

VetAgro Sup

Mémoire de fin d'études d'ingénieur

Évaluation de la mise en œuvre des mesures
agro-environnementales et climatiques de la
programmation 2015-2020 en Auvergne-
Rhône-Alpes

Jean Mainville
Option EcoTerr : Ingénierie et stratégie du développement
éco-territorial
2021

VetAgro Sup

Mémoire de fin d'études d'ingénieur

Évaluation de la mise en œuvre des mesures
agro-environnementales et climatiques de la
programmation 2015-2020 en Auvergne-
Rhône-Alpes

Jean Mainville
Option EcoTerr : Ingénierie et stratégie du développement
éco-territorial
2021

Tuteur de stage : Sabine Lussert
Enseignant référent : Cyprien Tasset

L'étudiant conserve la qualité d'auteur ou d'inventeur au regard des dispositions du code de la propriété intellectuelle pour le contenu de son mémoire et assume l'intégralité de sa responsabilité civile, administrative et/ou pénale en cas de plagiat ou de toute autre faute administrative, civile ou pénale. Il ne saurait, en cas, seul ou avec des tiers, appeler en garantie VetAgro Sup.

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier Madame Lussert Sabine, ma maître de stage pour les nombreuses connaissances qu'elle m'a transmis tout au long du stage, notamment sur les mesures agro-environnementales et climatiques, et pour son accompagnement. Je tiens également à remercier Cécile Guillon, Nadège Depierre et Michael Delorme qui ont également été d'une aide précieuse tout au long du stage.

Merci à mon référent pédagogique Cyprien Tasset, enseignant-chercheur à VetAgro Sup, pour son accompagnement et ses conseils donnés au cours du stage.

Je remercie plus largement les agents de la DRAAF pour les échanges et bon contacts que j'ai pu avoir avec eux.

Je remercie également les différents acteurs concernés par la thématique de mon stage qui ont toujours su avoir de bons retours sur les présentations que j'ai pu effectuer, et de bons conseils pour améliorer l'étude menée.

Je remercie enfin ma famille, mes parents et mon frère présent pour me soutenir tout au long de ces trois années d'études, dans les meilleurs moments comme dans les moins bons.

Résumé

Les mesures agro-environnementales et climatiques font partie du deuxième pilier de la Politique Agricole Commune et ont pour but de répondre à des enjeux environnementaux identifiés localement. Leur mise en place peut être complexe. La Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) est un des acteurs régionaux qui contribue à leur mise en place. La DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes cherche donc à évaluer la mise en place de ces mesures pour la programmation 2015-2020. Cependant, la DRAAF a des contraintes de moyens pour réaliser cette démarche. La présente étude a donc pour but d'évaluer au mieux la mise en œuvre des mesures tout en prenant en compte ces contraintes, afin d'établir des recommandations pour améliorer la mise en œuvre des mesures pour la future programmation. La méthode suivie est construite en fonction des contraintes de la DRAAF et des données disponibles. Ainsi, elle fait intervenir des outils statistiques et également une approche empirique au travers des agents de la DRAAF. Une vision globale de la mise en œuvre des mesures en Auvergne-Rhône-Alpes est obtenue, en soulignant des points forts et des points faibles qui ont permis d'établir des recommandations pour la future programmation. Ses résultats sont retranscrits sous forme de fiches techniques et opérationnelles. Elles ont pour but de servir d'outil de travail pour les acteurs de la mise en œuvre des mesures. La liste de recommandation n'a pas la prétention d'être exhaustive mais apporte de nombreux éléments de débat.

Mots-clés : Mesures Agro-Environnementales et Climatiques, Programmation 2015-2020, Évaluation, Mise en œuvre, Contraintes, Points forts et points faibles, Recommandations.

Abstract

Agri-environment-climate measures are part of the second pillar of the Common Agricultural Policy and aim to respond to locally identified environmental issues. Their implementation can be complex. The "Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt" (DRAAF) is one of the regional actor which contribute to their implementation. The "DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes" searches to assess the implementation of these measures for the 2015-2020 programming. However, the "DRAAF" has several constraints to carry out this process. The purpose of this study is to assess the implementation of the measures as well as possible while considering these constraints, in order to establish recommendations to improve the implementation of the measures for future programming. The method followed is constructed according to the constraints of the "DRAAF" and the available data. Thus, it involves statistical tools and an empirical approach through "DRAAF" agents. A global vision of the implementation of measures in Auvergne-Rhône-Alpes is obtained, highlighting strengths and weaknesses that have made it possible to draw up recommendations for future programming. The results are transcribed into technical and operational sheets. They are intended to serve as a working tool for the actor of the implementation of measures. The list of recommendations does not claim to be exhaustive, but provides many elements for debate.

Key words : Agri-Environment-Climate Measures, 2015-2020 programming, Evaluation, Implementation, Constraints, Strengths and weaknesses, Recommendations.

