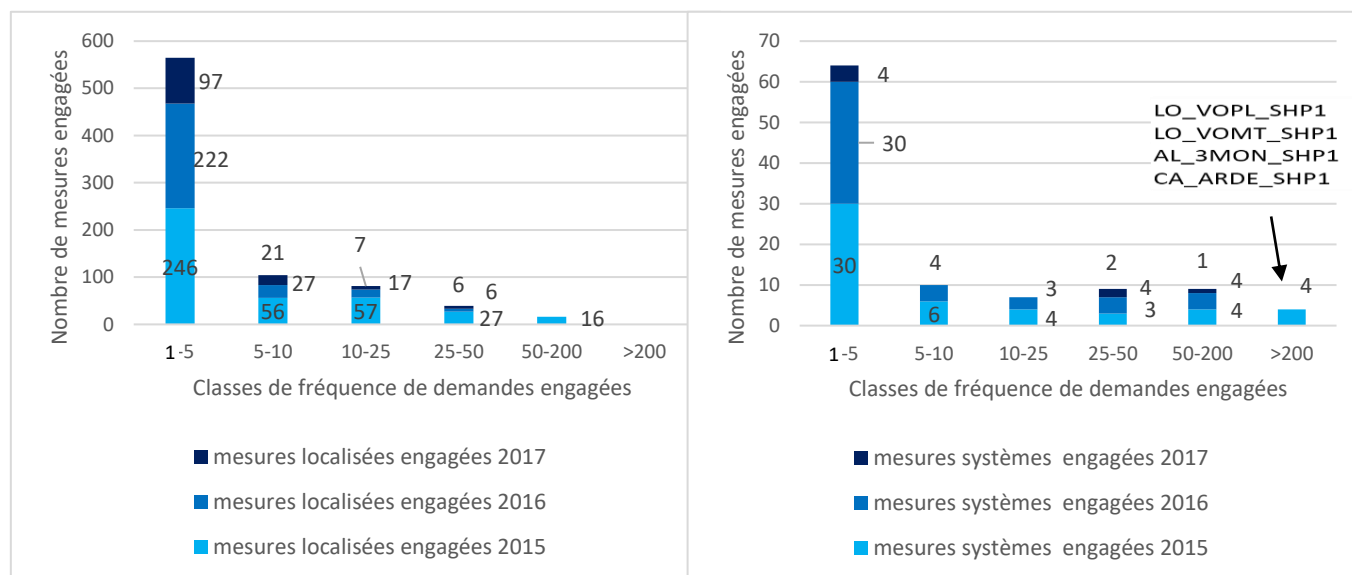


Figure 20 : Mesures engagées par classe de fréquence de la demande pour 2015 dans le Grand-Est

L'agriculteur aura la possibilité de choisir une contractualisation globale de son exploitation en souscrivant :

- Soit à la MAEC systèmes herbagers pastoraux (SHP) accompagnée de MAEC à enjeu localisé
- Soit à des MAEC à enjeu localisé uniquement (notamment pour les exploitations ayant moins de 10 UGB (bovins+autres) ou moins de 5 UGB (petits ruminants) ou n'atteignant pas un taux de spécialisation herbagère de 70%)

Figure 21 : Extrait du PAEC Montagne vivante 2015 : conditions de contractualisation de mesures système

prairies et la présence de plantes indicatrices sont contrôlées en janvier (opérateurs et exploitants) ou parfois 3 ans après par exemple. Ce retard lié au retard d'instruction a eu lieu au début de la programmation uniquement mais est encore souligné et reproché à de nombreuses occasions. Concernant les obligations de moyens, elles impliquent que les exploitants tiennent compte de façon détaillée de leurs actions. Dans le sens de contrôles plus réalisables, ces obligations sont majoritaires dans la programmation actuelle (2 TO avec des obligations de résultats) mais impliquent un travail et des difficultés administratives supplémentaires pour les exploitants. D'après l'opérateur du PNR de la Lorraine, les exploitants sont « très peu capables de faire les déclarations car c'est trop complexe ». Le régime de sanction (Annexe V) est considéré comme complexe par tous les types d'acteurs. Il est crucial de le rédiger de façon plus simple pour la compréhension de tout le monde pour 40% des personnes s'étant exprimées à ce sujet (opérateurs, DDT et exploitants). Pourtant, plus de la moitié des exploitants indique avoir compris le régime de sanction, mais se révèle incapables d'en expliquer les modalités lorsqu'interrogée. Les sanctions et pénalités sont jugées trop sévères par les opérateurs et DDT, et en rupture avec la réalité du terrain. Du fait du retard d'instruction, de nombreux exploitants auraient pu corriger leurs erreurs s'ils en avaient eu connaissance : par exemple un exploitant qui engage 19,8% de surface en herbe au lieu de 20% et réitère cette erreur pendant 3 ans devra finalement rembourser toutes les aides perçues et payer les pénalités. Ainsi, la reconnaissance du droit à l'erreur est vivement demandée (exploitants et DDT de façon unanime). Cette demande ne va pas dans le sens d'une amélioration de la situation de la France au regard de la réglementation européenne : c'est l'Etat membre ayant enregistré pour 2016 et 2017 les sanctions financières les plus élevées suite aux refus d'apurement de l'Europe (*figure 22*).

3.3) L'instruction : grande victime du rapport de force entre engouement des exploitants, critères d'éligibilité et montant des enveloppes ... et du logiciel ISIS

3.3.1) Retard d'instruction et conséquences

L'instruction est un élément clé dans la gestion des MAEC et un point problématique dans la programmation actuelle en France. La *figure 23* schématise les situations complexes en partie liées au retard de développement du logiciel ISIS (outil utilisé en DDT pour l'instruction des demandes d'aide) et au retard de diffusion des règles de priorisation et de plafonnement. Ainsi, la forte contractualisation en 2015 en Haute Marne comparée aux prévisions de la DRAAF a conduit à la mise en place de la priorisation, en partie cause d'un taux important de demandes rejetées (44%). Dans ce contexte de retard, les exploitants ne sont parfois pas informés de leur non-conformité en temps et en heure. Ils ne peuvent donc pas avoir l'occasion de rectifier leur erreur l'an d'après et d'éviter de passer en « anomalie définitive » (si erreur maintenue pendant 3 ans ou plus). La mesure ZI dans le 54, illustre le cas des exploitants cessant de mettre en œuvre leurs mesures car non financées.

Les refus d'apurement des aides européennes liés aux défaillances de gestion ont été d'un montant de 1,89Md€ sur les budgets 2015, 2016 et 2017. Ces refus sont la conséquence d'une inadéquation de la réglementation française et d'un manque de contrôles. L'Union Européenne a pris cette décision *ad hoc* 47, notifiée en janvier 2015 par la Commission. Bien que les responsabilités de chacun soient difficiles à établir, notamment pour les régions, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation porte l'essentiel de la responsabilité car il est l'organisme qui établit les règles et l'organisation de la chaîne de paiement. Les corrections sont compensées par l'Etat aux organismes payeurs (ASP). (Cour des Comptes, 2018)

Figure 22 : Précisions sur le refus d'apurement, Cour des Comptes, 2018

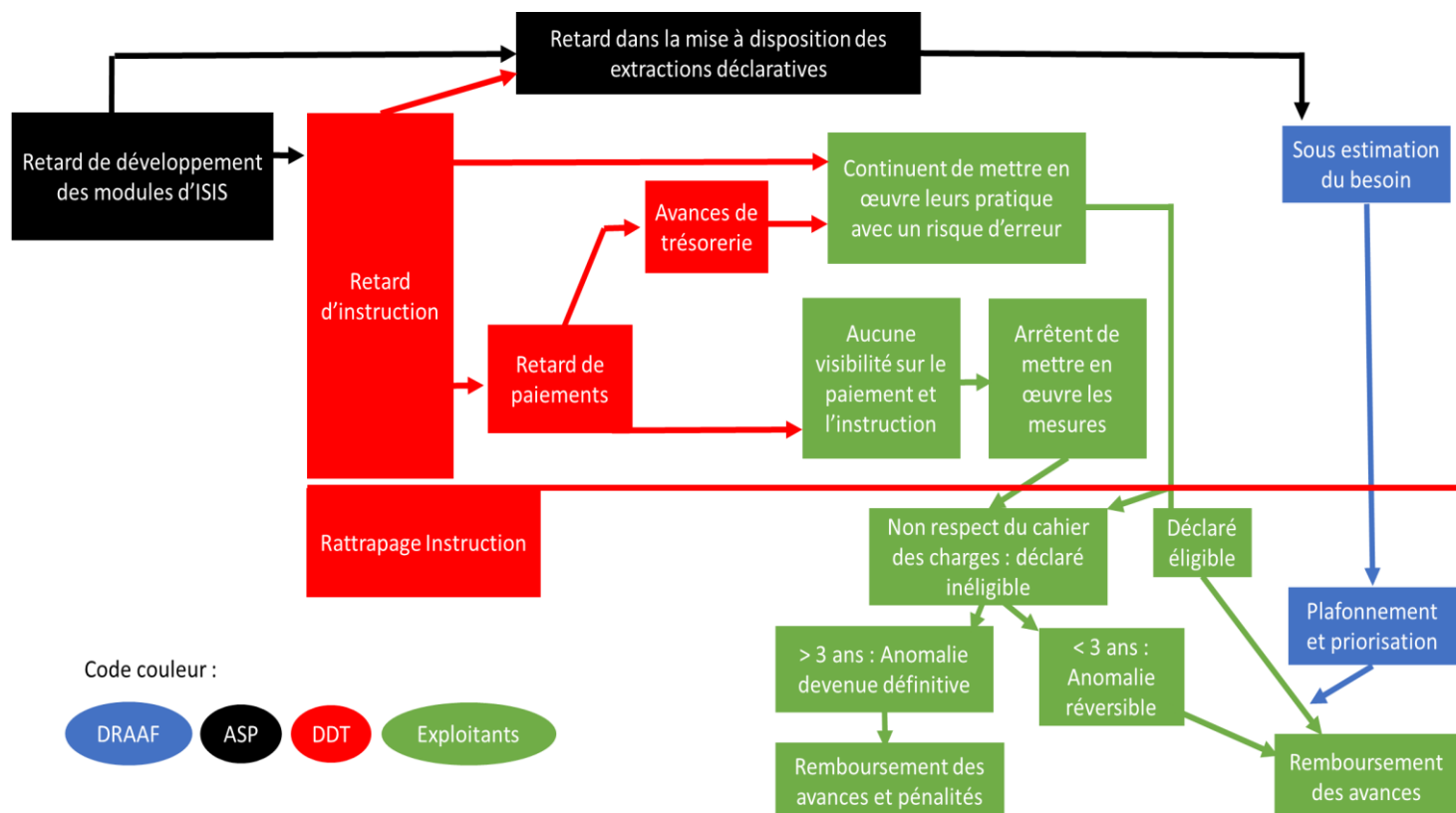


Figure 23 : Causes et conséquences du retard de développement des modules d'ISIS de 2015 sur l'instruction des demandes et sur la mise en œuvre des MAEC par les exploitants

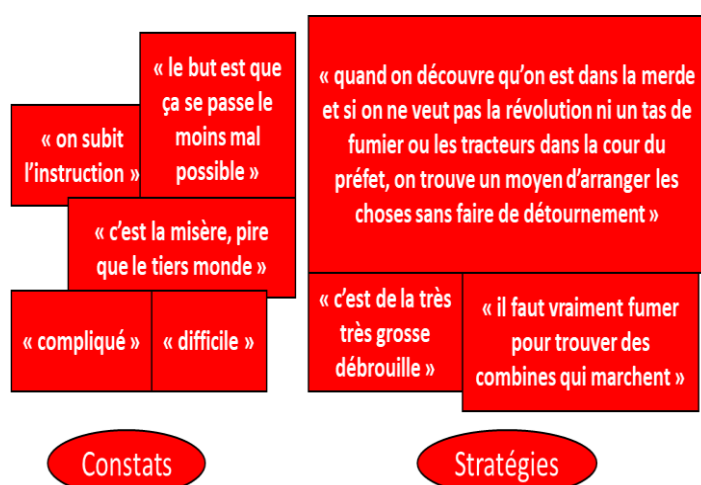


Figure 24 : Propos tenus par les acteurs lors des entretiens au sujet de l'instruction

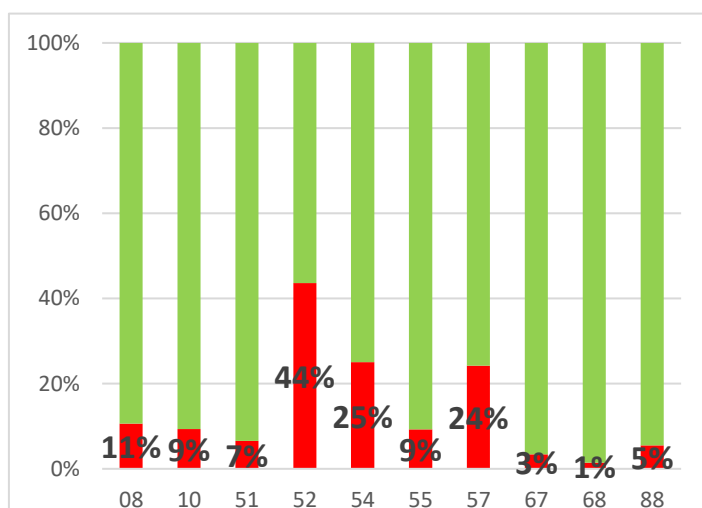


Figure 25 : Etat des demandes apparaissant dans les extractions financières en 2015 en fonction du département. En vert le pourcentage de demandes engagées et en rouge celui des rejetées

3.3.2) Perception par les gestionnaires

Les DDT, service instructeur, sont en première ligne face au mécontentement des exploitants. Il ressort des trois entretiens avec les gestionnaires MAEC que cette situation est extrêmement difficile à vivre pour eux. Paraphraser leurs propos au sujet de leur ressenti cacherait la réalité de la situation : les termes utilisés sont donc rapportés avec exactitude en *figure 24*.

