



HAL
open science

Bilan de la mise en oeuvre des MAEt en France (2007-2012) : synthèse des résultats d'une enquête nationale menée en 2013

Agnalys Michaud, Mathieu Desole, Laure Kuhfuss, Raphaële Préget, Sophie
Thoyer

► To cite this version:

Agnalys Michaud, Mathieu Desole, Laure Kuhfuss, Raphaële Préget, Sophie Thoyer. Bilan de la mise en oeuvre des MAEt en France (2007-2012) : synthèse des résultats d'une enquête nationale menée en 2013. [0] 2014, 4 p. hal-02792838

HAL Id: hal-02792838

<https://hal.inrae.fr/hal-02792838v1>

Submitted on 5 Jun 2020

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

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

Bilan de la mise en œuvre des MAEt en France (2007-2012)

Synthèse des résultats d'une enquête nationale menée en 2013

L'objectif de cette note est de présenter les résultats d'enquêtes en ligne diffusées au niveau national via les DRAAF volontaires en février 2013 afin de réaliser un bilan du dispositif des MAEt (Mesures agro-environnementales territorialisées) sur la base des années écoulées (2007- 2012). Ces retours sur la façon dont le dispositif est évalué par les parties prenantes (animateurs de territoire, agents de l'Etat et agriculteurs engagés ou non situés sur des territoires éligibles) nous permettent de dégager des pistes de réflexions sur les futures MAEc (Mesures agro-environnementales climatiques) qui seront mises en place dans les Programmes de Développement Rural pour 2014-2020.

Sommaire :

Evaluation générale du dispositif
Des leviers à promouvoir et des freins à lever
Comment faire évoluer le dispositif ?
En bref

Evaluation générale du dispositif

Une appréciation globalement positive

A la question, « les programmes agro-environnementaux de vos territoires sont-ils globalement un échec (note minimale de 0) ou une réussite (note maximale de 100) », les **animateurs** des programmes agro-environnementaux (PAE) dans les **zones à enjeu eau (DCE)** donnent une **note moyenne de 55** tandis que les animateurs des **zones à enjeu biodiversité – Natura 2000** sont plus positifs avec une **note de 69**. Selon une majorité des animateurs, la mise en œuvre de leur PAE a contribué à la prise de conscience par la profession agricole de l'impact de ses activités sur l'environnement (55%) et de la faisabilité économique et technique des pratiques proposées par les MAEt (45 %). Attribuant une **note moyenne de 53**, les **agents de l'Etat** semblent plus réservés quant à la réussite du dispositif.

Agriculteurs que vous apporte votre engagement en MAEt?



En revanche, avec une **note moyenne de 70**, les **agriculteurs** ayant contractualisé une MAEt se déclarent **majoritairement très satisfaits** de s'être engagés dans le dispositif, même si ceux qui sont sur un territoire **DCE** le sont **un peu moins (note=66)**. Les agriculteurs citent comme principaux apports des MAEt la reconnaissance du rôle qu'ils jouent dans la protection de l'environnement (84%), une meilleure connaissance des enjeux environnementaux locaux (74%), leur entrée dans une dynamique collective de territoire (64%) et l'accès à des conseils techniques sur des pratiques pro-environnementales (58%). En revanche, ils sont moins de 50% à considérer l'amélioration de leur qualité de vie, l'augmentation des marges brutes ou la meilleure qualité des produits comme des avantages apportés par le dispositif MAEt.

Le dispositif permet-il vraiment de maintenir ou d'aller vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement ?

Une **large majorité (69%)** des **agents de l'Etat** et des **animateurs** considère que **oui** : les MAEt ont réellement

permis d'améliorer ou de maintenir des pratiques agricoles qui auraient disparu sans aide. Mais ils sont aussi 22% à ne pas se prononcer, et restent globalement plus réservés quant aux changements induits par le dispositif dans les territoires à enjeu DCE (35% ne se prononcent pas).