Table des matières

Introduction.....	1
I. Évaluation des politiques publiques et application aux Mesures Agro-Environnementales et Climatiques.....	2
1) Une pluralité des approches évaluatives.....	2
1.1) Les rôles de l'évaluation d'une politique.....	2
1.2) Des méthodes variées et plus ou moins complexes.....	3
1.3) Des contraintes administratives : choix de méthodes plus intuitives.....	4
2) Les MAEC, un cadre défini à plusieurs échelles.....	5
2.1) Objectifs généraux des MAEC.....	5
2.2) Un cadre Européen global.....	6
2.3) Un cadre national et régional plus précis : mise en œuvre du dispositif.....	7
3) Contexte de l'étude menée par la DRAAF.....	8
3.1) Une évaluation de la mise en œuvre des MAEC.....	8
3.2) Objectifs de l'étude et question posée.....	8
3.3) Contexte de mise en œuvre spécifique du dispositif.....	9
II. Une enquête mêlant approche statistique et approche empirique.....	10
1) Description de la donnée source.....	10
1.1) Trois fichiers à disposition des opérateurs.....	10
1.2) Variables utilisées et points de vigilance.....	11
1.3) Un nombre de réponses variable.....	12
2) Compilation de la donnée et typologie des projets : analyse de la fiche identité et de la fiche résultats.....	13
2.1) Une compilation et une approche exploratoire de la donnée.....	13
2.2) Statistique descriptive et variables retenues pour la typologie des projets.....	13
2.3) Une classification hiérarchique ascendante appliquée sur les variables retenues et une caractérisation spécifique de chaque groupe.....	15
3) L'auto-évaluation des opérateurs : analyse du cadre d'évaluation.....	16
3.1) Des données qualitatives : compilation de la donnée.....	16
3.2) Analyse des notes attribuées.....	17
3.3) Analyse des commentaires et lien avec les notes.....	17
III. Des projets variés et une mise en œuvre des mesures complexe.....	18
1) Des territoires et des projets variés regroupés en fonction de leurs caractéristiques.....	18
1.1) Des territoires de PAEC ruraux mais variés.....	18
1.2) Des projets qui s'adaptent à leur territoire.....	20
1.3) Des groupes de PAEC identifiables.....	21

2)	Résultats de l'auto-évaluation : une mise en œuvre complexe des MAEC.....	23
2.1)	La construction du projet : un cadre de mise en œuvre pas assez clair.....	24
2.2)	L'animation et la contractualisation : des retards d'instructions impactant mais des éléments facilitateurs à conserver	25
2.3)	Des réalisations et une dynamique de projets mitigées	29
2.4)	Un réseau de mutualisation de l'information et des méthodes des opérateurs et un partage des données à développer ?.....	31
3)	Des résultats différents en fonction des groupes formés	33
3.1)	Des résultats différents en fonction des groupes formés	33
3.2)	L'historique en MAET, un atout pour les projets	34
3.3)	Des projets avec des enjeux et des mesures ciblés qui s'en sortent mieux.....	35
IV.	Discussion des résultats et perspectives à l'étude réalisée	36
1)	Une liste de recommandations non exhaustive	36
2)	De nombreux facteurs extérieurs ayant un impact sur la mise en œuvre des MAEC.....	37
3)	Des différences entre les deux ex-régions Auvergne et Rhône-Alpes	37
4)	Une évaluation majoritairement qualitative qui a ses limites	37
5)	Une base de travail pour la future programmation et des travaux complémentaires possibles ...	38
	Conclusion	40

Références bibliographiques

Table des annexes

Table des figures

Figure 1: Mise en œuvre globale du dispositif MAEC.....	7
Figure 2 : Frise chronologique construction et animation des projets.....	7
Figure 3 : Cercle de corrélation d'une AFDM.....	14
Figure 4: pourcentage d'inertie cumulé pour une AFDM avec toutes les variables.....	14
Figure 5 : Description d'un box-plot ou boîte de dispersion.....	17
Figure 6 : Proportion des types de cultures pour chaque PAEC.....	19
Figure 7: Proportion des territoires de PAEC en fonction de l'historique MAET.....	19
Figure 8 : Proportion de chaque enjeu principal n°1.....	20
Figure 9 : Proportion des PAEC en fonction de leur orientation.....	20
Figure 10 : Proportion des 5 groupes formés et description de ces derniers.....	21
Figure 11 : Notes attribuées au thème J : résultats PAEC / contractualisation et aux sous-thèmes du thème J.	29
Figure 12 : Boîtes de dispersion des notes attribuées par chaque groupe et par l'ensemble des opérateurs pour le thème D.....	33

Table des tableaux

Tableau 1 : Liste des thèmes évalués dans le fichier cadre d'évaluation.....	10
Tableau 2 : Groupes de variables retenues pour l'étude et leurs sources et limites.....	12
Tableau 3 : Nombre de réponses pour chaque fichier.....	12
Tableau 4 : Modification du groupe de variable « Zones défavorisées ».....	15
Tableau 5 : Quelques autres caractéristiques de chaque groupe.....	22
Tableau 6 : Rappel des groupes formés.....	33
Tableau 7 : Pourcentage d'exploitations visées ayant souscrit pour chaque groupe et à l'échelle régionale...	35

Liste des abréviations

ACM : Analyse des Correspondances Multiples

ACP : Analyse en Composantes Principales

AFDM : Analyse Factorielle des Données Mixtes

ASP : Agence de Services et de Paiement

AURA : Auvergne-Rhône-Alpes

CAH : Classification Ascendante Hiérarchique

CRAEC : Comité Régional Agro-Environnemental et Climatique

DCN : Document de Cadrage National

DDT : Direction Départementale des Territoires

DRAAF : Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

FEADER : Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural

INSEE : Institut National de la Statistique et des Études Économiques

MAE : Mesure Agro-Environnementale

MAEC : Mesure Agro-Environnementale et Climatique

MAET : Mesure Agro-Environnementale territorialisée

PAC : Politique Agricole Commune

PAEC : Projet Agro-Environnementale et Climatique

PDR : Plan de Développement Rural

PDRR : Plan de Développement Rural Régional

RCB : Rationalisation des Choix Budgétaires

RPG : Registre Parcellaire Graphique

SAU : Surface Agricole Utile

TO : Type d'Opération

ZAP : Zone d'Action Prioritaire

ZDS : Zone Défavorisée Simple

ZIP : Zone d'Intervention Prioritaire

Introduction

L'évaluation des politiques publiques est un processus complexe faisant appel à des méthodes en constante évolution. Divers outils statistiques et des méthodes variées existent afin de juger de la bonne mise en œuvre d'une politique et des résultats obtenus.