3.3.3) Stratégies de contractualisation

La *figure 25* présente la situation des demandes (engagées ou rejetées) apparaissant dans les extractions financières dans les différents départements pour 2015. Les dossiers clos mentionnés dans la partie méthodologie n'apparaissent pas dans le graphique ce qui constitue une limite aux analyses. La figure présente dans l'ensemble un pourcentage important de demandes engagées. Seul le département du 52 a près de 45% de rejets. Des formations vont être mises en place dans ce département pour « gérer les exploitants agressifs ». L'exploitant de Haute-Marne rencontré est passé de 30 000€ d'aides prévues (et en partie avancées) à 4 000€ par an après la priorisation.

Il ressort lors de la réunion entre DRAAF et DDT que les services instructeurs avec le plus d'ancienneté ont tendance à avoir un taux de dossiers rejetés plus faible que les autres, ce qui explique en partie l'hétérogénéité des résultats par département. Ayant interrogé la DDT du 68 pour comprendre la valeur de 1% de demandes rejetées en 2015, il ressort que le fait que l'équipe ait « de la bouteille » (expression de l'agent interrogé) permet d'être plus efficace dans l'instruction de dossiers. En Champagne Ardenne, plus de 1 200 exploitants ont vu leur dossier rejeté, contre moins de 150 en Alsace (colonnes du nombre de demandes et d'engagements *tableau 7*). Le taux de mesures rejetées moyen a diminué en 2016 et 2017 suite aux leçons tirées de 2015. La qualité de l'accompagnement des exploitants ne peut être quantifié mais a également une influence sur les souscriptions et donc les potentiels rejets.

3.4) Les interactions entre les différents acteurs du territoire : « l'enfer c'est les autres » (Sartre) ?

La gestion d'un dispositif passe par les interactions entre les différents acteurs impliqués.

Des relations complexes entre membres du réseau MAEC du Grand Est : La *figure 26* présente la perception que les acteurs interrogés ont de leurs relations les uns envers les autres. Ce schéma ne représente que les acteurs pour lesquels le relationnel et les interactions sur le territoire ont été évoquées. Une multitude d'interactions existent au sujet des MAEC et ne sont pas toujours de bonne qualité comme en témoignent les acteurs, ce qui dessert le dispositif. De plus, les remarques sont contradictoires (sur les relations entre exploitants et opérateurs par exemple, déjà évoquées en partie dans la partie 3.2.2). Globalement, un problème de communication existe, et est notamment dû au contexte de retards de paiements.

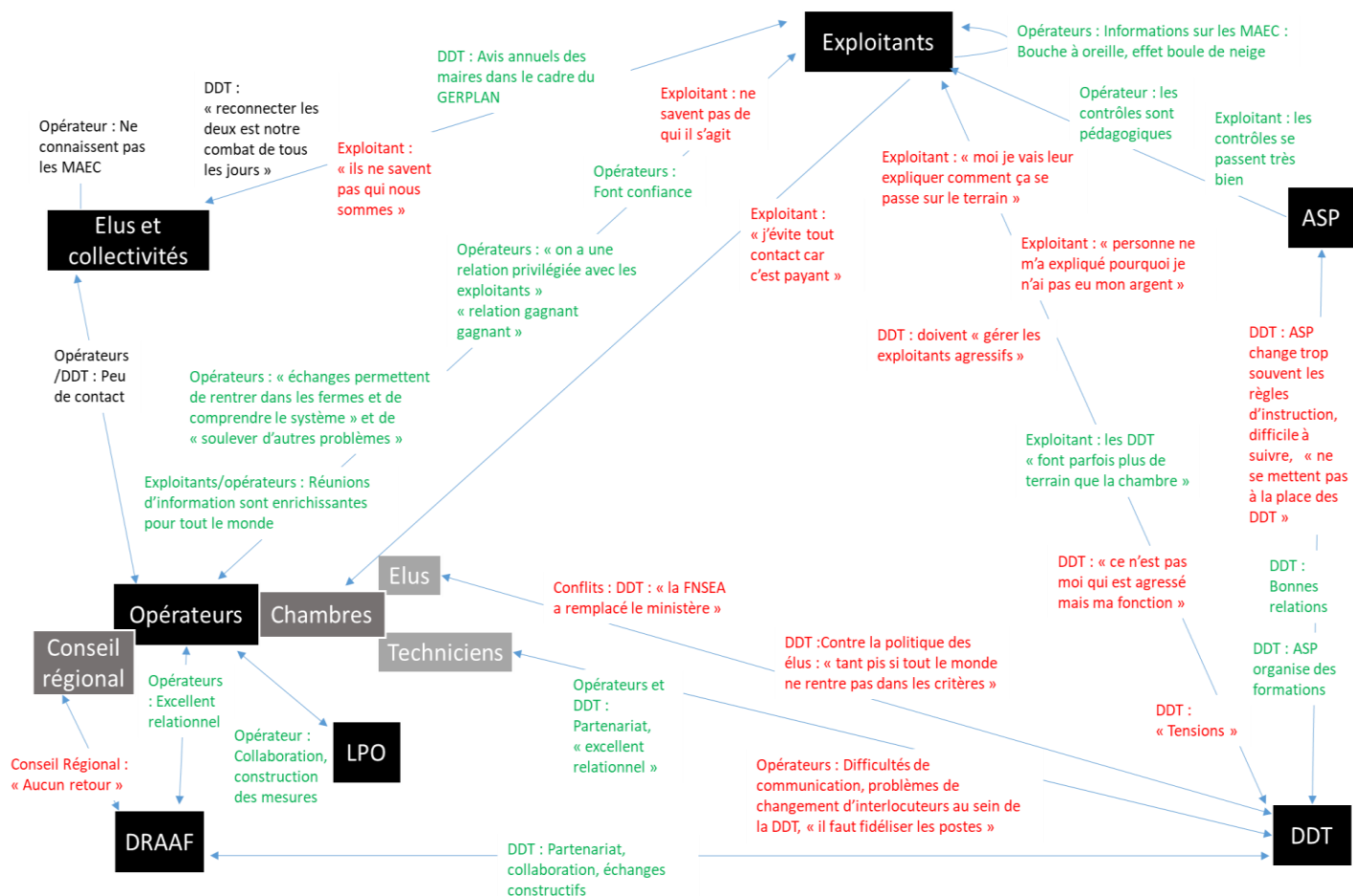


Figure 26 : Perception des relations dans le Grand-Est liées aux MAEC issue des entretiens en rouge les relations négatives, en vert les positives et en noir les faits ou relations neutres

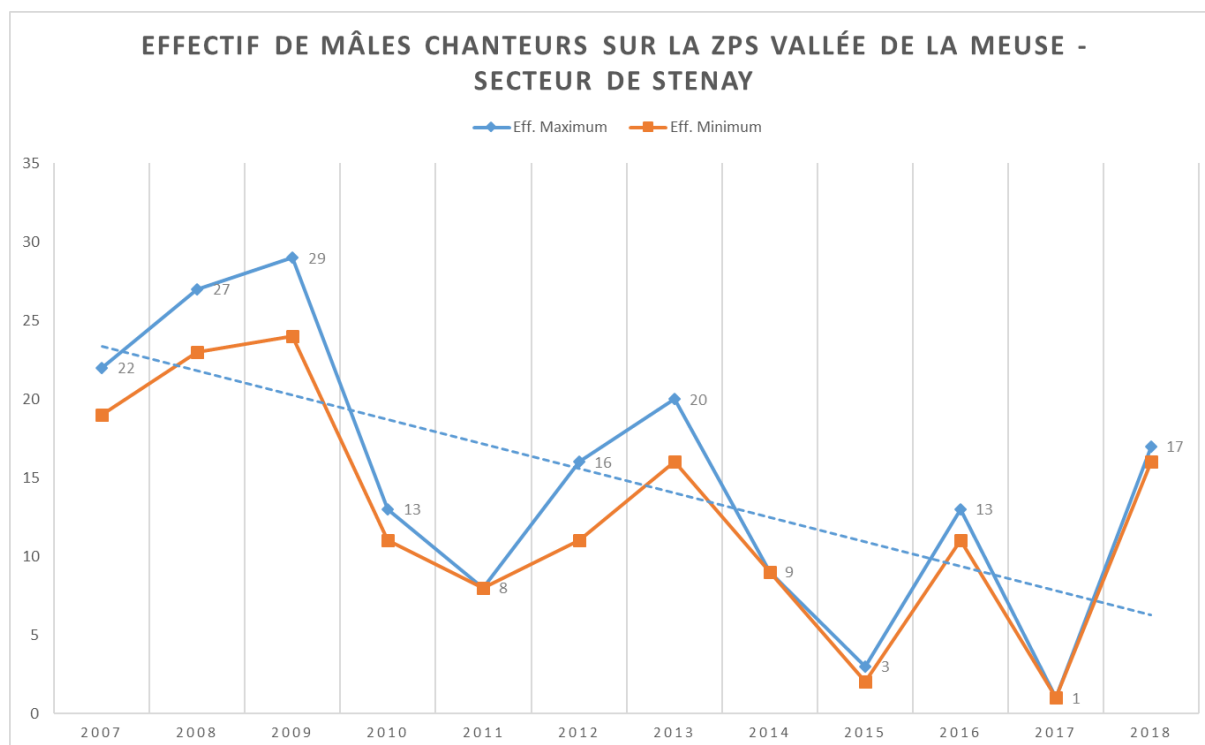


Figure 27: Effectif de mâles chanteurs sur la ZPS vallée de la Meuse secteur de Stenay, Source : Alexandra Le Manchec, présentation journées techniques rôle

Une communication insuffisante : Il apparaît que la communication au sujet MAEC et leur valorisation sur le territoire sont une attente. C'est le cas pour les exploitants puisqu'il s'agit de « leur vitrine » et d'une « reconnaissance de leurs efforts », pour les opérateurs qui fournissent un travail d'animation important, ainsi que pour les financeurs, l'Etat... Pourtant il y a une lacune sur le territoire à ce niveau, notamment auprès du grand public d'après 5 acteurs sur les 13. Un manque de temps mais également un manque de formation d'après les opérateurs seraient une explication. Les exploitants ont parfois du mal à se valoriser eux-mêmes et ont une image négative de ces aides : « je n'ai pas envie de leur expliquer que je suis payé pour faire pousser de l'herbe » témoigne l'un d'entre eux. Le dernier facteur limitant la valorisation des MAEC est le manque d'information à communiquer. Sans connaissance et chiffres avérés sur la contractualisation, les localisations des exploitants et les effets, une publication est peu possible. Le fait que des acteurs (8 sur 13) ne mentionnent pas ce manque de communication peut s'expliquer par leur implication dans la valorisation, ils ne s'expriment ainsi qu'au regard de leurs actions. Ainsi, les concours de prairies fleuries, le développement de filières et le réseau « Bienvenue à la Ferme » permettent indirectement de mettre en avant les MAEC. Dans le cas de zone Natura 2000, une communication vis à vis du grand public est plus fréquente, réfléchie et organisée en amont.

3.5) L'évaluation des effets des MAEC et la notion de « réussite » d'un projet : des concepts flous et subjectifs ?

3.5.1) Evaluation des effets des mesures chez l'exploitant

Il est rare que les effets des mesures soient évalués chez les exploitants (ce qui a été évoqué dans la partie valorisation) et d'autant plus difficile si la parcelle est grande (opérateurs et DDT 52). Toutefois, pour le Rôle des genêts (dans la Meuse) pour les Chiroptères (Aube) et pour le Milan royal (en Champagne-Ardenne), des études ont été menées par des stagiaires ou des associations. La *figure 29* est issue des comptages et suivi de fauche du rôle des genêts réalisé par la CPIE de la Meuse. Malgré ces données quantitatives, « le rôle est une espèce particulièrement exigeante et il est compliqué de tirer des conclusions quant à la population réelle présente à Stenay » d'après l'opérateur. On ne peut ainsi pas expliquer les variations dans les populations grâce aux MAEC.