Les **agriculteurs** quant à eux sont 44% à déclarer avoir entrepris des modifications de pratiques fortes ou moyennes suite à la contractualisation d'une MAEt et, contrairement à la perception des animateurs, ce sont sur les territoires à enjeu DCE et pour les engagements de réduction de produits phytosanitaires que les modifications apparaissent comme les plus importantes selon les retours des agriculteurs. En outre, **50%** d'entre eux déclarent avoir **étendu leurs pratiques au-delà de la surface engagée** dont 24% sur l'ensemble de l'exploitation. Là encore, ces pourcentages sont plus élevés pour les agriculteurs à enjeu DCE et plus encore pour ceux ayant contractualisé des mesures de réduction de phytosanitaires.

Toutefois, les animateurs soulignent **deux effets négatifs** du dispositif MAEt sur les pratiques des agriculteurs : le premier est lié à la **distorsion engendrée par certains critères d'éligibilité** des contrats MAEt, qui excluent du dispositif des exploitants volontaires et qui pourraient contribuer efficacement à l'amélioration de la qualité environnementale. Cela pourrait représenter jusqu'à 20% de la SAU selon certains animateurs. Le second effet néfaste reconnu par 28% les animateurs est le frein que constitue le dispositif face à des **techniques potentiellement favorables à l'environnement mais non prévues dans les cahiers des charges actuels**.

Encadré 1 : La Méthode de collecte des données

Cette note s'appuie sur les résultats de deux enquêtes en ligne menées entre février et mai 2013 qui sont l'extension au niveau national des enquêtes menées en Languedoc-Roussillon en 2012. La première, à destination des animateurs de territoires MAEt et des agents de l'Etat, a été complétée par une enquête auprès d'agriculteurs. Les deux questionnaires ont été gérés à Montpellier Supagro et diffusés via Internet au niveau national par le BATA aux DRAAF volontaires.

L'enquête animateurs et agents de l'Etat

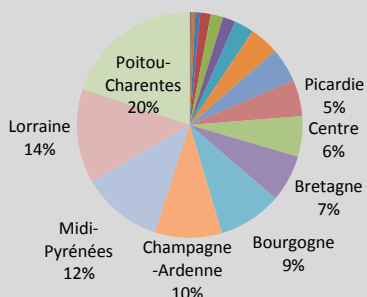
Elle est structurée en 4 parties permettant de recueillir l'avis du répondant sur: 1/ la stratégie générale des PAE et les critères d'évaluation, 2/ la conception des MAEt, 3/ la gouvernance des PAE, 4/ des propositions de dispositifs innovants. **259 réponses** ont été reçues dont 174 d'animateurs (collectivités, chambres d'agriculture, autres) et 85 d'agents de l'Etat ou assimilés (DDTM, DREAL, Agence de l'Eau).

L'enquête agriculteurs

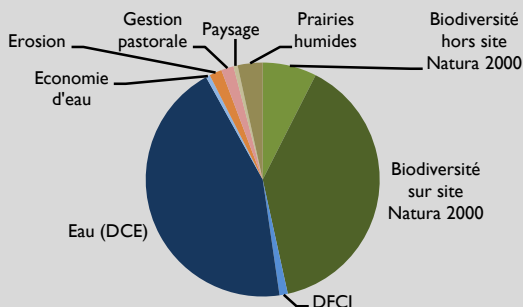
Elle a été diffusée aux agriculteurs situés sur un territoire éligible aux MAEt par l'intermédiaire des animateurs. **763 réponses** ont été reçues dont deux tiers d'agriculteurs engagés en MAEt. Le questionnaire comportait des questions sur: 1/ les objectifs et bilan de la contractualisation 2/ les freins à la contractualisation, 3/ l'évolution des pratiques sur l'exploitation et 4/ l'impact des MAEt sur le territoire.