Les Mesures Agro-Environnementales et Climatiques ou MAEC font partie du deuxième pilier de la PAC (Politique Agricole Commune) et mobilisent le FEADER (Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural). Ainsi le dispositif territorial MAEC s'inscrit dans des cadres européens. Son application dans chaque États membres induit l'existence de cadres à des échelles moindres (nationales, régionales...). Les mesures ont pour but d'œuvrer pour le maintien ou le changement de pratiques agricoles afin de répondre à des enjeux environnementaux identifiés sur un territoire. La programmation MAEC 2015-2020 succède à la programmation MAET (Mesures Agro-Environnementales Territorialisées) 2007-2014. Des structures de diverses origines ont pu construire des Projets Agro-Environnementaux et Climatiques (PAEC) qui ont été sélectionnés par un comité technique régional. Ces projets territoriaux doivent répondre aux enjeux environnementaux identifiés sur un zonage défini par les porteurs de projets, aussi appelés opérateurs, en intégrant le dispositif MAEC au sein d'un projet plus global.

L'évaluation des MAEC peut être réalisée sur la base d'indicateurs et de méthodes variées. Chacune possède ses avantages et inconvénients. Les administrations possèdent des contraintes temporelles et de moyens humains, techniques et financiers. Les démarches évaluatives doivent donc suivre des méthodes adaptées à ces contraintes. Le donnée source oriente également la méthode suivie. Enfin, l'objectif de l'évaluation est un élément déterminant de la méthode suivie. Une évaluation peut par exemple traiter des résultats de l'évaluation, et donc de l'impact sur l'environnement du dispositif MAEC si l'on prend l'exemple des MAEC, ou de la mise en œuvre du dispositif. Les indicateurs permettant de retranscrire les résultats ne sont pas les même que ceux qui retranscrivent les moyens mis en œuvre.

Dans une démarche d'amélioration du dispositif, la Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) de la région Auvergne-Rhône-Alpes (AURA) a décidé d'effectuer un bilan et une évaluation de la mise en œuvre des MAEC de la programmation 2015-2020. Lors de cette programmation, 83 projets agro-environnementaux et climatiques ont pu être mis en place au niveau de la région. Ces projets sont inscrits dans des territoires variés aux enjeux plus ou moins spécifiques. Ainsi, nous nous demanderons comment a été conduite l'évaluation de la mise en œuvre des mesures agro-environnementales et climatiques, en Auvergne-Rhône-Alpes pour la programmation 2015-2020, et quels résultats et recommandations en tirer.

Pour cela, nous effectuerons un point sur les indicateurs et les méthodes de l'évaluation des politiques publiques en France, et plus spécifiquement pour les MAEC, afin de préciser ceux choisis pour l'étude menée par la DRAAF, au vue de ses objectifs et contraintes. Dans un second temps, nous détaillerons la méthodologie suivie. Enfin, nous présenterons les résultats obtenus, que nous discuterons, et nous présenterons des perspectives d'avenir à l'étude menée.

I. Évaluation des politiques publiques et application aux Mesures Agro-Environnementales et Climatiques

1) Une pluralité des approches évaluatives

1.1) Les rôles de l'évaluation d'une politique

L'évaluation et les outils utilisés pour la réaliser n'ont pas eu la même place et le même rôle dans chaque pays. Malgré une diffusion et une généralisation des techniques utilisées, des outils similaires peuvent être utilisés différemment et donc amener à des interprétations différentes (DESROSIERES, 2008). La notion d'évaluation est née progressivement en France, et plus tardivement que dans d'autres pays Européens (GREGOIR, 2014). Elle a pu être mise de côté pendant un moment du fait que les objectifs des politiques publiques semblaient clairs (BOZIO, 2014). L'évaluation pouvait alors apparaître comme une insulte envers les autorités qui mettent en place les politiques. Cependant, une vision qui sacralise l'action publique n'est pas compatible avec l'évaluation. (GIBER, 2003). Des prévisions résultantes d'études statistiques ou des résultats issus d'évaluations peuvent retranscrire des inconvénients ou des aspects négatifs de certaines actions publiques et leur conférer un caractère officiel (DESROSIERES, 2008). De plus, l'évaluation peut également être perçue comme un jugement de valeur. Certains décideurs ont pu être hésitants à la réalisation d'une telle démarche par peur du jugement qu'il pourrait y avoir si les résultats n'atteignaient pas les objectifs. Cependant, l'évaluation doit être perçue comme un **outil d'aide à la décision** (BOZIO, 2014).

Il est possible de distinguer différentes étapes de l'histoire de l'évaluation en France (GALDEMAR et al, 2012). Tout d'abord il y a eu une création, en 1946, du Comité central d'Enquête sur le coût et le rendement des services publics. À ce stade-là, l'évaluation des politiques publiques était très peu ancrée en France. Il s'agissait plus d'essais mais avec peu de résultats concrets (BOUTAUD, 2005). C'est plutôt dans les années 1970 que la dynamique d'évaluation des politiques publiques va prendre forme grâce au lancement de la Rationalisation des Choix Budgétaires ou RCB en 1968 (BOUTAUD, 2005 ; GALDEMAR et al, 2012). La RCB avait pour but de réaliser des études d'analyse de systèmes et de coûts-efficacité (GALEDEMAR et al, 2012). Cependant elle a échoué pour des raisons diverses dont son ambition forte et sa complexité (BOUTAUD, 2005). Puis, en 1989, le rapport Viveret offre un cadre et une approche pluraliste à l'évaluation (GREGOIR, 2014). Il intègre également la dimension de rigueur, d'indépendance et de transparence de la démarche (BOUTAUD, 2005). Jusqu'aux années 2000, il s'en suit une période d'institutionnalisation timide de l'évaluation due aux réticences qu'il peut y avoir chez les élus et les administrations. Cette période tend finalement à faire devenir l'évaluation comme une obligation légale (BOUTAUD, 2005). Enfin, en 2001, la Loi Organique relative aux Lois de Finances est adoptée. L'État qui était jusqu'à lors dans une « **logique de moyens** » passe alors à une « **logique de résultats** » (GALDEMAR et al, 2012). Cette loi intègre également « un principe de pluriannualité » (BOUTAUD, 2005). Cela a permis à l'évaluation d'apparaître alors comme un véritable **outil de gestion**. À ses débuts, l'évaluation n'était pas nécessairement rendue publique, avec peu de diffusion des résultats (GREGOIR, 2014). L'évaluation a subi les mêmes avancées dans différents pays et également à l'échelle européenne avec des obligations d'évaluer des politiques régionales communautaires (BOUTAUD, 2005). La Commission Européenne a lancé les premières démarches évaluatives dans les années 1960 (GREGOIR, 2014). Ainsi, l'histoire de l'évaluation en France montre qu'elle permet de juger de l'efficacité réelle de la politique mise en place, notamment dans le but de l'utiliser comme outil de gestion pour l'État et les administrations par exemple.