3.5.2) Critère de réussite du projet

Seuls les opérateurs ont exposé leur perception de la réussite d'un PAEC. Dans leur écriture, des objectifs (de contractualisation en terme de surface, de nombre d'exploitants...) sont fixés. Ces indicateurs sont des critères de réussite pour 4 opérateurs sur 7. Pour autant, cela reste plutôt flou, puisque 2 des 7 opérateurs attendent un « taux de contractualisation important » sans donner de valeur ou même de fourchette. Un opérateur attend une souscription à des mesures très contraignantes et un autre la présence de nouveaux contractants. Les 3 opérateurs restants ont des

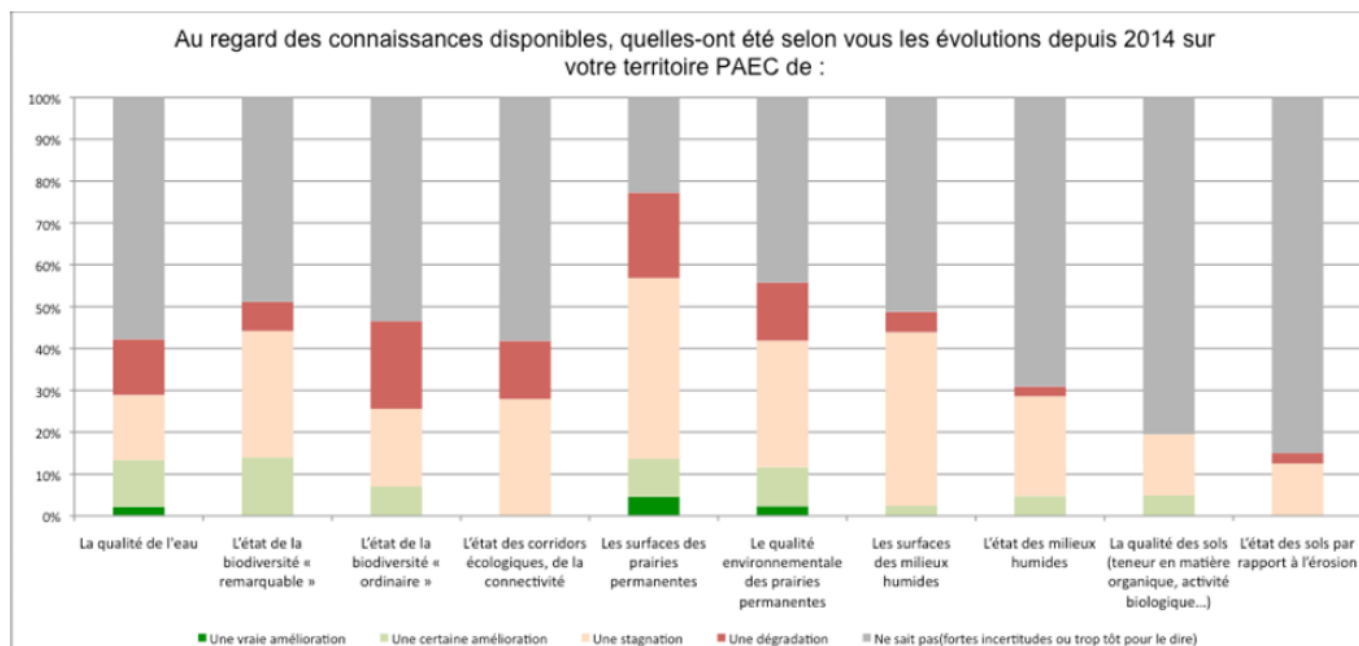


Figure 28: Résultats de l'enquête sur l'évolution du territoire depuis 2014 (ADE Epices, 2019)

critères de réussite qui ne dépendent pas de données quantitatives mais de phénomènes sociaux à savoir la transmission de bouche à oreille, le retour positif des exploitants et le changement de comportement et de mentalité : « S'ils se posent des questions et cherchent des solutions autres que le Roundup, c'est gagné ». Les critères fixés dans les PAEC ne sont pas utilisés par tous les opérateurs, ce qui conduit à revoir leur définition. Aucun opérateur n'a mentionné attendre des résultats par rapport à l'enjeu défini dans le PAEC, ce qui remet en question la justification globale de l'ouverture du projet. D'après une étude de la Cour des Comptes Européenne (2011), 24% des contrats signés en Europe n'apportent pas d'avantage environnemental démontré. Le rapport ADE-Epices réalisé sur le Grand-Est en juin 2019 présente également des conclusions concernant l'évolution des territoires sur lesquels étaient ouverts des PAEC. Peu de résultats positifs ont été ressentis par les opérateurs interrogés lors de cette étude (*figure 28*). Pour la majeure partie des changements, les incertitudes sont fortes (partie grisée). Une stagnation ou une dégradation des enjeux définis dans ce graphique sont mis en avant par les opérateurs interrogés (parties rose et rouge).

Comme dans la partie précédente, les avis divergent quant à l'adaptation du dispositif au Grand-Est. La *figure 29* permet de conclure sur la gestion des MAEC et son adaptation aux attentes et besoins du territoire (en suivant le modèle de la figure 11).

L'analyse de la conception et de la gestion des MAEC en Grand-Est depuis 2015 conduit par un raisonnement inductif à la formulation d'améliorations possible des MAEC à l'échelle du territoire, mais aussi du dispositif dans à une échelle nationale.

4) Propositions d'amélioration du dispositif des MAE : un mal nécessaire ?

4.1) Repenser les rôles et la communication entre acteurs du dispositif

4.1.1) Un besoin de définition des rôles et des responsabilités de chacun

Plus de 25% des acteurs (opérateurs et exploitants) souhaitent redéfinir le rôle de l'animateur. Ils affirment ne pas vouloir être considérés comme des guichets d'enregistrement des mesures par la DRAAF et le conseil régional. Un exploitant indique que les animateurs ne doivent pas être des « hommes de bureau » mais pratiquer le terrain. Il est nécessaire de fidéliser les postes (pour les gestionnaires en DDT et opérateurs) de façon à avoir un suivi et une connaissance de l'historique du territoire ainsi qu'une relation privilégiée avec les exploitants d'après un acteur. Le contact avec les différents acteurs du territoire est plus simple et basé sur un climat de confiance si la relation est créée depuis longtemps d'après les exploitants. Pour l'instruction, les équipes plus anciennes sont plus efficaces. La fidélisation des postes est également nécessaire au sein de la DRAAF et du CR pour la continuité du suivi et de la gestion des politiques publiques. La définition des rôles de chacun suite à la décentralisation de la gestion des fonds européens ne saurait tarder. Pour finir, il serait important d'après une DDT que chacun assume sa responsabilité dans le cas de retards de paiement. D'après elle,

Situation actuelle : MAEC Grand-Est	Adaptation de la situation par rapport aux enjeux définis dans le PAEC		Adaptation de la situation par rapport aux besoins et attentes des exploitants		Adaptation de la situation par rapport à la gestion administrative du dispositif		Adaptation de la situation par rapport aux attentes des financeurs	
Accompagnement des exploitants dans le dispositif	Diagnostic réalisé		Évite certaines erreurs	Payant voire pas réalisé du tout	Moins d'erreurs dans les déclarations	Difficultés si orienté : engouement parfois non accompagné entraînant une forte masse de demande à traiter	Orientation liée aux enjeux	Difficultés si orienté sans considération pour l'enjeu
Mise en œuvre MAE localisées	Volonté de bien faire et conscience environnementale À court terme effet environnemental possible	Risque : Arrêt de pratiques après les 5 ans	Aubaine économique Mesures herbe compensent PHAE		Nombreuses erreurs dans mise en œuvre et incompréhension des exploitants que les DDT gèrent		Maintien ou changement de bonnes pratiques par rapport à l'enjeu défini	Aubaine économique
MAE système	Maintien possible des pratiques si devenues une habitude		Compense PHAE	Mesure évolution difficile à mettre en œuvre d'après un exploitant				
API/PRM	Nombre d'espèces protégées relativement important							
Contrôles, pénalités, sanctions (contexte du retard de paiement)	Contrôles inadaptés dans le cadre du retard de paiement (exemple des fleurs au mois de janvier)		Pédagogique d'après les opérateurs	Les exploitants ne les comprennent pas Pas de droit à l'erreur ni de souplesse Si obligation de moyen : lourd administrativement et dur à comprendre	Pénalités et sanctions difficiles à gérer avec le retard d'instruction et à expliquer aux exploitants (DDT 52 et exploitant en colère)		Permet de ne pas financer des mesures mal/pas mises en place	Si contrôles incohérents, exploitants ne vont plus vouloir souscrire malgré l'enjeu
Évaluation des effets des MAEC	Évaluation réalisée pour certaines zones Natura2000 ou espèces particulière	Pas d'évaluation pour les autres zonages donc pas de visibilité sur l'évolution de la situation	Pas d'évaluation et pas de retour auprès des exploitants, ne savent pas si ce qu'ils font sert vraiment à quelque chose		0		Certains financeurs suivent eux-mêmes les effets des MAEC	Impossibilité de savoir les conséquences de leur financement sur l'enjeu
Évaluation du projet par les opérateurs	Evaluation n'est pas faite par rapport à l'enjeu définis (discrédite la justification du PAEC)		D'après les opérateurs, le succès du projet consiste en un changement de perception de son activité par l'exploitant (conscience environnementale, réflexions sur leur impact sur l'environnement) ou par un fort taux de contractualisation		0		Les attentes des financeurs sont liées aux enjeux définis dans le PAEC Comme l'évaluation n'est pas adaptée aux enjeux, elle n'est pas adaptée aux attentes des financeurs	

Légende

Adaptation
Non adaptation



Aucune information collectée



Aucun effet identifié

Échelle européenne
Échelle nationale
Échelle régionale

Figure 29 : Schéma bilan de la Gestion des MAEC dans le Grand Est : niveau d'adaptation (gradient vert/rouge) des MAEC dans le Grand-Est selon les différents besoins et attentes du territoire. Proposition de mesure idéale.

le fait que chaque corps de métier se renvoie la faute n'est pas constructif et décrédibilisant, bien que les DDT soient satisfaites de l'appui coordonné de la DRAAF et du conseil régional dans cette situation.

4.1.2) Une amélioration de la communication

Le manque de communication est une critique faite aux agents impliqués dans les MAEC par la plupart des acteurs interrogés. Les exploitants s'estiment souvent peu voire pas informés. Leurs connaissances de l'instruction et paiement des mesures, ainsi que leur compréhension du règlement et des enjeux illustrent ces problèmes de communication. Ils manifestent de plus un réel intérêt pour les autres actions menées sur le territoire au sein de la profession agricole ainsi qu'au sein de la communauté scientifique. Un exploitant indique qu'il espère pouvoir lire des études des effets de mesures sur les enjeux ou présentant des pratiques innovantes. Leur donner accès à ces d'informations leur permettrait d'accéder à des connaissances pour faire évoluer leur système d'exploitation et de se sentir plus investis et reconnus dans leur rôle au sein des MAE.

En 2015, les cahiers des charges n'ont pas été rendus disponibles en amont de l'animation et de la contractualisation. Ces informations devraient dans l'idéal être disponibles et fixes 1 à 2 ans avant le début de la campagne.

La grande région et le copilotage DRAAF/conseil régional effectué en Grand-Est concernant les MAEC constitue pour les DDT et opérateurs une difficulté supplémentaire en terme de communication. La pluralité d'acteurs est une force pour les MAEC car cela conduit à des réflexions et un travail pluridisciplinaire mais également en faiblesse car c'est une des causes de la complexité du dispositif.

4.2) Une simplification nécessaire du dispositif ?

Il est crucial d'émettre une réserve par rapport à la manière de considérer l'amélioration que l'on peut proposer : est-elle la constatation des forces du dispositif et l'ajout de nouvelles fonctionnalités ou est-ce qu'il faut commencer par rectifier les dysfonctionnements du dispositif ?

4.2.1) Un outil d'instruction difficile à s'approprier

La complexité de la gestion des MAEC est notamment liée au développement et à l'utilisation du logiciel ISIS (avis relatifs des acteurs présentés dans le *tableau 14*). Une majorité de points négatifs avec des propositions d'améliorations nécessaires du logiciel ressortent. Pour autant, le logiciel permet la mise à disposition d'un outil graphique intéressant (RPG).

4.2.2) Simplifier la construction des mesures, une évidence ?

Lors des entretiens, 3 acteurs (DDT) ont proposé de ne plus autoriser l'association des TO au sein d'une même mesure. En effet, la combinaison de TO dans une même mesure peut être source d'erreur dans le cahier des charges.