Encadré 2 : Caractéristiques de l'échantillon

Régions des animateurs et agriculteurs ayant répondu à l'enquête :



Enjeux principaux des territoires des animateurs ayant répondu à l'enquête :



Type d'EU contractualisés par les agriculteurs de l'échantillon :

Type d'engagement	% d'agriculteurs l'ayant souscrit	
	Pour les 358 agriculteurs en enjeu DCE	Pour les 221 agriculteurs en enjeu biodiversité
Milieu	0	6
Herbe	21	31
Couvert	10	51
Phytosanitaire	59	22
Fertilisation	53	42
Conversion en bio	6	3
Entretien des haies	10	21

Caractéristiques des agriculteurs enquêtés

Les SAU et SAU éligibles moyennes des agriculteurs enquêtés sont respectivement de 147 ha et 70 ha (48% de la SAU). La surface engagée moyenne est de 50 ha. Cependant on observe une très grande hétérogénéité entre les agriculteurs et en fonction des enjeux. Les systèmes de production principaux sont : les grandes cultures (44%) principalement pour l'enjeu DCE, la polyculture-élevage (25%) et l'élevage (18%) principalement pour l'enjeu biodiversité.

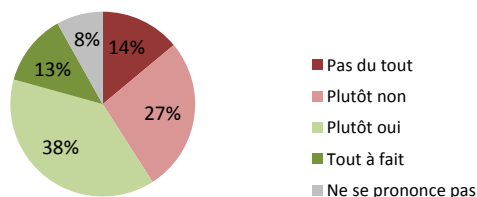
Vers des changements pérennes ?

Les animateurs ont une opinion prudente sur le maintien des pratiques par les agriculteurs au-delà de la durée du contrat : seulement 14% d'entre eux pensent que plus de 50% des agriculteurs engagés sur leur territoire continueront avec les nouvelles pratiques même sans contrat ; tandis que 28% estiment que les agriculteurs seront moins de 10% à le faire. Les animateurs des territoires à enjeu DCE sont plus optimistes que les animateurs des territoires à enjeu biodiversité.

En revanche, 51% des agriculteurs déclarent avoir l'intention de maintenir les pratiques contractualisées après la fin du contrat. Ce pourcentage monte à 58% pour les agriculteurs engagés dans des mesures de réduction des phytosanitaires. Les animateurs expliquent le maintien des pratiques contractualisées par (i) l'acquisition d'expérience, (ii) le fait que l'investissement nécessaire au maintien soit déjà effectué (particulièrement important dans les zones à enjeu DCE), (iii) l'anticipation que ces pratiques

vont devenir obligatoires. Les agriculteurs le justifient d'abord par des arguments de **défense de l'environnement**.

Agriculteurs, pensez-vous maintenir ces évolutions sans renouvellement de contrat ?



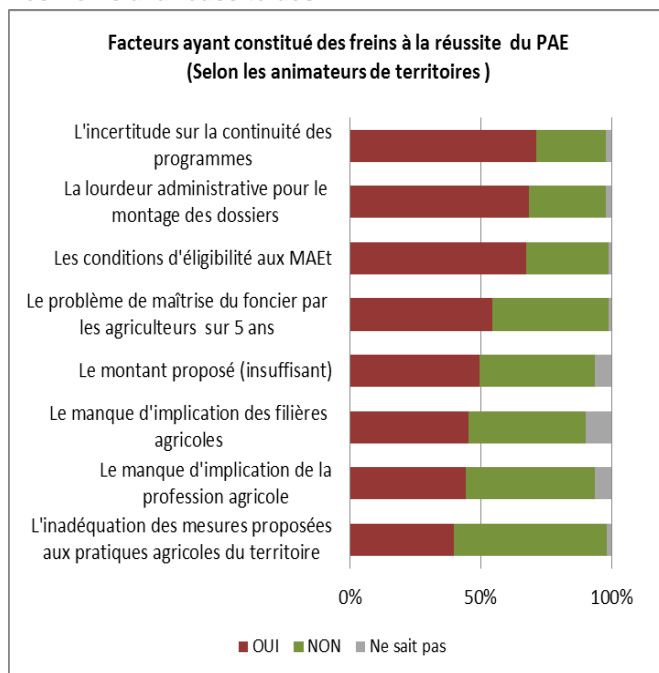
Par opposition, ceux qui **refusent de maintenir les pratiques** au-delà de la durée du contrat critiquent le **manque de flexibilité des mesures** face aux contraintes économiques et environnementales et jugent que la diminution de rendement (ou de qualité des produits) et le surcroît de travail qu'elles génèrent ont un **impact négatif trop fort sur leur revenu pour qu'ils continuent sans aides financières**.