Dans la littérature, il est possible d'identifier **deux rôles** de l'évaluation. Comme nous venons de le voir, l'évaluation peut être une **aide à la décision** dans une logique de progrès. Le but est de pouvoir adapter ou changer la politique (DONNELLY et al, 2007 ; GASSIAT ET ZAHM, 2010).

Elle peut être nommée « évaluation managériale » (BOUTAUD, 2005). Utiliser l'évaluation comme « outil d'aide à la décision publique » (Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 2017) permet aussi de mettre en évidence des effets secondaires ou non désirés de la politique. Elle peut être un outil de gestion interne à la politique mais également un outil de gestion externe lorsque celle-ci intervient à la fin de la programmation d'une politique et qu'elle vise donc à ajuster les futures politiques (GIBERT, 2003). Il faut cependant distinguer l'évaluation du suivi. La démarche de suivi consiste en la collecte de données le long de la mise en place de la programmation alors que la démarche d'évaluation s'effectue ponctuellement et consiste en l'analyse approfondie des données collectées, au regard de critères identifiés (Commission Européenne, 2006 ; Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 2017). Néanmoins, certains auteurs ne considèrent pas l'évaluation des politiques publiques comme contrôle de gestion de la politique. Ce rôle serait plutôt celui d'un audit par exemple. L'évaluation aurait alors un caractère **informatif** et aurait pour but de rendre les résultats publics (GREGOIR, 2014). La transparence et la publication des résultats marqueraient une limite entre une évaluation et un audit (GREGOIR, 2014). Cela nous amène au second rôle de la politique. Le second rôle est **démocratique**. Il a pour but d'intégrer les résultats de l'évaluation au débat public (BOUTAUD, 2005 ; GASSIAT ET ZAHM, 2010 ; GREGOIR, 2014 ; BOZIO, 2018).

L'histoire de l'évaluation en France l'a donc menée à une mesure de la performance des politiques publiques (GALDEMAR et al, 2012). L'évaluation peut alors suivre différentes méthodes plus ou moins complexes.

1.2) Des méthodes variées et plus ou moins complexes

Aujourd'hui, l'évaluation des politiques publiques environnementales peut être menée au travers de différentes méthodes. Elle peut utiliser des outils statistiques afin d'obtenir des résultats rigoureux. Tout d'abord, l'évaluation peut être appliquée en différents temps de la politique étudiée. En amont de la mise en place de la politique, on la nomme évaluation *ex-ante*, en cours de programmation *in itinere* et en fin de programmation de la politique *ex post* (Commission Européenne, 2006 ; ZAHM et al, 2008 ; ZAHM, 2013 ; GREGOIR, 2014). L'évaluation *ex-ante* cherche à déterminer quels impacts théoriques aura une politique et ainsi à l'ajuster avant de la mettre en place. (BOZIO, 2014). L'évaluation *in itinere* permet, quant à elle, d'effectuer un suivi de la politique au cours de sa programmation et d'ajuster la politique par rapport aux objectifs à atteindre (GREGOIR, 2014). Elle est associée à la notion de suivi et non d'évaluation pour certains auteurs (GIBERT, 2003). Enfin, l'évaluation *ex post* permet de dresser un bilan de la politique une fois sa mise en œuvre effectuée (ZAHM et al, 2008 ; BOZIO, 2018).

La méthode employée peut également dépendre de l'État membre dans lequel est réalisée l'évaluation. À l'échelle européenne, une unification des méthodes et des outils est recherchée. Mais, des outils standardisés peuvent différer dans leur utilisation et l'interprétation des résultats que l'on en fait (DESROSIERES, 2008). Si l'évaluation a une logique de résultats et cherche donc à mesurer les impacts environnementaux de la politique publique environnementale évaluer, les méthodes d'évaluation semblent former trois grands groupes (ZAHM et al, 2008). La première méthode est la méthode expérimentale. Il s'agit d'une méthode appliquée lorsque les bénéficiaires de la politique sont choisis aléatoirement (BOZIO, 2014 ; BOZIO, 2018). Cependant, la méthode expérimentale ne peut être appliquée aux MAEC car les agriculteurs ne sont pas choisis aléatoirement. Les méthodes structurelles forment le second groupe. Elles reposent sur la mise en place de modèles complexes qui cherchent à créer une simulation de la situation contrefactuelle (ZAHM et al, 2008). Elles utilisent des hypothèses et sont mobilisées lorsqu'il est compliqué de faire le lien entre la variable d'intérêt et la variable politique. Il s'agit bien du cas des MAEC. Cependant, elles ne semblent pas mobilisées dans le domaine de l'agroenvironnement et sont plus courantes dans le cas d'évaluation *ex ante*. De plus, les hypothèses sur lesquelles se basent ces méthodes sont moins bien décrites que pour les méthodes économétriques (ZAHM et al, 2008). Les méthodes économétriques forment le troisième

groupe. Elles se basent sur les caractéristiques des exploitants. On peut distinguer les méthodes économétriques avec des caractéristiques observables et des méthodes économétriques avec des caractéristiques inobservables (ZAHM et al, 2008). Elles sont apparues dans la statistique publique dans les années 1940-1950 et mêlent économie et données statistiques (DESROSIERES, 2008). Dans la littérature, les méthodes économétriques sont celles qui semblent permettre d'obtenir les résultats les plus fiables (Commission Européenne, 2006 ; ZAHM et al, 2008 ; ZAHM, 2013 ; GREGOIR, 2014). Parmi les méthodes plus complexes, ce sont les seules qui semblent être explorées dans le cas des MAEC.