Tableau 14 : Avis des acteurs du territoire sur l'outil ISIS

Points abordés au sujet de l'outil ISIS	Avis et représentativité de sur le terrain
Fonctionnement de l'outil	Nombreux Dysfonctionnements : - « pas fiable » 2/3 des DDT - « erreurs fréquentes dans extractions » 1 DDT - « Très lent » 2/3 des DDT, « Pénible » 1 DDT - Besoin de le tester en amont pour le debugger 1 DDT - RPG pose gros problème (consensus entre opérateurs, DDT et exploitant) : erreurs dans la redécoupe de parcelles d'une année à l'autre par exemple
Utilisation de l'outil	Besoin d'une continuité : - Arrêter les changements dans le logiciel 2/3 des DDT - Formations nécessaires (ont déjà lieu mais nécessitent plus d'un jour) 1 DDT
Evolution de l'outil	Suggestion de fonctionnalités à ajouter (conclusions de la réunion DRAAF/DDT du 2 avril) : - Générer lettres de rejet - Calculs automatiques - Synthèse des plafonnements d'année en année pour un meilleur suivi - Reprise des modifications d'une campagne à l'autre - Possibilité de sélection de plusieurs éléments - Bloquer les outils sur Télépac lorsqu'ils ne peuvent plus être utilisés par les exploitants : limiterait les erreurs

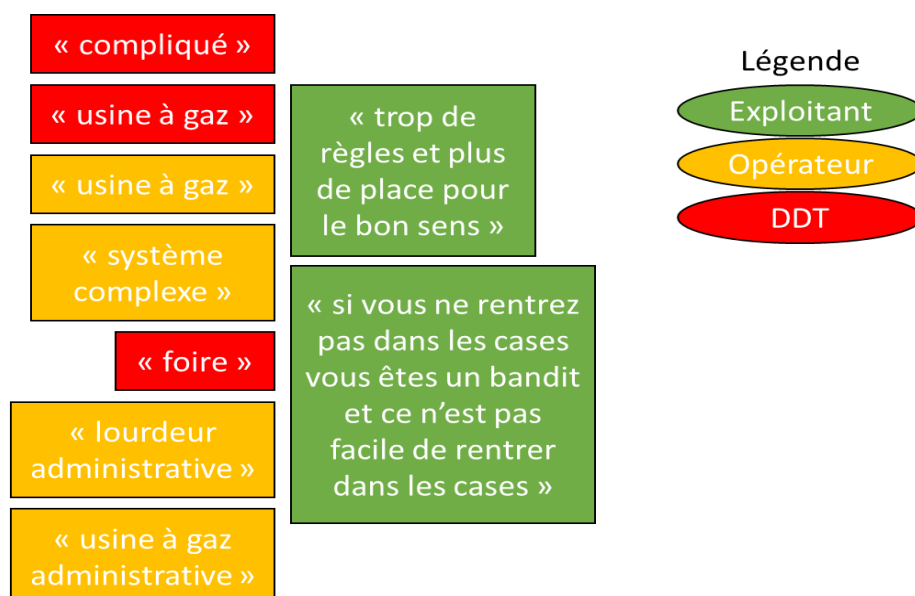


Figure 30 : Citations relatives à la complexité du dispositif par les acteurs rencontrés

Afin de gagner en souplesse sans ajouter de TO supplémentaires, des changements dans le TO ont été proposés. Les opérateurs des Parcs proposent l'instauration de seuils de valeurs à respecter dans les engagements afin de simplifier les conditions d'éligibilité et concerner plus d'exploitants. Par exemple les mesures phyto actuelles conduisent à la loi du tout (60 unités d'azote sans la mesure) ou rien (0 avec la mesure). Proposer un traitement jusqu'à 30 UA serait une piste. Deux opérateurs travaillant sur la problématique du rôle des genêts proposent de créer des types d'opérations propres aux espèces afin d'être le plus adapté possible à leur biologie. Compte tenu du nombre d'espèces différentes sur le territoire, en France et en Europe, cette proposition toutefois à peu de chance d'aboutir.

Pour conclure :

- Il y a un besoin d'intégration de nouveautés dans les TO, illustré par l'exemple des paliers
- Il y a un besoin de régulation des mesures proposées par un opérateur (ne plus associer tous les TO...)
- Il est nécessaire de conserver les TO moins utilisés car adaptés à des enjeux spécifiques (haies, rôles des genêts, ...)

4.2.3) Un besoin de souplesse

L'écart entre la théorie des mesures et la pratique est mise en avant lors des entretiens (71% des avis) et au long de l'analyse menée. Les DDT ont introduit leurs perceptions du dispositif par les termes suivants : « le concept est bon » ou encore « le principe est bien », avant de continuer sur les dysfonctionnements constatés sur le terrain: « la mise en œuvre est effrayante » (DDT). Les expressions des acteurs du territoire quant à la complexité du système constatée sont présentées *figure 30*. La notion de souplesse concerne notamment les mesures qui sont parfois jugées comme « trop élitistes » par les exploitants et opérateurs et donc non souscrites. Le besoin de souplesse et de droit à l'erreur concernant l'instruction et le respect du cahier des charges dans le but de réduire les sanctions est soulevé par 2 acteurs sur 9. Les autres acteurs n'en faisant pas état, ils sont satisfaits par le système ou considèrent que ces propositions ont peu de chance d'aboutir. Il est néanmoins nécessaire que cette souplesse soit en accord avec la réglementation de l'UE.

4.2.4) Besoin de stabilité pour une correcte application du dispositif

Corriger un petit nombre de points causant d'importants dysfonctionnements et conserver le reste du dispositif est la stratégie proposée par 2 DDT. La maîtrise du dispositif en permet une meilleure gestion et compréhension, ce qui est moins aisé lorsqu'il est réformé tous les 5 ans.

4.3) Repenser globalement le dispositif

4.3.1) Amélioration de l'attractivité des aides

Les opérateurs du Grand-Est ont constaté que les exploitants sont de plus en plus sur la défensive. Cette situation s'explique notamment par les retards de paiement et le manque de communication.

Tableau 14 : Perception des acteurs du territoire sur les objectifs des MAEC

Les MAEC correspondent uniquement à un soutien financier de l'agriculture	Les mesures permettent d'agir sur l'environnement et sont un levier au changement pour 8 acteurs sur 17
« catalogue où ils choisissent ce qui rapporte le plus » DDT à propos des agriculteurs « effet d'aubaine » opérateur Ne conduit pas à un changement de pratiques DDT opérateur et exploitant	« soutien, accélérateur, permet prise de risque » Opérateur « moteur au changement » DDT « aider exploitant à engager la transition » Opérateur « carotte financière pour enclencher le changement » Opérateur « permet d'intégrer plus d'environnement et d'autonomie » « autre manière de produire sur le territoire » DDT « éviter désertification ou intensification » Opérateur « maintenir revenu et protéger biodiversité » Opérateur « permet de rentrer dans un cercle vertueux » Opérateur « se remettre en cause, chercher à travailler autrement » Exploitant

✓ Relever le défi d'une agriculture doublement performante

Les défis environnementaux se posent à l'agriculture et à l'agro-alimentaire à la fois au niveau individuel (dans chaque exploitation et chaque entreprise) et au niveau collectif (au sein de l'organisation des filières, de l'accompagnement des agriculteurs et de la dynamique des territoires). Il est impératif de transformer l'enjeu environnemental en atout de la compétitivité, en visant la double performance économique et écologique. Parce que la plupart des enjeux environnementaux se jouent à des échelles spatiales supérieures, la performance environnementale doit d'abord être recherchée au travers d'une dynamique reposant sur la force du collectif et la richesse des territoires en particulier au travers des GIEE, et doit s'appuyer sur l'innovation.

✓ Renforcer la gouvernance des filières

La compétitivité de nombreuses filières est obérée par une offre agricole peu organisée, une restructuration insuffisante de la première commercialisation, des relations difficiles avec la grande distribution, une taille critique insuffisante des opérateurs pour accéder aux marchés étrangers dans de bonnes conditions. Pour y remédier, le développement de stratégies de coopération repose sur les acteurs des filières et sur une complémentarité de l'action de la puissance publique et des acteurs des filières.

Figure 31 : Objectifs de la PAC en France à partir de 2014, Extraits de "La PAC en un coup d'oeil", MAA, Mars 2019

Les aides doivent être attractives pour les parties prenantes car basées sur un contrat volontaire. Trouver un compromis entre les besoins et attentes des exploitants et de l'Etat, mais également des financeurs est primordial. L'amélioration de l'attractivité des mesures est nécessaire afin qu'elles puissent intéresser les exploitations intensives qui sont largement en dehors du dispositif (Oréade-Brèche, 2005). Afin de réconcilier les différentes parties, la mise en place de démarches bottom-up (prospection lors de la création des PAEC...) permet d'être plus en accord avec le territoire et de donner un rôle aux exploitants. Le principe de démarche descendante a ses limites et elles ont pu être constatées dans ce rapport.

4.3.2) Orientation de la Politique Agricole Commune et des aides agroenvironnementales

Deux tendances ont été constatées au cours de cette étude (*tableau 14*) et conduisent aux questionnements suivants : les MAE doivent-elles être adaptées aux enjeux environnementaux ou aux pratiques agricoles ? Les MAE consistent-elles en un levier pour le changement des techniques agricoles et donc en une incitation ou en un soutien aux pratiques actuelles ? Les aides agroenvironnementales font partie du second pilier de la PAC (« verdissement ») et le soutien à la production agricole est assuré par le premier pilier. Pour 4 acteurs sur 12 (DDT, opérateur et 2 exploitants), les MAEC sont une « reconnaissance » et valorisation des actions des exploitants pour l'environnement. Les MAEC permettent finalement d'allier production/autonomie agricole et changement de pratiques et ne consistent pas en un choix cornélien entre agriculture et environnement. Deux des objectifs de la PAC en France issus d'un communiqué du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, sont présentés en *figure 31*. Le premier coïncide avec les conclusions de cette étude à savoir allier les performances économiques et écologiques de l'activité agricole. Le second objectif de la PAC présenté va dans le sens des suggestions faites lors des entretiens sur le territoire : focaliser des aides sur les filières permettrait de pérenniser le changement en conciliant performance économique et environnementale d'après 3 acteurs (exploitant et 2 opérateurs). Cette initiative prise dans l'Aube avec la mise place de mesures spécifiques au zonage du Brie de Maux (AOP) permet d'appuyer une production locale et valorisée (prix d'achat de la production supérieur). Dans la situation de concurrence internationale, les produits français sont de moins en moins compétitifs, d'où l'importance d'axer les MAEC sur les filières notamment. Les effets des accords tels que le CETA et le MERCOSUR sur la place des exploitants vernaculaires dans le marché risquent d'accroître le besoin de soutien financier des exploitants (via la PAC notamment).

La proposition de dispositif idéal est liée aux suggestions d'améliorations et aux critiques faites aux MAE (*figure 32*). Elle est un compromis entre les attentes et besoins du territoire.

Conclusions

Les MAEC sont conçues et gérées pour répondre aux enjeux environnementaux auxquels les exploitants font face. Cette étude présente le bilan de l'adaptation de la conception et de la gestion des MAEC dans le Grand-Est. Suite à la constatation de cette adaptation ou non, des pistes d'amélioration ont été proposées en vue de la réforme de la PAC.

PARTIE CONCEPTION		PARTIE GESTION	
Situation actuelle : MAEC Grand-Est	Dispositif idéal/suggestions d'améliorations	Situation actuelle : MAEC Grand-Est	Dispositif idéal/suggestions d'améliorations
Zonage	Aucun changement (mais limiter les zonages des mesures localisées sur tout un département comme dans le 52)	Accompagnement des exploitants dans le dispositif	-Réunions individuelles et collectives nécessaires -Animateurs doivent veiller à orienter les souscription dans le sens de l'enjeu du PAEC -Maintenir accompagnement gratuit et lien entre animateur et exploitant
Ouverture du PAEC : 1 an	Si les budgets le permettent : ouverture des PAEC tant que l'enjeu défini est présent et tant qu'il y a des souscriptions	Mise en œuvre	-Mise en place d'un paiement pour service environnemental basé sur le maintien de l'herbe, qui constituerait un complément environnemental sans rentrer dans dispositif des MAE : cela allégerait le système et permettrait de baser MAE sur évolution -S'inspirer du 68 qui oblige la souscription à des mesures localisées si une mesure système est souscrite afin d'avoir une meilleure répartition des mesures sur le territoire et donc une meilleure action. -Conserver les mesures linéaires car, bien que peu contractualisées, elles permettent de maintenir des pratiques.
Durée des mesures : 5 ans	7 ans de dispositif puis une continuité : Faire par année des paliers à taux dégressif pour accompagner le changement et l'arrêt de la rémunération		
Montant fonction de paramètres régionaux et locaux	-Fixer le montant sur les prix des 2 dernières années comme aux Pays-Bas par exemple -Réduire les différences de règlement (priorisation, plafonnement) selon les financeurs		
Cahier des charges	-Veiller à la cohérence entre conditions d'éligibilité et cahier des charges Fixer un maximum de mesures à ouvrir par PAEC, avec des exigences type : 6 mesures maximum dont 2 peu exigeantes au maximum -Créer des mesures avec des briques unitaires : 1 mesure=1TO	Contrôles, pénalités, sanctions (contexte du retard de paiement)	-Dans une situation sans retard d'instruction, le dispositif serait relativement bien adapté -Pénalités et régime de sanction plus simples pour la compréhension des exploitants -Obligations de moyens et de résultats sont chacune adaptées dans certains cas, maintenir les deux
TO	TO avec des fourchettes (type date de fauche entre 15 et 20 jours)	Évaluation des effets des MAEC	-Suivre le modèle de certaines zones avec des suivis des effets (certaines Natura2000, espèces remarquables, certains captages...) et communiquer sur ces résultats

Légende

Échelle européenne
Échelle nationale
Échelle régionale

Figure 32 : Propositions d'amélioration des points composant la conception et la gestion du dispositif. Conclusions issues des analyses réalisées

La première hypothèse formulée en début de rapport est que la conception et la gestion des MAEC doit répondre aux attentes et besoins des acteurs impliqués dans le dispositif. D'après l'analyse, l'adaptation du dispositif au territoire est plus ou moins cohérente selon les sujets abordés mais aussi selon les points de vue (dispositif idéal *figure 32*). Les acteurs ne contestent pas le concept mais la mise en œuvre actuelle. La seconde hypothèse était la conception et la gestion des mesures nécessitent une révision. De nombreux acteurs s'accordent pour dire que le système devrait être simplifié. La nécessité de stabilité du dispositif pour son bon fonctionnement est soulignée de façon plus minoritaire. L'alternative serait de corriger les dysfonctionnements sévères et de garder le reste du dispositif comme tel, avec sa complexité. La dernière hypothèse était qu'une transmission efficace de l'information est nécessaire. La communication entre les acteurs est problématique du fait de leur multiplicité. Une fidélisation des postes, une meilleure transmission de l'information et une définition des rôles et responsabilités sont nécessaires.

L'accessibilité de certaines données et le manque de temps ont été des facteurs limitants. La représentativité des acteurs interrogés est discutable : seuls 5 exploitants ont été rencontrés sur les nombreuses contractualisations. De plus, 4 d'entre eux ont été sélectionnés via les conseils des opérateurs et DDT. Le dernier, tiré au hasard, présentait un profil différent sur les questions d'animation notamment. La sélection des opérateurs effectuée via les conseils de mes collègues et la lecture de certains PAEC remet également en question l'échantillonnage. Plus d'entretiens avec des acteurs sélectionnés au hasard et réaliser des entretiens avec d'autres acteurs que les 3 catégories présentées (techniciens, syndicats, financeurs ...) aurait permis de confronter plus de points de vue.