Des leviers à promouvoir et des freins à lever

Les facteurs de réussite des MAEt et motivations des agriculteurs

Outre l'**adéquation des mesures proposées aux pratiques agricoles du territoire**, ce sont l'**animation et l'accès à un conseil technique** qui sont le plus cités par les agents de l'Etat et les animateurs comme des facteurs décisifs concourant à la **réussite d'un PAE**. Les agriculteurs ayant contractualisé confirment l'importance pour eux de la qualité de l'animation et du conseil technique fourni aussi bien avant qu'après leur engagement dans une MAEt. Leur décision de contractualiser une MAEt est aussi souvent guidée par leur **volonté de participer à la qualité environnementale** (91%). Les agriculteurs de **territoires à enjeu biodiversité** déclarent s'être engagés dans une MAEt principalement pour **maintenir leurs pratiques et assurer un revenu à l'exploitation**. Les agriculteurs **sur zone DCE** justifient davantage leur engagement par leur **volonté de pouvoir tester et adopter de nouvelles pratiques**.

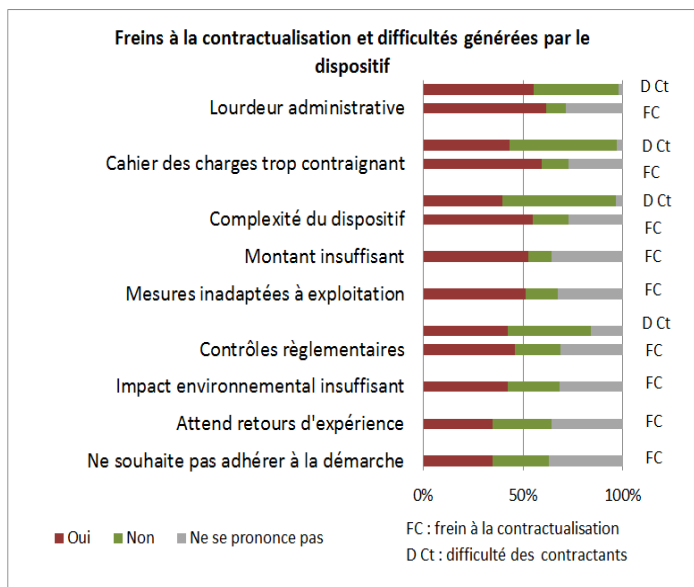
Les freins à la réussite des PAE



Pour les agents de l'Etat, les principaux freins sont l'**absence de dynamique historique** sur les territoires et le **manque**

d'implication des filières agricoles. Les animateurs de territoires dénoncent quant à eux l'**incertitude sur la continuité des programmes**, qui démotive les agriculteurs, les **conditions d'éligibilité trop strictes**, et dans une moindre mesure le **problème de maîtrise du foncier** pour les agriculteurs qui souhaitent s'engager. Le **montant des paiements** jugé parfois insuffisant est également un frein selon un animateur sur deux. De plus, les agents de l'Etat et les animateurs s'accordent pour dire que la **lourdeur administrative** liée au montage et au suivi des dossiers est un frein conséquent.