Cependant, ces méthodes ne sont pas forcément adaptées aux besoins et aux contraintes des administrations. Elles nécessitent certaines compétences, des moyens humains et financiers et du temps que les administrations n'ont pas nécessairement.

1.3) Des contraintes administratives : choix de méthodes plus intuitives

Les administrations régionales, telle que la DRAAF, cherchent à effectuer des évaluations de manière relativement rapide et simple. Cela a pour but d'aboutir à des actions opérationnelles. Il y a alors un problème de compatibilité entre les méthodes complexes, mais qui semblent être les plus fiables, et les impératifs des administrations. L'évaluation est alors « un exercice démocratique difficile qui demande pédagogie et rigueur » (GREGOIR, 2014). C'est pourquoi certains cadres ont pour but d'être un outil de compréhension de la démarche d'évaluation afin de mesurer l'effet de l'action publique mais également de permettre de se former sur les actions de suivis et d'évaluations propres aux MAEC (Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 2017). Cependant, même dans ces cadres-là, on ne retrouve pas forcément des éléments de méthodologies du domaine économétrique. Ainsi, les évaluations peuvent reposer sur des méthodes plus intuitives qui peuvent être convaincantes pour un public non spécialiste et non sur des méthodes économétriques complexes (BOZIO, 2014 ; BOZIO, 2018). Ces méthodes peuvent être sujettes à certains biais (KLEIJN et SUTHERLAND, 2003 ; ZAHM et al, 2008) ou reposer sur des hypothèses fragiles, mais elles sont plus abordables et permettent d'amener certains éléments dans le débat public (BOZIO, 2014 ; BOZIO, 2018). Ainsi, nous avons d'un côté des méthodes dites plus fiables mais complexes, qui peuvent être coûteuses (FOUGERE, 2010) et pas forcément accessibles par tous, et de l'autre côté des méthodes plus simples et plus accessibles mais qui comprennent certains biais ou qui peuvent être sujettes à discussion.

Les données disponibles orientent également sur le choix de la méthode utilisée. Les méthodes plus complexes nécessitent de mener des enquêtes ou des relevés pour obtenir la donnée nécessaire à l'analyse. Cela a pour avantage d'avoir à disposition les variables qui permettront exactement de répondre au questionnement soulevé ou qui permettront de mettre en évidence l'état de l'objet sur lequel porte la politique étudiée (la société, l'environnement...). Seulement, ces relevés doivent généralement être réalisés par des organismes spécialisés et sont coûteux en temps, en argent et en compétences (DESROSIERES, 2008). C'est pour cela que dans les faits, les méthodes économétriques, permettant de suivre une **logique de résultat**, ne sont appliquées que pour des évaluations plus conséquentes (à l'échelle nationale par exemple) réalisées par des organismes compétents en la matière. Les données alors utilisées par les administrations régionales et locales seront plutôt des données administratives déjà disponibles. Ces données ont plus un rôle de gestion. Elles reflètent les rouages des institutions et portent sur des **moyens mis en œuvre** et sur les actions publiques en elles-mêmes. Elles sont peu coûteuses, mais elles peuvent être soumises à des définitions et des cadres réglementaires qui ne permettent pas d'avoir une comparaison entre les pays et dans le temps. Les indicateurs provenant de la mise en œuvre de la politique peuvent être critiqués de par leur extériorité par rapport à l'action publique étudiée. La crainte de voir des rapports arbitraires et orientés pour répondre à des intérêts particuliers peut naître. Ainsi, les données administratives, malgré qu'elle ne permettent pas de traiter de nouvelles questions et qu'elles reflètent une action déjà

présente (en terme de moyens mis en œuvres par exemple), sont peu coûteuses et beaucoup plus facilement abordables. (DESROSIERES, 2008). Les évaluations menées en interne par des administrations se tourneront alors plus souvent vers des évaluations avec une **logique de moyens**. De plus, les mesures sont définies majoritairement à l'échelle nationale. Les administrations régionales sont essentiellement là pour les mettre en place. Elles souhaitent alors évaluer la mise en œuvre qui est de leur ressort. Cette évaluation peut être complémentaire à des évaluations plus conséquentes sur les résultats des mesures. Si une mesure a un très bon impact environnemental, mais qu'elle n'est pas mise en œuvre efficacement, alors elle n'aura, dans les faits, qu'un faible impact sur l'environnement. L'articulation entre ces types d'évaluations et de données utilisées est définie en terme utilitaire, de coûts et d'adéquation aux besoins des utilisateurs (DESROSIERES, 2008).