La non réponse des acteurs sur certains sujets interroge sur l'échantillon mais aussi sur ma méthode de travail. Il y aurait dû y avoir plus d'insistance de ma part ou une reformulation lorsque la question était évincée. La question a également pu prendre de court l'interlocuteur, et le réinterroger quelques temps après lui aurait permis une réflexion supplémentaire.

Peu de propositions d'évolution concrètes et globales ont été faites malgré les nombreuses critiques adressées au dispositif. Plusieurs hypothèses peuvent être émises. Ma position de stagiaire à la DRAAF a pu conduire les acteurs à tenir un discours orienté afin de faire remonter un mécontentement plus global du système. Le dispositif fonctionnerait assez bien, bien qu'il ne soit pas parfait et ne satisfasse pas tous les acteurs sur tous les points. Faire la part des choses dans les propos recueillis est compliqué. Il a pu arriver que les faits soient différents des propos qui m'ont été tenus.

Réaliser une étude similaire dans d'autres régions de France (voir dans d'autres pays) permettrait afin d'avoir une meilleure adaptation des MAE. De plus, approfondir les analyses sur un territoire permettrait de lever certaines zones d'ombre. Le fait que la DRAAF ait la responsabilité de gestion du FEADER sur la prochaine programmation changera vraisemblablement la situation en terme de communication. Pour finir, une inconnue demeure au sujet du budget qui sera alloué au MAE lors de la prochaine réforme de la PAC et la place des paiements pour services environnementaux reste à envisager.

Bibliographie :

Barbut L. et Baschet J-F. : L'évaluation de la politique de soutien à l'agroenvironnement. 2005.

Baschet J.-F. : Le soutien à l'agroenvironnement en France sur la période 2000-2006. 2009.

Bonin M., Aznar O., Caron A., Depres C., Jeanneaux P., Maury C. et Augusseau X. : Les mesures agri-environnementales favorisent-elles la fourniture de services écosystémiques ? Contribution de trois études de cas (Auvergne, Réunion, Guadeloupe). 2013.

Cour des Comptes Européenne : Rapport spécial No 3/2005 relatif au développement rural : la vérification des dépenses agroenvironnementales, accompagné des réponses de la Commission. Rap. tech. 3/2005, Cour des Comptes Européenne, Luxembourg, 2005.

Cour des Comptes Européenne : L'aide agroenvironnementale est-elle gérée de manière satisfaisante ? Rap. tech. No 7/2011, Cour des Comptes européenne, Luxembourg, 2011.

Cour des Comptes Européenne : La Commission et les Etats membres peuvent-ils démontrer la bonne utilisation du budget alloué par l'UE à la politique de développement rural ? Rap. tech. 12/2013, Cour des comptes européenne, Luxembourg, 2013.

Cour des Comptes Européenne : La chaîne de paiement des aides agricoles (2014-2017). 2018

Cour des Comptes Européenne : Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI). 2019

Desjeux Y., Dupraz P. et Thomas A. : PAC et environnement : les biens publics en agriculture. 2011.

Detaille J.-C : Les riziculteurs de Camargue insatisfaits de leur MAE. AGRA Presse, (3439):30–31, 2014.

Devictor V., Julliard R., Clavel J., Jiguet F., Lee A. et Couvet D. : Functional biotic homogenization of bird communities in disturbed landscapes. *Global Ecology and Biogeography*, 17(2):252–261, mars 2008. ISSN 1466-822X. 2008

DRAAF Grand-Est : Atlas. <http://draaf.grand-est.agriculture.gouv.fr/Atlas-2016-agricole-de-la-region> 2016

Dupraz P. et Pech M. : Effets des mesures agri-environnementales.
<http://www.inra.fr/Internet/Departements/ESR/publications/iss/> 2007

Duval L., Binet T., Dupraz P., Leplay S., Etrillard C., Pech M., Deniel E., Laustriat M. : Paiements pour services environnementaux et méthodes d'évaluation économique. Enseignements pour les mesures agro-environnementales de la politique agricole commune. Etude réalisée pour le ministère en charge de l'agriculture. Synthèse. 2016

Escot E., Grandmougin B., Rossi A., Isel S., Barros C., Demouy Y., Wilmes C. : Evaluation de la mise en œuvre des Mesures Agro-environnementales en Alsace dans une optique de réforme de la PAC post 2013. 2013

European Court of Auditors : Special report No 7/2006 concerning rural development investments: do they effectively address the problems of rural areas ? together with the Commission's replies. Rap. tech. 7/2006, European Court of Auditors, Luxembourg, 2006

European Commission : Synthesis of Mid-Term Evaluations of Rural Development Programmes 2007-2013. Rap. tech. October 2012, European Commission - DG Agriculture and Rural Development, 2012

Fedrigio-Fazio D., Baldock D., Farmer A., Gantioler S. : Directions in European environmental policy May 2011 EU Natural Resources policy: Signposts on the roadmap to sustainability. 2011

Gault J., Pringault J.-M. et Riu Y.: Des mesures agri-environnementales à enjeu "eau". La Lettre du CGAAER, p. 4p, déc. 2013a

Gault J., Pringault J.-M. et Riu Y.: Mission de parangonnage (Allemagne, Pays-Bas, Autriche, Italie, Angleterre) des mesures agri-environnementales à enjeu eau - partie 1. Rap. tech. 12079, Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (Ministère de l'Agriculture de l'Agroalimentaire et de la Forêt), Paris, 2013b

Guion F.: Le verdissement est un facteur de soutien pour le financement de la PAC. AGRA Presse, (3388):17–18. 2013.

Gassiat A., Zahm F. : Mobiliser des indicateurs pour évaluer les effets propres des mesures agro-environnementales en France Armand Colin. Revue d'Économie Régionale & Urbaine 2010/3 juin. pages 439 à 471, ISSN 0180-7307, ISBN 9782200926670, <https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2010-3-page-439.htm> 2010

Guérin M. : Évaluation des politiques de développement rural. Quelques éléments d'analyse. Economie Rurale, n° 307, pp. 39-52. 2008

Jiguet F., Devictor V., Julliard R. et Couvet D. : French citizens monitoring ordinary birds provide tools for conservation and ecological sciences. Acta Oecologica, 44:58–66. 2012

Kleijn D., Baquero R. A., Clough Y., Díaz M., De Esteban J., Fernández F., Gabriel D., Herzog F., Holzschuh A., Jöhl K., Knop E., Kruess A., Marshall E. J. P., Steffan-Dewenter I., Tscharntke T., Verhulst J., West T. M. et Yela J. L.: Mixed biodiversity benefits of agri-environment schemes in five European countries. Ecology Letters, 9(3):243–54 ; discussion 254–7, mars 2006. ISSN 1461-0248. 2006

Kleijn D., Rundlöf M., Scheper J., Smith H. G. et Tscharntke T. : Does conservation on farmland contribute to halting the biodiversity decline ? Trends in Ecology & Evolution, 26 (9):474–81, sept. 2011. ISSN 0169-5347. 2011

Lofredi P., Schmitt B. : Appui méthodologique à l'évaluation du développement des zones rurales. Note sur l'évaluation des effets propres, Fascicule 3, Centre CESAER, Dijon. 2005

Lubowski R. N., Plantinga A. J. et Stavins R. N. : What drives land-use change in the United States ? A national analysis of landowner decisions. Land Economics, 84(November):529–550. 2008

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation : La PAC en un coup d'œil. 2019

Missirian A. : Paiements pour Services Ecosystémiques (PSE) et agriculture. Comment améliorer l'efficacité des mesures agri-environnementales de la PAC ? 2014

OCDE : Indicateur environnementaux pour l'agriculture. Questions clés et conception. Le séminaire de York vol. 2, Edition OCDE, Paris. 1999b

ODONAT : Rapport d'activité. <https://www.odonat-grandest.fr/statuts-et-documents-telechargeables/> 2018

Oréade - Brèche : Évaluation des MAE. Rapport final. 2005

Zahm F., Gassiat A. : Les indicateurs d'évaluation des mesures agro-environnementales : retour d'expérience et conséquences du nouveau cadre communautaire d'évaluation. 9èmes Journées Françaises de l'Évaluation, Jun 2009, Marseille, France. 15 p., 2009. <hal-00468882>. 2009

Zahm F., Chabé-Ferret S., Gassiat A., Subervie J. : Proposition d'un cadre méthodologique pour évaluer les effets propres des mesures agro-environnementales européenne. Application au dispositif français. L'évaluation des politiques publiques en Europe. Cultures et futurs, Strasbourg, juillet 2008, 11 p.2008a

Sitographie :

<https://www.vosgesmatin.fr/>

Annexes

Annexe I : Synthèse des effets environnementaux des pratiques agricoles liées aux MAE par type (Oréade-Brèche, 2005) (détail de ces effets par pratiques disponibles au chapitre 4 du rapport cité)

MAE par type de pratiques	Effets environnementaux le plus souvent constatés par les études scientifiques identifiées lors de l'évaluation
Réduction des apports d'intrants	Diversité végétale et animale augmentée ou maintenue Réduction des nitrates et phosphates dans le sol Amélioration de la qualité de l'eau mais pas toujours Diminution des émissions d'oxyde d'azote dans l'air et de gaz à effet de serre par la réduction d'apports de nitrates
Réduction des transferts d'engrais et de pesticides vers les eaux	Efficacité certaine des bandes enherbées sur les transferts de nitrates et pesticides Efficacité certaine des cultures intermédiaires comme piège à nitrates
	Efficacité des jachères entretenues sur le lessivage des nitrates et pesticides
Réduction des superficies irriguées et des doses d'irrigation	Réduction de l'usage d'eau (mais très peu mis en œuvre) Parfois, restauration de zones humides
Limitation des drainages, reconversion de zones drainées ou autres pratiques en lien avec la gestion quantitative de l'eau	Effet sur l'équilibre de la quantité d'eau dans les champs (mais très peu de mise en œuvre)
Maîtrise de l'érosion des sols	Diminution du ruissellement et de l'érosion grâce aux bandes enherbées, cultures intermédiaires, jachères, travail réduit du sol sans herbicide et conversion des terres arables en prairie Limitation des transferts de sédiments vers les rivières et des pics de crue par des réseaux de petits étangs Limitation de l'érosion par la réhabilitation des terrasses Diminution de l'érosion et augmentation du carbone dans le sol par les haies
Maintien de la qualité des sols (maintien du taux de matière organique, lutte contre l'acidification, la salinisation, la compaction, etc.)	Amélioration de la structure des sols et du taux de matière organique par la jachère enherbée et l'implantation d'un couvert végétal Amélioration de la réserve en eau du sol et de l'activité de la flore et faune par le non travail du sol et l'implantation d'un couvert végétal Amélioration de la compaction des sols par le non travail du sol ou le travail réduit
Création ou entretien d'infrastructures écologiques (haie, bosquet, taille des parcelles réduite, bande enherbée, muret, etc.) ou parcelle non exploitée (jachère)	Diversité biologique augmentée ou maintenue par leur création ou maintien Création d'habitats pour la flore et la faune Limitation du ruissellement, de l'érosion et des transferts d'intrants Effet de diversification et de structuration du paysage
Conservation d'habitats et d'espèces remarquables menacées sur les terres agricoles	Diversité végétale et animale rare augmentée ou maintenue Le plus souvent maintien des habitats
Préservation des espèces animales élevées menacées et des espèces végétales cultivées menacées	Alerte sur les problèmes de conservation des espèces Stabilisation des espèces animales menacées mais pas toujours Encouragement au maintien des espèces végétales pérennes menacées
Diversification des rotations, maintien des prairies, conversion des terres arables en prairie et extensification	Diversité végétale et animale augmentée ou maintenue surtout sur prairie Création ou maintien d'habitats Efficacité des prairies sur piégeage des nitrates et contre l'érosion Diminution des émissions de gaz à effet de serre par diminution de la charge animale/ha Accroissement de la diversité et de la qualité du paysage
Maintien en culture de zone en voie de déprise agricole (zone marginale, zone de montagne, etc.)	Diversité végétale parfois améliorée Le plus souvent maintien d'habitats Restauration de la qualité, de la diversité et de l'ouverture du paysage
Autres MAE en lien avec la qualité de l'air, l'énergie, les feux de forêt, le patrimoine et autres enjeux	Efficacité des MAE de lutte contre l'incendie non prouvée Augmentation du stockage de carbone dans le sol et limitation des émissions de gaz à effet de serre par travail réduit du sol, jachère, et cultures intermédiaires
Maintien - préservation des paysages agricoles	Effet de diversification et structuration du paysage Sauvegarde de l'identité culturelle des paysages ruraux Lien fort de ces mesures avec le maintien de la biodiversité et des habitats
Programme à caractère transversal dont agriculture biologique	Diversité végétale et animale le plus souvent augmentée ou maintenue Augmentation de la diversité des habitats Diminution de l'usage d'intrants et donc des pollutions liées Diminution de l'usage d'énergie (par diminution de l'usage d'engrais) et d'émissions de gaz à effet de serre