Les obstacles à la contractualisation



Les principaux obstacles à la contractualisation formulés par les agriculteurs qui ont choisi de ne pas s'engager correspondent également aux principales difficultés éprouvées par les agriculteurs engagés dans le dispositif.

Il s'agit avant tout : de la **lourdeur de la procédure administrative**, des **contraintes imposées par le cahier des charges**, de la **complexité du dispositif** et des **contrôles réglementaires**. Le montant des **rémunérations** (jugé insuffisant) ainsi que l'**inadaptation des mesures à leur exploitation** sont les principales raisons de non contractualisation. Les mesures incluant certains engagements unitaires (de conversion au bio, de réduction de la fertilisation ou des phytosanitaires) sont peu engagées par les agriculteurs car trop contraignantes. Les restrictions imposées sur le choix des parcelles à engager sont aussi très critiquées notamment sur les territoires DCE. Enfin, il faut souligner que la majorité des agriculteurs n'ayant pas contractualisé met en doute l'impact des MAEt sur l'environnement, et déclare vouloir attendre les retours d'expérience des autres. Ils sont aussi nombreux à affirmer leur opposition à ce type de démarche.

Comment faire évoluer le dispositif ?

Une majorité des animateurs (57%) juge que **les mesures doivent être moins contraignantes** afin d'améliorer le taux de contractualisation et donc de créer de l'émulation et des effets d'entraînement entre agriculteurs.

Améliorer le ciblage

Les animateurs (64% en moyenne et 68% sur les territoires à enjeu DCE) considèrent **la zone d'action prioritaire (ZAP)** comme **pertinente** et reconnaissent qu'avec des moyens humains et financiers limités, elle **permet de cibler efficacement l'action**, même si elle est parfois difficilement conciliable avec les logiques d'exploitation. 68% des

animateurs en territoire DCE et 83% des animateurs en territoire biodiversité confirment que la délimitation de leurs territoires leur permet de répondre de manière adéquate à l'enjeu affiché. Mais ils soulignent aussi que le **ciblage engendre des discriminations peu favorables à la dynamique collective**.

Rendre plus flexible le montage des PAE

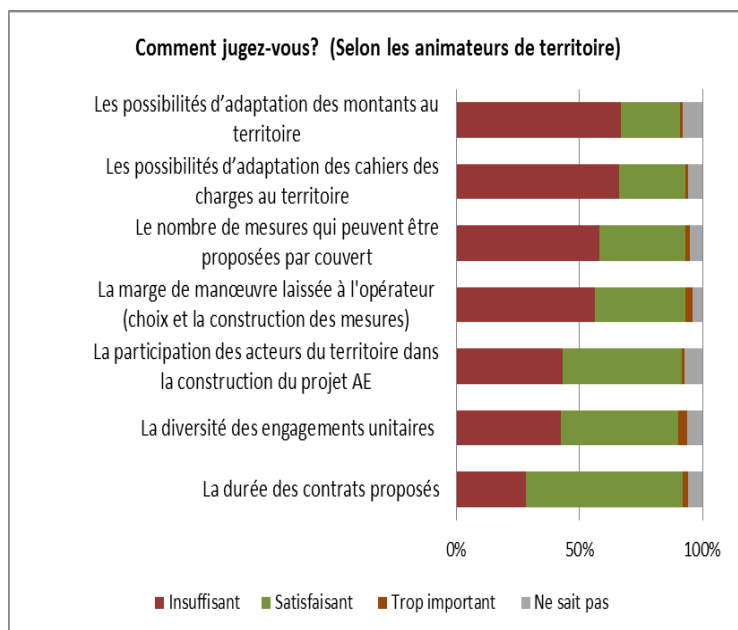
Les animateurs (52%) jugent le pilotage du projet adapté et efficace. Leurs principales difficultés sont liées au **manque de stabilité des règles**, au **manque d'information ou de compréhension des procédures** et à une **difficulté d'accès aux données du territoire**. Ils critiquent également les **marges de manœuvre trop faibles** dont ils disposent pour choisir, construire et adapter les mesures (montant et cahier des charges) aux contraintes spécifiques de leurs territoires, notamment sur les territoires DCE pour lesquels le nombre de mesures proposées par couvert leur apparaît insuffisant.