Même si les administrations régionales possédaient les compétences ou l'argent nécessaire à des méthodes plus complexes, la question de **temps** à consacrer à ces processus et de **délais** dans lesquels des résultats seraient disponibles poserait problème (GALDEMAR et al, 2012). L'évaluation doit être réalisée dans un temps donné (GREGOIR, 2014). Nous pouvons tout d'abord séparer les effets d'une politique en trois catégories : les effets immédiats, les effets à moyen terme et les effets à long terme. (GALDEMAR et al, 2012). Or, on peut avoir des effets bénéfiques à court terme mais qui ne le sont plus à long terme (GREGOIR, 2014). Il faut donc laisser le temps à l'action publique d'avoir eu pleinement effet. C'est alors qu'il existe un décalage entre « le temps politique et le temps de l'évaluation » (GALDEMAR et al, 2012). « Le calendrier d'un travail d'évaluation n'est pas le calendrier de la vie politique et des cycles électoraux » (GREGOIR, 2014). De plus, même si nous ne considérons pas le temps nécessaire à l'action publique d'avoir pleinement effet, la construction d'une évaluation plus complexe, avec par exemple la production d'indicateurs, demande beaucoup de temps. Or les administrations désirent des indicateurs dès la fin de la programmation, d'autant plus lorsque les résultats de l'évaluation doivent servir à la construction de la future programmation (GALDEMAR et al, 2012). Les indicateurs de moyens mis en œuvre peuvent être accessibles plus facilement et plus rapidement que des indicateurs de résultats. Ainsi, les évaluations sur des indicateurs de résultats ne correspondent pas à la logique d'évaluation des administrations régionales. Ces dernières qui ont pour principale rôle de mettre en place les politiques publiques à l'échelle régionale, vont plutôt juger de l'efficacité de mise en œuvre des politiques. Cela ne traduira pas nécessairement un bon impact sur l'environnement de la part des MAEC, mais ce dernier sera déterminé par des démarches évaluatives plus complexes menées par des organismes spécialisés, souvent à de plus grandes échelles (échelle nationale par exemple).

Avant de préciser les objectifs de la DRAAF qui amène à l'utilisation de certains indicateurs et d'une méthodologie particulière, il semble important de préciser le cadre réglementaire du dispositif MAEC.

2) Les MAEC, un cadre défini à plusieurs échelles

2.1) Objectifs généraux des MAEC

Les MAEC font donc partie du second pilier de la PAC. Leur objectif est de répondre à des pressions environnementales identifiées à l'échelle des territoires. Elles offrent, aux exploitants une aide financière leur permettant de changer leurs pratiques, afin de limiter les pressions environnementales exercées, ou bien, de maintenir les pratiques favorables à l'environnement et qui présentent un risque de disparition ou d'intensification. Cela se traduit par le respect d'obligations favorables à l'environnement. Elles jouent donc un rôle primordial dans le maintien du développement des zones rurales tout en assurant la satisfaction aux demandes croissantes de la société en termes de services environnementaux. Grâce à elles, les modes de production doivent répondre à des problématiques environnementales, paysagères, de ressources naturelles, de sols et de diversité génétique. (Conseil de l'Union Européenne et Parlement Européen, 2017). Les agriculteurs

ont des critères à respecter afin d'être éligibles et ne sont donc pas choisis aléatoirement. De plus, les systèmes agricoles sont des systèmes ouverts. De nombreux facteurs d'origine naturelle (pluviométrie, qualité du sol, ensoleillement...), économique (fluctuation des prix du marché), politique (d'autres politiques agricoles peuvent influencer les changements de pratiques des agriculteurs) ou bien encore personnelle (motivation de l'agriculteur, niveau de formation...) influent sur les changements de pratiques (ZAHM et al, 2008 ; GREGOIR, 2014). Ces critères sont à prendre en compte lors de l'évaluation des MAEC.

Les enjeux environnementaux, auxquels les mesures répondent sont identifiés à l'échelle locale, mais également à l'échelle nationale ou régionale (Conseil de l'Union Européenne et Parlement Européen, 2013 ; Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 2017). À l'échelle Européenne, ce sont des éléments plus généraux qui sont discutés.

2.2) Un cadre Européen global

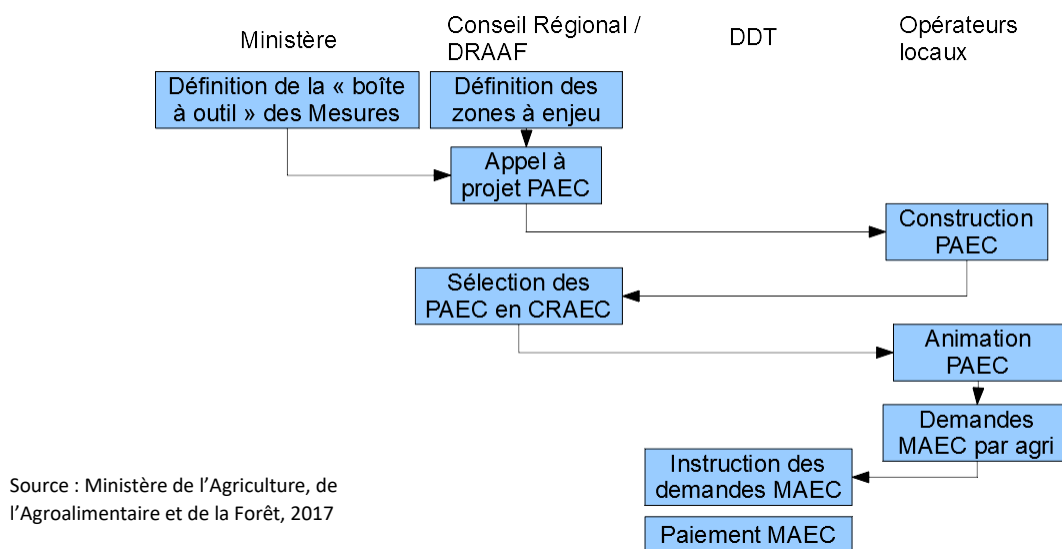
D'un point de vue réglementaire, les MAEC s'inscrivent en premier lieu dans un cadre réglementaire communautaire. Ce cadre est le même pour tous les États membres de l'Union Européenne. Les objectifs des MAEC et le cadre stratégique d'intervention sont notamment définis dans l'article 28 du Règlement de Développement Rural. Ce cadre n'est pas très restrictif et consiste en une liste de points à respecter pour la mise en place des MAEC. Le document est là pour fixer le cadre global aux États membres et non leur imposer des mesures à appliquer. Les systèmes agricoles ne sont pas les mêmes d'un pays à un autre, voire d'une région à une autre au sein d'un même pays. Ainsi, l'objectif est de laisser les États membres adapter la politique à leurs spécificités. Le fait que la politique ne soit pas mise en place de la même manière d'un pays à un autre induit des moyens mis en œuvre et des résultats différents. Il est donc difficile de mettre en place un cadre d'évaluation commun et de comparer les résultats entre États membres (KLEIJN et SUTHERLAND, 2003). Souvent, le but n'est alors pas d'évaluer la politique commune, mais son application à l'échelle nationale ou régionale (GASSIAT et ZAHM, 2010).