Intitulé de l'opération		
API	Intitulé de l'opération	
COUVER_03	Enherbement pérenne sous cultures ligneuses pérennes	Arboriculture
		Viticulture
COUVER_04	Couverture des inter-rangs de vigne par épandage d'écorces	
COUVER_05	Création et entretien d'un maillage de zones de régulation écologique sur les parcelles en grandes cultures et en cultures légumières	Grandes cultures
		Légumes plein champ
COUVER_06	Création et maintien d'un couvert herbacé pérenne (bandes ou parcelles enherbées)	
COUVER_07	Création et entretien d'un couvert d'intérêt floristique ou faunistique	
COUVER_08	Amélioration des jachères	
COUVER_11	Entretien des couverts naturels efficaces sur les inter-rangs de vigne	
COUVER_12	Rotation à base de luzerne en faveur du hamster commun (<i>Cricetus cricetus</i>)	
COUVER_13	Rotation à base de céréales en faveur du hamster commun (<i>Cricetus cricetus</i>)	
COUVER_14	Maintien de surfaces refuge de luzerne en faveur du hamster commun (<i>Cricetus cricetus</i>)	
COUVER_15	Maintien de surfaces refuge de céréales d'hiver en faveur du hamster commun (<i>Cricetus cricetus</i>)	
COUVER_16	Broyage et enfouissement des pailles de riz	
HAMSTER01	Gestion collective des assolements en faveur du hamster commun (<i>Cricetus cricetus</i>)	
HERBE_03	Absence totale de fertilisation minérale et organique azotée sur prairies et habitats remarquables	
HERBE_04	Ajustement de la pression de pâturage sur certaines périodes (chargement à la parcelle sur milieu remarquable)	
HERBE_06	Retard de fauche sur prairies et habitats remarquables	
HERBE_07	Maintien de la richesse floristique d'une prairie permanente	
HERBE_08	Entretien des prairies remarquables par fauche à pied	
HERBE_09	Amélioration de la gestion pastorale	
HERBE_10	Gestion de pelouses et landes en sous bois	
HERBE_11	Absence de pâturage et de fauche en période hivernale sur prairies et habitats remarquables humides	
HERBE_12	Maintien en eau des zones basses de prairies	
HERBE_13	Gestion des milieux humides	
IRRIG_01	Surfaçage annuel assurant une lame d'eau constante dans les rizières	
IRRIG_03	Maintien de l'irrigation gravitaire traditionnelle	Prairies permanentes
		Terres arables
IRRIG_04 & 05	Développement des cultures de légumineuses dans les systèmes irrigués	
IRRIG_06	Faux-semis assurant une destruction des adventices dans les rizières	
IRRIG_07	Semis à sec des rizières pour une gestion de l'eau défavorable aux adventices	
IRRIG_08	Maintien de cultures irriguées par submersion favorables à la biodiversité (niveau 1)	
IRRIG_09	Maintien de cultures irriguées par submersion favorables à la biodiversité (niveau 2)	
LINEA_01	Entretien de haies localisées de manière pertinente	
LINEA_02	Entretien d'arbres isolés ou en alignements	
LINEA_03	Entretien des ripisylves	
LINEA_04	Entretien de bosquets	
LINEA_05	Entretien mécanique de talus enherbés au sein de parcelles cultivées	
LINEA_06	Entretien des fosses et rigoles de drainage et d'irrigation, des fossés et canaux en marais, et des bealières	
LINEA_07	Restauration et/ou entretien de mares et plans d'eau	
LINEA_08	Entretien de bande refuge	
LINEA_09	Entretien de haies arborescentes	
MILIEU_01	Mise en défens temporaire de milieux remarquables	
MILIEU_02	Remise en état des surfaces prairiales après inondation dans les zones d'expansion des crues	
MILIEU_03	Entretien des vergers hautes tiges et prés vergers	
MILIEU_04	Exploitation des roseières favorables à la biodiversité	
MILIEU_10 & 11	Gestion des marais salants pour favoriser la biodiversité (Milieu_10: Ile de Ré; Milieu_11: Guérande)	
OUVERT_01	Ouverture d'un milieu en déprise	
OUVERT_02	Maintien de l'ouverture par élimination mécanique ou manuelle des rejets ligneux et autres végétaux indésirables	
OUVERT_03	Maintien de l'ouverture par brûlage ou écobuage dirigé	
OUVERT_04	Entretien des landes atlantiques par l'adaptation de la fréquence de fauche	
PHYTO_01	Bilan de la stratégie de protection des cultures	Grandes cultures
		Légumes plein champ
		Maraîchage
		Arboriculture
		Viticulture
PHYTO_02	Absence de traitement herbicide	Grandes cultures
		Légumes plein champ
		Arboriculture
		Viticulture

Exploitants type de mesure(s) souscrite(s)

Bannerot	SHP
Seguin	Localisée
Schirck	Localisée et SHP
Guerbeur	SPE
Maire	SPE

DDT

68
52
54

Opérateurs

Grand-Est
CPIE Meuse
Parc naturel régional de Lorraine
Parc naturel régional des Vosges du Nord
Chambre d'agriculture 52
Chambre d'agriculture spécifique captages
Chambre d'agriculture 54
Chambre d'agriculture 10
Chambre d'agriculture Alsace

Guide d'entretien DDT

Introduction de l'entretien par les éléments de contexte

- Remerciements pour l'entretien accordé
- Thème et objectifs de l'entretien rappelé : « cet entretien va porter sur... ma problématique est la suivante et mes hypothèses... dans le cadre de cette étude, je souhaiterais donc approfondir cette question avec vous... »
- Présentation de l'enquêteur
- Rappel des modalités pratiques : durée entretien prévue, « sentez-vous libre de vous exprimer », à quoi vont servir mes résultats...

Présentation de la personne enquêtée

L'entretien à proprement parler est divisé en 3 thématiques : Conception, Gestion, et Améliorations des MAEC

CONCEPTION

Qu'est-ce que sont les MAEC pour vous ?

Quels sont les objectifs des MAEC ?

DUREE :

Pensez-vous que 5 années soient suffisantes pour changer de pratiques ?

Quelle serait la durée optimale pour une mesure ?

GESTION

Les MAEC sont-elles nécessaires pour trouver un équilibre entre agriculteurs et environnement ?

ANIMATION ET INTERACTIONS SUR LE TERRITOIRE :

Quelle est la valorisation des MAEC sur le territoire ?

Quels moyens sont mis en place pour valoriser les MAEC ? (Articles de presse, reportages, animations, agrotourisme, courriers informatifs, groupe d'agriculteurs et animation...)

Quels impacts existent sur la politique et la gestion territoriale des collectivités locales ?

Quels valorisation et soutien par les élus et les collectivités existent ?

Les exploitants ont-ils eu un retour sur les effets des MAEC et du PAEC par lesquels ils sont concernés ?

MISE EN ŒUVRE

Quels sont les éléments qui ont conduit les exploitants à souscrire à des MAEC ?

(intrinsèque, extrinsèque...)

Quelle stratégie avez-vous mis en place pour l'instruction ?

AMELIORATIONS

Que proposez-vous pour faire évoluer les MAE ?

(Gestion territoriale ? conditions d'éligibilité ? attribution des aides ? suivi pluriannuel ? obligations à respecter ? contrôles et sanctions ?)

aller dans le détail, concret

Que proposez-vous pour faire évoluer les TO ? aller dans le détail, concret

Propositions concernant l'outil d'instruction : évolutions à apporter ? autre outil à utiliser ?

Rubrique « soyez créatif » : quel serait pour-vous le dispositif idéal ?

Quel avenir existe pour les MAEC ?

Croyez-vous au dispositif ?

Inviter l'interlocuteur à apporter des compléments si possible, des questions sur le sujet ? sur l'entretien ?

Conclusion de l'entretien :

Remerciements, éventuel retour vers l'interlocuteur en cas de question subsidiaire

Guide d'entretien Opérateur

Introduction de l'entretien par les éléments de contexte

- Remerciements pour l'entretien accordé
- Thème et objectifs de l'entretien rappelé : « cet entretien va porter sur... ma problématique est la suivante et mes hypothèses... dans le cadre de cette étude, je souhaiterais donc approfondir cette question avec vous... »
- Présentation de l'enquêteur
- Rappel des modalités pratiques : durée entretien prévue, « sentez-vous libre de vous exprimer », à quoi vont servir tes résultats...

Présentation de la personne enquêtée, des PAEC portés

L'entretien à proprement parler est divisé en 3 thématiques : Conception, Gestion, et Améliorations des MAEC

CONCEPTION : Enjeu, territoire (contours), mesure, indicateurs/paramètres

Quelle-est pour vous la définition de l'agroécologie ?

Quel est l'impact du projet sur l'agroécologie ?

Quelle vision globale et collective du changement de pratique agricole avez-vous ?

ZONAGE du PAEC :

Comment justifier le projet agro-environnemental sur un territoire précis ?

Quelles sont les particularités du territoire ?

Comment avez-vous choisi la zone ? en quoi se différencie-t-elle du reste du territoire ?

Comment avez-vous défini la taille et le découpage du PAEC ?

Que pensez-vous de la gestion par sous-territoires (exemple du 52) ? Est-ce une simplification ou une complexification ?

Avez-vous eu recours à une priorisation des zones ? si oui, pourquoi ? comment ?

ENJEUX PAEC :

Comment avez-vous déterminé et priorisé les enjeux ? (à mettre en lien avec notre tableur, enjeu principal, indirect...)

Quels indicateurs avez-vous utilisé pour cela ? (données chiffrées, études ...)

DUREE

Pensez-vous que 5 années soient suffisantes pour changer de pratiques ?

Quelle serait la durée optimale pour une mesure ?

Pensez-vous que 1 à 2 années soient suffisantes pour un projet ?

Quelle serait la durée optimale ?

MESURES :

Comment sont justifiées les mesures ?

Utilisez-vous des indicateurs ? (Données chiffrées, études ...) Si oui, lesquels ? Si non, pourquoi ?

En quoi les MAEC sont-elles cohérentes sur les enjeux du territoire / la politique du territoire ?

Quel lien existe-il entre le PAEC et les projets déjà en cours du territoire tels que DOCOB, trame verte et bleue ?

En quoi les MAEC sont-elles cohérentes entre elles ?

Comment sont choisis les TO pour les mesures ?

Que pensez-vous des obligations de moyen et de résultats ?

GESTION

Les MAEC sont-elles nécessaires pour trouver un équilibre entre agriculteurs et environnement ?

ANIMATION ET INTERACTIONS SUR LE TERRITOIRE :

Comment sont choisis vos collaborateurs pour la création du projet ?

Quels acteurs sont associés pour la réussite de l'animation ?

Quelle est la répartition des tâches entre acteurs associés ?

Quels sont les objectifs de chacun ?

Quel est le poids de l'humain dans l'animation ? Quelle est l'objectivité des animateurs ?

Quels sont les moyens mis en œuvre pour l'animation ?

Procédez-vous par réunions collectives d'informations ou au cas par cas ? Pourquoi ?

Qui sont les participants ?

Comment est mis en œuvre l'accompagnement à la contractualisation ?

Quel est le prix de cet accompagnement ?

Quel est l'objectif ? Cela permet-il d'éviter des erreurs ?

Comment est mis en œuvre le suivi technique des exploitations ?

Quand est-ce mis en œuvre ?

Comment qualifieriez-vous le relationnel entre l'exploitant et les autres acteurs ?

(Existe-il un climat de confiance entre les exploitants et les autres acteurs?

si oui, dans quel sens a-t-il lieu?)

Quelle est la valorisation des MAEC sur le territoire ?

Quels moyens sont utilisés pour cette valorisation ? (Articles de presse, reportages, animations, agrotourisme, courriers informatifs, groupe d'agriculteurs et animation...)

Quels sont les impacts du dispositif des MAEC sur la politique et la gestion territoriale des collectivités locales ?

Existe-il une valorisation et un soutien par les élus et les collectivités ? Si oui, sous quelle forme ?

Les exploitants ont-ils eu un retour sur les effets des MAEC et du PAEC par lesquels ils sont concernés ?

MISE EN ŒUVRE :

Quelles sont les stratégies de contractualisation mises en œuvre ? (exemple du 68 où il est obligatoire d'avoir des mesures localisées avec les mesures système)

Quelle est la tendance des demandes ?

Quel lien avec le montant des mesures ?

Concernant les mesures non demandées, quelle explication ?

Evolutions des systèmes d'exploitation :

Quelle est l'adoption définitive de changements suite aux MAE ? (maintien des pratiques...)

Les exploitants auraient-ils changé leurs pratiques sans les MAEC ?

Continueraient-ils leurs efforts si ils n'avaient pas d'indemnités ?

Continueraient-ils à souscrire aux MAEC si elles étaient plus contraignantes ?

EVALUATION :

Réussite d'un projet :

Comment définissez-vous la réussite d'un projet ? (en terme de contractualisation ? d'enjeu ?)

Quels sont les facteurs influant sur la réussite totale du projet ?

Comment évaluez-vous les effets des MAEC sur les enjeux du projet ?

Comment sont fixés les objectifs de contractualisation ?

Comment est établi le potentiel de souscription ?

Sont-ils réalisés ?

Ont-ils été transmis ?

AMELIORATIONS

Avec du recul, que pensez-vous de la cohérence des MAEC ?

Quels changements proposez-vous ?

Qu'attendez-vous des MAE pour la prochaine programmation ? Quel type de projet attendez-vous ?

Quelles suggestions avez-vous afin d'améliorer le dispositif ?

Croyez-vous au dispositif des MAEC ? des MAE ?

VOLET PRATIQUE (s'il reste du temps, sinon demandé par mail)

Appel à projet :

L'appel à projet est-il clair ?