Renforcer le suivi et l'évaluation du dispositif

Les animateurs de territoire sont **globalement satisfaits de la coordination entre les acteurs de territoire**. Il semble cependant qu'elle gagnerait à être renforcée pour la promotion des mesures et le conseil technique auprès des agriculteurs. Le point sur lequel ils sont **majoritairement insatisfaits porte sur le suivi et l'évaluation du dispositif**.

L'atteinte des objectifs environnementaux apparaît comme un critère de suivi pertinent pour 87% des animateurs. Cependant, ils ne sont que 52% à effectuer des suivis de qualité de l'environnement (70% sur les territoires à enjeu DCE). Afin de juger de la réussite d'un PAE, les animateurs déclarent à 79% devoir se limiter au taux de contractualisation par rapport à la surface éligible.

Or, ils déclarent que d'autres critères sont importants et mériteraient d'être suivis. Les animateurs DCE citent principalement le maintien des nouvelles pratiques même sans financement et l'émergence d'une démarche collective. Les animateurs biodiversité mentionnent quant à eux le taux de réengagement. Ce contraste illustre les différentes dynamiques en jeu : **objectif de changement pour l'enjeu eau et de maintien pour l'enjeu biodiversité**.



En bref

Cette étude n'est ni exhaustive (toutes les régions n'ont pas participé à l'enquête) ni complètement représentative de la diversité des systèmes de production de l'hexagone, mais elle permet néanmoins de mieux mesurer la satisfaction des parties prenantes vis-à-vis du dispositif MAEt et d'identifier leurs suggestions d'amélioration. Si les animateurs et les agents de l'Etat restent partagés sur la réussite du dispositif, les agriculteurs engagés en MAEt se disent en revanche plutôt satisfaits. Ils soulignent que les MAEt leur ont permis de mieux prendre conscience des enjeux environnementaux, de voir leur rôle dans la protection de l'environnement reconnu et d'accéder à des solutions techniques pour la protection de l'environnement. Ce sont les agriculteurs dans les territoires à enjeu eau et qui ont réduit leurs usages de produits phytosanitaires qui déclarent avoir effectué les changements les plus importants et qui semblent vouloir maintenir ces pratiques au-delà de la durée du contrat. En comparaison, les agriculteurs des territoires à enjeu biodiversité semblent avoir davantage une logique de maintien des pratiques qui ne pourrait se faire sans contrat.

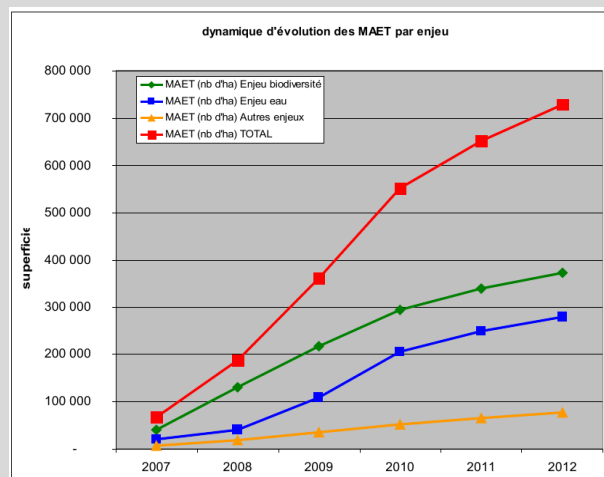
Les pistes d'amélioration proposées sont :