Le cadre Européen spécifie que l'aide apportée par la mesure doit être inscrite dans les Programmes de Développement Ruraux (PDR) à l'échelle nationale et/ou régionale. Il exige que 30% des fonds du second pilier de la PAC soient affectés à des dépenses environnementales dans les PDR. Ses dépenses touchent différents dispositifs (ICHN, conditionnalité verdissement...) dont les MAEC. Les agriculteurs ou groupements d'agriculteurs s'engagent, sur la base du volontariat, à suivre des actions et opérations agro-environnementales et climatiques sur des surfaces agricoles définies. Les paiements ne sont accessibles que pour des pratiques qui vont au-delà des engagements des normes obligatoires définies à l'échelle nationale. Les États membres doivent s'assurer de la bonne application des mesures. Les engagements agro-environnementaux et climatiques doivent être définis en conformité avec les priorités de l'Union pour le développement rural. La Commission Européenne peut donc porter un regard sur ces derniers (Conseil de l'Union Européenne et Parlement Européen, 2013). Ce cadre spécifie également que le dispositif ne couvre que les coûts et les pertes de revenus portant sur les engagements des mesures. Des pratiques agricoles allant au-delà des engagements des mesures ne sont pas couvertes par le dispositif.

Enfin, les MAEC sont formées d'un ensemble de types d'opérations (TO), dont la combinaison fournit un cahier des charges à respecter afin de recevoir les aides. Ces TO sont définis dans le Document de Cadrage National (DCN) de mise en œuvre du Règlement de Développement Rural et sont validés par la Commission Européenne (Conseil de l'Union Européenne et Parlement Européen, 2013). Observons donc comment sont cadrées les MAEC à l'échelle nationale et à l'échelle régionale.

2.3) Un cadre national et régional plus précis : mise en œuvre du dispositif

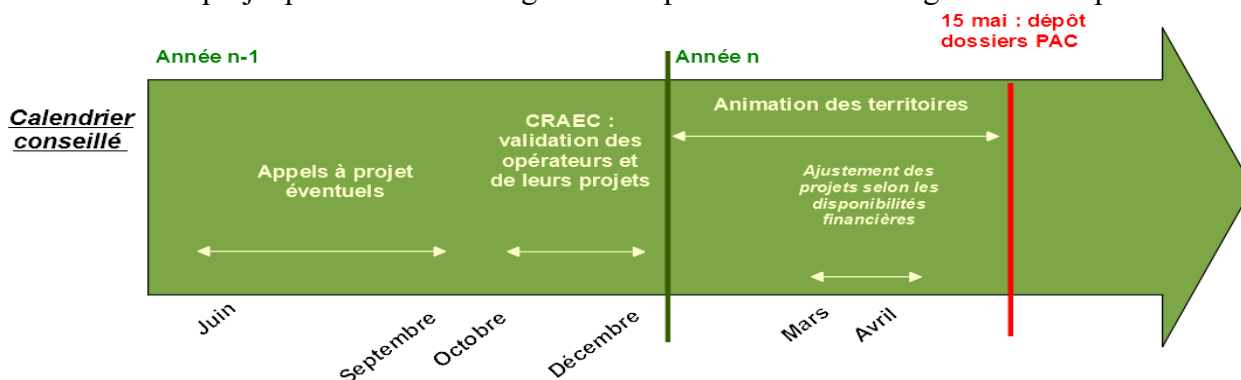
Comme indiqué dans le cadre européen, les MAEC doivent ensuite être intégrées à l'échelle nationale et/ou régionale au sein du Programme de Développement Rural ou PDR. En France, les MAEC sont inscrites au niveau national et au niveau régional. À l'échelle nationale, les mesures et TO sont inscrits dans le Document de Cadrage National (DCN). Des arrêtés permettent également de fixer certaines réglementations, telle que les règles de paiement. Les mesures sont également inscrites, de manière plus générale, dans le code rural. Les Plans de Développement Rural Régionaux ou PDRR décrivent de manière plus précise les mesures, en ajoutant des paramètres régionaux aux TO définis nationalement. La définition des mesures et TO ne change pas mais les paramètres régionaux ont pour objectif de proposer des TO adaptés aux spécificités régionales. De plus, la définition de Zones d'Action Prioritaire (ZAP) par les PDRR indique les zones dans lesquelles les Projets Agro-Environnementaux et Climatiques ou PAEC devront s'inscrire. Le cadre général de mise en œuvre du dispositif MAEC est indiqué en figure n°1.



Source : Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 2017

Figure 1: Mise en œuvre globale du dispositif MAEC

Une fois les mesures définies, les opérateurs construisent leurs PAEC. Ils vont choisir les mesures qui, selon eux, répondront aux enjeux environnementaux de leurs territoires. Après une validation des projets par un Comité Régional Agro-Environnemental et Climatique (CRAEC), l'animation du projet peut débuter. La figure n°2 représente la chronologie de ces étapes.