Tous les éléments nécessaires pour monter le projet sont-ils présents dans l'appel ?

Savez-vous qui contacter en cas de question (DRAAF, CR) ?

Qu'avez-vous pensé du publipostage ?

Avez-vous des propositions d'amélioration ?

L'accès aux documents nécessaires est-il simple ?

Avez-vous recours à des archives ?

Inviter l'interlocuteur à apporter des compléments si possible, des questions sur le sujet ? sur l'entretien ?

Conclusion de l'entretien :

Remerciements, éventuel retour vers l'interlocuteur en cas de question subsidiaire

Guide d'entretien Exploitant

Introduction de l'entretien par les éléments de contexte

- Remerciements pour l'entretien accordé
- Thème et objectifs de l'entretien rappelé : « cet entretien va porter sur... ma problématique est la suivante et mes hypothèses... dans le cadre de cette étude, je souhaiterais donc approfondir cette question avec vous... »
- Présentation de l'enquêteur
- Rappel des modalités pratiques : durée entretien prévue, « sentez-vous libre de vous exprimer », à quoi vont servir tes résultats...

Présentation de la personne enquêtée et présentation globale de l'exploitation

L'entretien à proprement parler est divisé en 3 thématiques : Conception, Gestion, et Améliorations des MAEC

GESTION

MISE EN ŒUVRE

Quels sont les éléments qui vous ont conduit à souscrire à des MAEC ?

Dans quel contexte étiez-vous ?

(intrinsèque, extrinsèque...)

Quelles mesures avez-vous demandé ?

Quelles sont les raisons de ces choix ?

Quel est l'effet concret des MAEC pour vous ? (Changement dans gestion, volume horaire, tâches à réaliser, achat de matériel)

Quel est l'effet du changement de pratique sur les résultats de l'exploitation ?

Sur les domaines :

Agricole

Economique

Environnemental

Social ...

Evolutions des systèmes d'exploitation :

Auriez-vous changé vos pratiques sans les MAEC ?

Quelle est l'adoption définitive de changements suite aux MAE ? (maintien des pratiques...)

Continueriez-vous vos efforts si vous n'aviez pas d'indemnités ?

Continueriez-vous à souscrire aux MAEC si elles étaient plus contraignantes ?

ANIMATION ET INTERACTIONS SUR LE TERRITOIRE :

Dans quel PAEC êtes-vous engagé ? Quelle surface de votre exploitation ? Quand vous-êtes vous engagé ?

Comment avez-vous choisi ces/cette MAEC ?

Qui est votre interlocuteur pour les MAEC ? De quel organisme dépend-il ? Quel est le vecteur d'information utilisé lors de l'animation ? Procédez-vous en réunions collectives ou en individuelles ? Quels sont les avantages et inconvénients de chaque méthode ?

Quelles sont les ressources mobilisées lors de l'animation ?

Qu'en pensez-vous ?

Existe-t-il un accompagnement à la contractualisation ?

En avez-vous besoin ?

Comment le faire progresser ?

Avez-vous fait votre demande de MAEC seul ?

Quel est le niveau de difficulté ?

Quelles sont les forces et limites de ce type de déclaration ?

Comment le faire progresser ?

Existe-t-il un suivi technique de l'exploitation ?

Comment a-t-il été mis en œuvre ?

Qu'en pensez-vous ?

Quelle information avez-vous au sujet des sanctions ?

Qu'en pensez-vous ?

Existe-t-il un retour sur l'efficacité des mesures adoptées ?

Comment qualifieriez-vous le relationnel entre l'exploitant et les autres acteurs ?

(Existe-il un climat de confiance entre les exploitants et les autres acteurs?

si oui, dans quel sens a-t-il lieu?)

Quelle est la valorisation des MAEC sur le territoire ? Quels moyens sont utilisés pour cette valorisation ? (Articles de presse, reportages, animations, agrotourisme, courriers informatifs, groupe d'agriculteurs et animation...)

Quels sont les impacts du dispositif des MAEC sur la politique et la gestion territoriale des collectivités locales ?

Existe-il une valorisation et soutien par les élus et les collectivités ? Si oui, sous quelle forme ?

CONCEPTION

Qu'est-ce que représentent les MAEC pour vous ?

moyen de rémunération, moyen de respecter l'environnement ? moyen de changer ses pratiques ?

DUREE

Pensez-vous que 5 années soient suffisantes pour changer de pratiques ?

Quelle serait la durée optimale pour une mesure ?

ENJEU

Connaissez-vous les enjeux liés aux mesures souscrites ?

Quelle perception en avez-vous ?

Pensez-vous que les MAEC permettent de répondre aux enjeux environnementaux ?

Comment améliorer la protection des enjeux d'après vous ?

(meilleure gestion/plus grande cohésion entre territoires et acteurs, mesures plus adaptés, ne rien changer, indemnités, concertations avec les agri, reconnaissance du travail et des engagements, définir clairement une destination)

AMELIORATIONS

Quel avenir pour les MAEC ?

Quelles informations en plus souhaiteriez-vous avoir ?

Que proposeriez-vous comme changements ?

Croyez-vous au dispositif ?

Inviter l'interlocuteur à apporter des compléments si possible, des questions sur le sujet ? sur l'entretien ?

Conclusion de l'entretien :

Remerciements, éventuel retour vers l'interlocuteur en cas de question subsidiaire

d) 3 – Principes de calcul du montant de la réduction financière

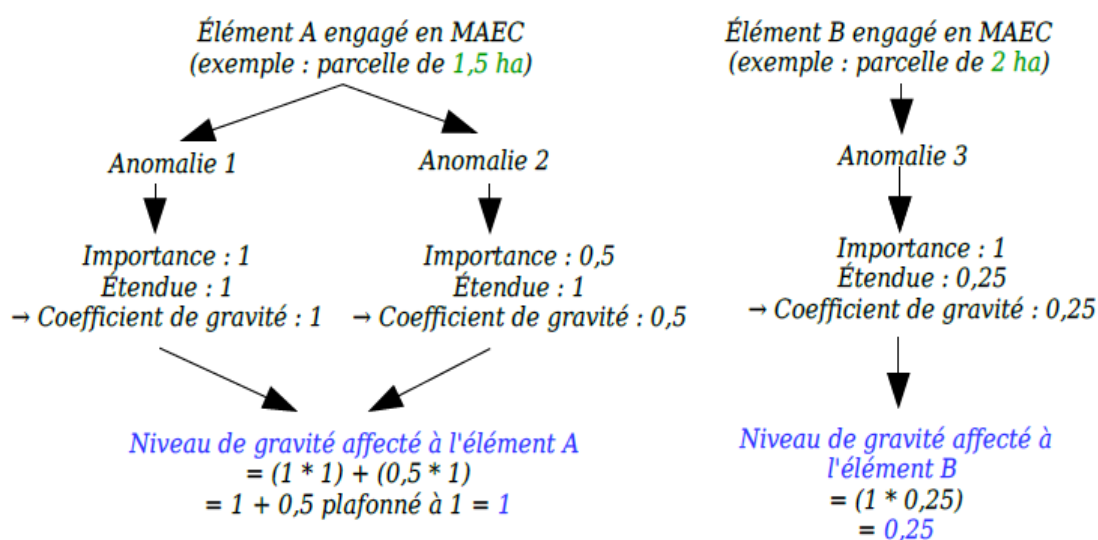
- Cas général

Pour **chaque anomalie** constatée sur tout ou partie d'un élément sur lequel est souscrite une MAEC ou une aide en faveur de l'AB (parcelle, haie...), il est calculé un **coefficient de gravité** égal au produit de l'importance de l'anomalie par son étendue.

	Importance * Étendue = Coefficient de gravité de l'anomalie			
Valeurs possibles :	0,5 1	0,25 0,5 0,75 1	0,125 0,25 0,375 0,5	0,75 1

Si plusieurs anomalies sont constatées sur un même élément engagé en MAEC, les coefficients de gravité de chaque anomalie sont sommés pour cet élément, dans la limite de 1. **Un niveau de gravité est ainsi calculé pour chaque élément (ou partie d'élément) sur lequel des anomalies sont constatées, dont la valeur est au maximum égale à 1.**

Exemple :



Pour **chaque anomalie**, la **quantité** (surface, longueur, nombre d'animaux...) **considérée en anomalie** est égale :

- dans le cas général, à la quantité constatée en anomalie lors du contrôle,
- pour les anomalies qui ne peuvent pas être affectées à certains éléments en particulier (exemple : non-respect du pourcentage minimal de légumineuses à respecter au sein de la surface agricole utile, respect du taux de chargement moyen...), à la quantité engagée multipliée par le niveau de gravité. Cela permet de garantir le caractère proportionnel du régime de sanctions.

Pour le calcul du montant de la réduction financière, il est calculé un **taux d'écart** égal à :

$$\text{Taux d'écart} = \frac{(a) \text{Quantités considérées en anomalie après multiplication par les niveaux de gravité}}{(b) \text{Quantité totale engagée dans la MAEC}}$$

Exemple : dans l'exemple précédent, si l'agriculteur a engagé au total 15 hectares dans la MAEC, le taux

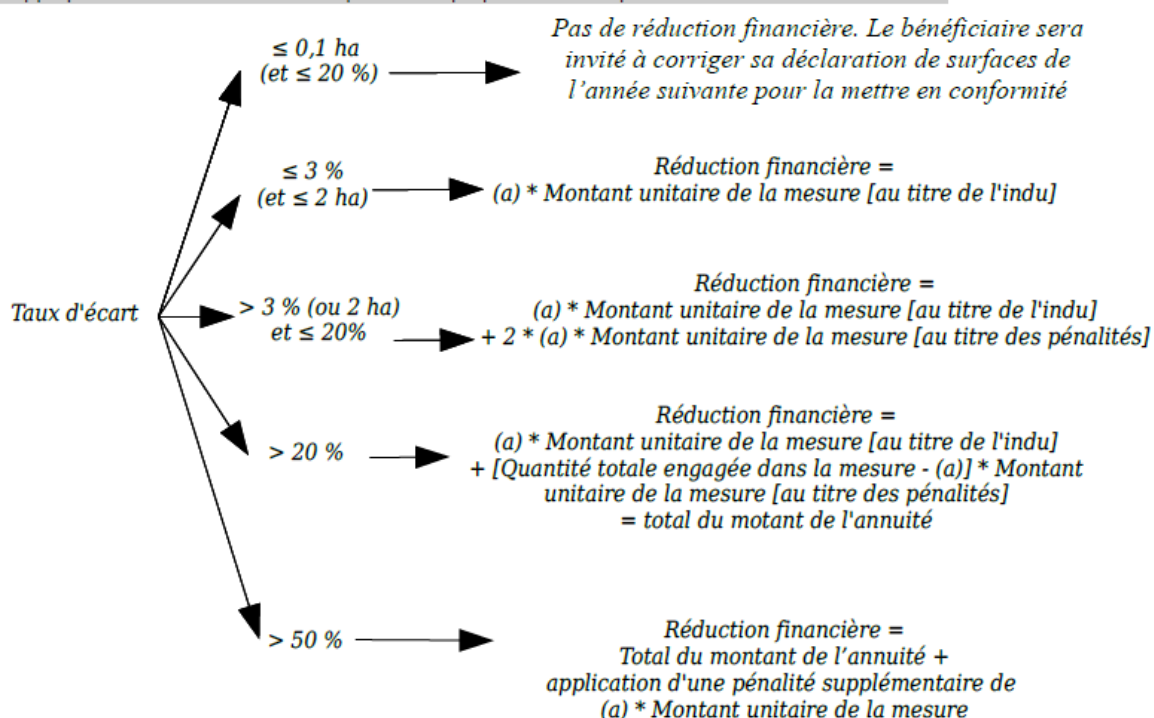
d'écart est égal à $\frac{(1,5 \times 1) + (2 \times 0,25)}{15} = 13 \%$

Quantité considérée en anomalie
pour l'élément A = 1,5 ha
Niveau de gravité affecté à cette quantité
= 1

Quantité considérée en anomalie
pour l'élément B = 2 ha
Niveau de gravité affecté à cette
quantité = 0,25

Quantité totale engagée dans la MAEC

Le **montant de la réduction financière** dépend de la valeur du taux d'écart. La réduction financière comporte un montant calculé au titre des paiements indûment versés, assorti de pénalités éventuelles. Elle est appliquée au montant d'aides auquel aurait pu prétendre l'exploitant en l'absence d'anomalie.



Le montant total de la réduction financière ne peut excéder deux fois le montant de l'annuité auquel le bénéficiaire aurait pu prétendre.

English report

Evaluation of the AECM in the Great-East

Introduction

The notion of climate emergency is major current concern. Agricultural activity is partly responsible of this situation, because of a widespread use of inputs, an intensification of crops, but also the modification of landscapes in favor of large crops. Regulation 2078/92 of the Council of the European Communities 30 June 1992 proposes methods of evaluation of agricultural production. It leads to the development and use of legal instruments such as the agri-environmental measure (AEM), in the form of a contract under public law. Introduced in the second pillar of the Common Agricultural Policy (CAP) in 1990 to be more in line with the objectives of the European Union (EU). AEM are under contract, based on the farmer's willingness to implement practices or systems, which are environmentally friendly and this against compensation.

Geographical context:

Officially named in September 2016, the Grand-Est region is located in the north-east of France and has 10 departments from the 3 former regions of Alsace, Lorraine and Champagne-Ardenne. Connections with the regions (Île de France, Hauts de France and Bourgogne-Franche Comté) and neighboring countries (Switzerland, Germany, Luxembourg, Belgium) contribute to ecological diversity, but also to the multiplication and increase of threats to the biodiversity. In the Grand-Est, 54% of the territory is on agricultural land (3 million hectares of total cultivated area, TCA).