- **Elargir les critères d'éligibilité et d'extension des contrats** pour éviter certaines distorsions dans l'accès à la contractualisation, préjudiciables la logique de changement global des pratiques.
- **Améliorer le ciblage géographique** dans les territoires à enjeu biodiversité.
- **Donner plus de marge de manœuvre et de flexibilité dans la construction des mesures** aux opérateurs afin de mieux répondre aux spécificités du territoire et aux enjeux environnementaux spécifiques locaux.
- **Mieux prendre en compte les systèmes de production.** La majorité des animateurs et agents de l'Etat sont en faveur de la mise en place de MAEt système qui éviterait de figer les pratiques à l'échelle de certaines parcelles.
- **Promouvoir l'intégration des filières agricoles et des collectifs agricoles (coopératives etc.)** dans le dispositif pour mieux accompagner les évolutions dans l'agro-alimentaire et les marchés d'aval liés aux pratiques préconisées par les MAEt.
- **Améliorer le suivi et l'évaluation du dispositif** afin de donner aux animateurs l'accès aux données et outils de suivi permettant de mieux comprendre l'impact économique et environnemental du dispositif sur leur territoire et de fournir un accompagnement des agriculteurs plus efficace.



Encadré 3 : Bilan chiffré des MAEt au niveau national

Depuis 2007 une contractualisation croissante des MAEt.



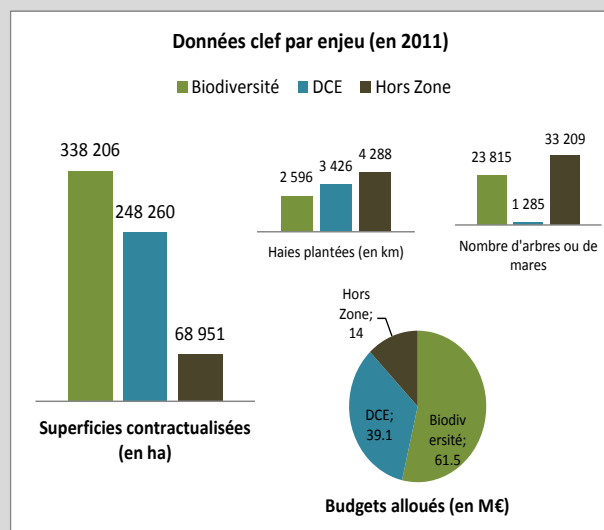
En 2012 :

- 25 163 dossiers
- 727 435 ha
- 11 736 km de haies
- 64 840 arbres ou mares

Budget alloué aux MAEt

Pour l'année 2012, le budget alloué par le FEADER (46%), l'Etat (30%), les Agences de l'eau (17%), les conseils régionaux (5%), les conseils généraux (1,5%) et les autres organismes (0,5%) s'élève à **130,46 M€** versés aux agriculteurs engagés dont :

- 70,1 M€ pour l'enjeu Biodiversité en N2000
- 46,3 M€ pour l'enjeu Eau en zone DCE
- 14,1 M€ pour les autres enjeux ou hors zones



Cette étude a été réalisée dans le cadre du projet COUD'POUCE (de l'UMR Lameta, financé par le Programme Ecophyto de l'Onema et du Ministère de l'environnement) en coopération avec le BATA du Ministère de l'Agriculture par A. Michaud (Montpellier Supagro, analyse des données et rédaction du rapport), assistée de M. Désolé (Montpellier Supagro), L. Kuhfuss (Université Montpellier I), R. Préget (Inra-Montpellier), S. Thoyer (Montpellier Supagro). Les auteurs remercient tous ceux qui ont pris le temps de répondre à ce questionnaire.

Pour plus de détails vous pouvez contacter :

Choquel Héloïse, Ministère de l'Agriculture BATA : heloise.choquel@agriculture.gouv.fr
Préget Raphaële, INRA Montpellier, UMR LAMETA preget@supagro.inra.fr