AECM, the current AgroEnvironnementales aid

The agri-environment and climate change measures (AECM) are the measures created for the 2014-2020 programming. They are composed of OT (operation type) and belong to an Agroenvironmental and Climatic Project (AECP). The AECP are set up in the rural development program at the regional level (Alsace, Lorraine and Champagne-Ardenne). AECP respond to a problem defined over a precise geographic area.

The operator proposes a follow-on project to a product of the national managing authority and co-financiers. The measures are financed by Europe via the FEADER, the State and, in France, the water agencies. In the Grand-Est, there are three water agencies, AERM (Rhine-Meuse Water Agency), AESN (Seine-Normandie Water Agency) and AERMC (Rhône-Mediterranean-Corsica Water Agency). The AECM are developed to respond to the specific issues of each territory and are composed of:

- Localized measures (already present in the previous programs), which constitute answering a local problematic. They are composed of types of operation defined at European level.

- System measures, which are the novelty of the AEM in this programming and cover all the plots of the exploitation. Their addition in the device makes it possible to supplement the environmental effects of the localized measures.
 - Protective measures for genetic resources that apply to a whole rural development program.
- Several stakes are identified in the Grand-Est region : the water, biodiversity, soil erosion and the systemic challenge (setting up or maintaining more agro-ecological systems such as polyculture breeding for example).

Problematization

Thanks to the literature review, and the different stakes highlighted, the AECM study in the Grand-Est could be led by one question:

In what way are the design of the MAE and the management of the device in the current programming adapted to the Grand Est ?

Following the literature review, different hypotheses emerged:

1) The design and management of the AECM are based on the mutual benefit between the operator and the other actors (State, financiers, society ...):

- in relation to the stakes
- in relation to the expectations and investments of the various funders
- compared to the farmer (loss of profits, motivations ...)
- for the State

2) The AECM are not always effective and there is therefore a real need for simplification in the design and management of the AECM (also raised by the Court of Auditors in June 2018)

3) It is necessary to improve the transmission of information between actors, through the animation and communication on the territory

Material and methods

Quantitative analysis

The data are available via the financing extractions (dating from 22/02/2019 for 2015 and 06/05/2019 for 2016-2017). They gather various information for requests for farmers folders. A contribution of the SRISE was made for the realization of maps, with the ISIS software data. The use of QGIS software has produced the maps presented in this report.

Qualitative analysis : the interviews

In order to have a more specific analysis in the “Grand-Est” and a better understanding of the the different points of view, interviews were realized. It was therefore agreed to interview the three main actors namely operators, DDTs and farmers. The interviewed actors were selected thanks to the reading of the PAEC, the data analysis and the advice of my tutors. The aim was to have a panel of views as wide as possible. 14 actors were interviewed in 10 interviews. For DDTs, 3 interviews were conducted and

therefore 6 actors met. This analysis was also based on the report of a meeting between DRAAF and the DDTs that took place at the beginning of April. The farmers were chosen according to the advice of the operators and DDT in order to have the best representative panel possible but also to avoid confronting people who are too vehement. The semi-structured interviews took place over several weeks, conducted through a specific interview guide for each actor. The head of the SREAA, Raphaël Guillet, was interviewed in order to understand the political games and the influences between the actors in the context of the MAEC.

Results

AECP and AECM designs and management are linked to the plurality of perspectives and actors involved. The notion of adaptation is therefore subjective and varies according to the subject or to the actor concerned. An analysis of the current situation of the AECM in the Great-East (including the context of instruction delays for example) is carried out according to the notion of adaptation. An ideal mechanism can be proposed and will constitute a compromise between the interests of each type of actor. This proposal is made in the light of the quantitative analysis as well as the dysfunctions and suggestions collected in interviews.

Design of the AECP and AECM : a plurality of point of view

Area of the AECP :

- The limitation of the zoning for the located measures is necessary, so that operators don't open an AECP on a whole department

The opening campaign of AECP (actually 1 or 2 years) :

- If the budget allows it, it must be open as long as the defined issue is present and as long as there are subscriptions.

Duration of the measures :

- It must switch from 5 to 7 years and then a continuity could exist : there should be digressive steps per year to help the change of practices and the cessation of the remuneration

Amount of remuneration according to regional and local parameters:

- Set the amount on the prices of the crop production of the last 2 years as in the Netherlands for example
- Reduce settlement differences (priorization, ceiling) by funders

Specifications :

- Ensure consistency between eligibility conditions and specifications
- Set a maximum of measures to be opened per AECP (with standard requirements: maximum 6 measures and maximum 2 not very demanding)
- Create measurements with unit bricks: 1 measure=1OT

Types of operations :

- with ranges (for example : date of mowing between 15 and 20 days)

Management of the AECM : a plurality of actors**Accompaniment for the farmers :**

- Organisation of individual and collective meetings
- Animators must ensure that subscriptions are aligned with the AECM defined issue
- Maintain a free coaching and a relationship between animator and farmer

Implementation :

- Implementation of an environmental service payment based on the maintenance of grass, which would be an environmental supplement without going into the AEM scheme: it would lighten the system and allow to base MAE on evolution
- Oblige subscriptions to local measures if a system measure is subscribed in order to have a better distribution of the measures on the territory and therefore a better action
- Keep linear measures because, although not very contractualized, they allow to maintain specific practices

Controls, sanctions and checks

- In a situation without a delay of instruction, the system would be relatively well adapted
- Simpler penalties and penalty regime for the understanding of farmers
- Obligations of means and results are each adapted in some cases, it is thus necessary to maintain both

Assessment of the effects of the AECM :

- Follow the model of certain areas with effects monitoring
- Communication of these results

Evolution of the AEM

The analysis of the design and management of the AECM in the Great East led, through a inductive reasoning, to the formulation of possible improvements of the device on a territorial scale, but also on a national scale.

Rethinking roles and communication between actors :

The plurality of actors is a strength for AECM since it leads to multidisciplinary thinking and work. Nevertheless, it is also a weakness since it is one of the causes of the complexity of the system. Improved communication and a clear definition of the roles of the actors is needed. Job retention (DDT and operators) allows a special monitoring and knowledge of the history related to their activities. The effectiveness of teams is more important when they have experience, particularly in the instruction. In addition, operators and actors maintain a privileged relationship when it is longer. Retaining positions

also helps to avoid difficulties and lack of communication (DRAAF, Regional council, DDT and operators). The lack of communication is a criticism addressed to AECM by most of the actors interviewed. Farmers often feel that they have little or no information. Giving them access to contractualisation, farming practices trends and scientific studies would allow them to access knowledge in order to evolve in their operating system and to feel more invested and recognized in their role in AECM

A necessary simplification of the system ?

It is crucial to express a reservation about how to consider the proposed improvement : is it the recognition of the strengths of the device and the addition of new functionalities or should we start by correcting the malfunctions of the device ?

The complexity of managing AECM is related to the development and use of ISIS software. Moreover, to simplify the system and in order to gain flexibility without adding additional OT, changes have been proposed.

- There is a need for the integration of new features in the OT, illustrated by the example of steps
- There is a need to regulate the measures proposed by an operator (measure with one OT : unit bricks...)
- It is necessary to keep the OT less used because they are adapted to specific issues (hedger, corncrikes, etc...)

The need for flexibility and the right to make mistakes in the instruction and compliance with the specifications seems to be necessary according to the actors in order to reduce penalties.

Correcting a small number of points causing major malfunctions and maintaining the rest of the system is the strategy proposed by 2 DDT. Mastery of the system allows a better management and understanding, which is less easy when it is reformed every 5 years.

Rethinking the system as a whole

The aid must be attractive to stakeholders because it is based on a voluntary contract. Finding a compromise between the needs and expectations of farmers and the State, but also of funders, is essential. In order to reconcile the different parties, the implementation of bottom-up approaches (prospecting for the creation of AECM and proposals for measures, etc.) makes it possible to be more in tune with the territory and to give a role to farmers.

Two trends were observed during this study and lead to the following questions: should AECM be adapted to environmental issues or to agricultural practices? Do AECM act as a lever for changing agricultural techniques and thus as an incentive or do they act as a support for current practices ? AECM makes it possible to combine agricultural production/autonomy and change in practices and does not consist of a difficult choice between agriculture and the environment.

Limits and perspective

The accessibility of some data and the lack of time allocated to this study were limiting factors. The representativeness of the actors interviewed is questionable. More interviews with randomly

selected actors would have allowed a better representativeness. In addition, conducting interviews with other actors than the 3 categories presented (technicians, funders, etc.) would have made possible to compare more points of view. The non-response of the actors on certain subjects raises questions about the sample but also about my working method. Few concrete and comprehensive proposals for change have been made despite the many criticisms levelled at the system. Several hypotheses can be put forward. My position as an intern at DRAAF may have led the actors to hold a oriented discourse in order to bring up a more global discontent with the system. In the end, the system would work quite well, although it is not perfect and does not satisfy all actors in all subjects.

Carrying out a similar study in other regions of France (or other countries) would allow to have a better view of the adaptation of the AEM. In addition, further analysis on a territory would remove certain areas of uncertainty. To enter into less macroscopic considerations and study the evolution of specific fields in a very limited territory would provide more details in the analyses (animation, implementation of measures, etc.). An unknown question remains about the budget that will be allocated to the AEM during the next CAP reform and the place of payments for environmental services remains to be considered.

		Diplôme : Ingénieur Agronome Spécialité : Agroecology Spécialisation / option : Enseignant référent : Aude Ridier
Auteur(s) : WOLFF Juliette	Organisme d'accueil : SREAA, DRAAF Grand-Est Adresse : 14, rue du Maréchal Juin 67070 STRASBOURG Cedex Maître de stage : Bénédicte Autret et Lucia De Simone	
Date de naissance* : 03/11/1996		
Nb pages : 25 Annexe(s) : 6		
Année de soutenance : 2019		
Titre Français : Evaluation des MAEC dans le Grand-Est		
Titre Anglais : Evaluation of the AECM in the Great-East		
Résumé : Dans le contexte de nuisances d'origine agricole soutenues en Europe (pollution, érosion des sols et baisse de la biodiversité), la politique agricole commune (PAC) intègre depuis 1992 une dimension environnementale via la mise place d'aides agroenvironnementales. Les Mesures Agroenvironnementales et Climatiques (MAEC) font partie de la programmation 2014-2020. L'adaptation des MAEC aux territoires sur lesquels elles sont mises en œuvre est toutefois incertaine, à la fois d'un point de vue de leur conception et de leur gestion. Dans cette étude, une évaluation de l'adaptation du dispositif à l'échelle de la région Grand-Est a été menée avec l'analyse de données quantitatives issues du logiciel d'instruction des MAEC et d'entretiens semi-directifs avec les acteurs du territoire. Elle a dans un second temps conduit à la proposition de potentielles pistes d'amélioration dans l'optique de la future réforme de la PAC. Les résultats révèlent que la conception des PAEC et MAEC ainsi que la gestion des MAEC est hétérogène sur le territoire. La pluralité des points de vue implique la subjectivité de la notion d'« adaptation des mesures ». La mise en place des MAEC dans le Grand-Est ne concilie pas toujours enjeux environnementaux et contexte agricole. De plus, la pluralité des acteurs conduit à un réseau d'interactions complexe et dense. Les propositions d'améliorations vont dans le sens d'une communication fluidifiée entre les acteurs. Le manque d'efficacité lié à la complexité des MAEC a été mis en avant dans cette étude et une simplification semble nécessaire, tout en maintenant une stabilité du dispositif pour sa bonne compréhension et son application. Plus globalement, repenser les aides agroenvironnementales dans leur globalité permettrait d'accroître leur attractivité, à condition que le budget alloué aux MAEC suite à la réforme de la PAC soit suffisant.		
Abstract : In the context high disturbance linked to agricultural activities in Europe (pollution, soil erosion and loss of biodiversity), the Common Agricultural Policy (CAP) has been integrating an environmental dimension since 1992, through the provision of agri-environment aids. Agroenvironmental and Climatic Measures (AECM) are part of the 2014-2020 programming. The adaptation of the AECM to territories in which they are set up is however uncertain regarding both design and management. In this study, an evaluation of the adaptation of the device at the scale of the Great East region was led. An analysis of quantitative data from the software of instruction of the AECM and semi-directive interviews with the actors of the territory were carried out. Through this work, the proposal of potential improvements for the future reform of the CAP emerges. The results reveal that the design of the AECM and AECM as well as the management of the AECM is heterogeneous on the territory. The plurality of points of view implies the subjectivity of the notion of "adaptation of measures". The establishment of the MAEC in the Great East does not always balance environmental issues and agricultural context. In addition, the plurality of actors leads to a complex and dense network of interactions. The proposals for improvements are partly linked to an easier communication between the actors. The lack of efficiency related to the complexity of the AECM was highlighted in this study. A simplification seems necessary, while maintaining a stability of the device in order to keep and improve its understanding and its application. More generally, rethinking agri-environmental aid as a whole would make it more attractive, provided that the budget allocated to the AECM following the CAP reform is sufficient.		
Mots-clés : Politique Agricole Commune, agriculture, environnement, Mesure Agroenvironnementale et Climatique, Grand-Est, Evaluation		
Key Words : Common Agricultural Policy, Agriculture, Environment, Agroenvironmental and Climatic Measures, Great-Est, Evaluation		