Source : Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 2017

Figure 2 : Frise chronologique construction et animation des projets

Nous allons maintenant voir le contexte précis de l'étude menée au sein de la DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes portant sur les MAEC de la programmation 2015-2020. Notons que cette démarche d'évaluation s'inscrit dans un contexte où de nombreuses autres démarches évaluatives ont eu lieu (évaluation mi-parcours des PDRR d'Auvergne-Rhône-Alpes (AURA), évaluation des

impacts environnementaux des MAEC à l'échelle nationale menée par l'INRAE...). L'étude est construite pour être plus spécifique au territoire AURA.

3) Contexte de l'étude menée par la DRAAF

3.1) Une évaluation de la mise en œuvre des MAEC

L'évaluation menée par la DRAAF AURA est *ex post* et porte sur la mise en œuvre du dispositif MAEC en AURA. À l'image de nombreuses administrations régionales, la DRAAF n'a pas les moyens financiers, techniques et en temps pour mener une évaluation complexe, reposant sur des données difficiles à collecter et utilisant des méthodes lourdes. Les données sont en partie des données administratives mais également des informations remplies par les opérateurs eux-mêmes. La partie enquête a été réalisée dans le but d'être remplie facilement et rapidement par les opérateurs. L'impact environnemental des mesures ne sera donc pas évalué ici.

Pour ce processus d'évaluation, le recueil des données s'est effectué au travers de 3 documents fournis aux porteurs de projets, puis retournés à la DRAAF. Nous détaillerons par la suite le contenu de ces fichiers. Cependant, il est important de préciser que ces fichiers ont été conçus par la DRAAF et un groupe technique composé de représentants des acteurs administratifs (Conseil régional, DREAL...) et des acteurs financiers (Agences de l'eau). Cette démarche est la première de ce type au niveau de la région AURA pour le dispositif MAEC. Les documents ont été construits sur la base de remarques qui avaient déjà pu être remontées par les opérateurs. Le but n'était pas de se focaliser sur celles-ci mais d'essayer de les prendre en compte afin de les formaliser au travers de cette étude. Cela leur confère un caractère plus officiel.

Maintenant que nous savons plus en détail que la DRAAF souhaite réaliser une évaluation de la mise en œuvre des MAEC en AURA pour la programmation 2015-2020, détaillons plus précisément les objectifs sous-jacents à cette étude.

3.2) Objectifs de l'étude et question posée

L'étude porte sur la programmation 2015-2020 des MAEC à l'échelle de la région AURA. 83 projets ont vu le jour sur cette programmation. Les objectifs de l'évaluation menée sont multiples :

- Avoir une **vue d'ensemble** des territoires de PAEC et des PAEC en AURA (caractéristiques de ces derniers, moyens mis en œuvre...).
- Identifier ou confirmer des **points forts** et **points faibles**, ainsi que des **éléments facilitateurs** et des **éléments bloquants** dans un but d'**amélioration** du dispositif pour la future programmation.
- Mettre à disposition du **réseau d'opérateurs de PAEC** les **résultats** obtenus pour contribuer à leur montée en compétences.

La **vue d'ensemble** est un bilan des territoires où sont inscrits les projets. Elle permet de mieux caractériser les PAEC et les territoires sur lesquels ils s'inscrivent. **L'identification des points forts et points faibles et des éléments facilitateurs et bloquants** est le cœur de l'évaluation de la mise en œuvre du dispositif. Le but est d'apprécier la pertinence de la mise en œuvre et de comprendre les facteurs qui ont pu jouer sur cette dernière. Identifier les points forts et points faibles, ainsi que les facteurs qui jouent dessus, permettra d'améliorer la future programmation, qui débutera en 2023. Une rédaction de recommandations, qu'il serait préférable de suivre, découle des points forts et points faibles et éléments bloquants et facilitateurs identifiés. Mais pour améliorer le dispositif, il faut **mettre ces observations et recommandations à disposition du réseau d'opérateurs de PAEC**.

Une discussion avec les porteurs de projet sur les changements possibles à effectuer pour la mise en œuvre de la future programmation, ou les adaptations qu'il doit y avoir est alors envisageable. Cela peut également permettre d'avoir un réseau qui augmente en qualité. Plus les opérateurs gagnent des compétences en lien avec les MAEC, plus ils seront à même de mettre en place le dispositif efficacement.

Au regard des objectifs fixés par la DRAAF, des contraintes qu'elle possède et de la donnée qui est à disposition pour mener l'étude, nous pouvons nous demander comment conduire l'évaluation de la mise en œuvre des MAEC en AURA et quels résultats et recommandations nous pourrions en tirer. Avant de répondre à cette question, précisons quelques éléments de mise en œuvre du dispositif, qui, comme nous le verrons, ont une grande importance.

3.3) Contexte de mise en œuvre spécifique du dispositif

La programmation 2015-2020 s'est déroulée sur les PDRR des ex-régions Auvergne et Rhône-Alpes. Quelques spécificités de mise en œuvre sont à citer :

- Les appels à projets étaient différents : en Rhône-Alpes, il était recommandé que les opérateurs soient des collectivités territoriales et non en Auvergne. En Rhône-Alpes, les territoires de PAEC devaient être subdivisés en sous-territoire, aussi appelés Zones d'Intervention Prioritaires (ZIP).
- Une gestion des enveloppes financières différente a eu lieu en cours de programmation : la stratégie régionale de financement et les mesures de régulation budgétaire ont été différentes.
- L'implication des Directions Départementales des Territoires (DDT) varie selon les ex-régions : les DDT ont été intégrées plus fortement en Rhône-Alpes qu'en Auvergne avec un lien direct avec les opérateurs.
- Les plafonds des subventions et certains paramètres régionaux (taux de chargements, taux de surfaces en herbe...) diffèrent entre les deux ex-régions.
- Les montants d'animation ont été plus faible en Auvergne qu'en Rhône-Alpes : cela s'explique par un financement des actions uniquement en phase de contractualisation et non pendant la période de suivi des agriculteurs ayant contractualisés.

Ces spécificités ne formeront pas un axe d'étude de l'évaluation car pour la future programmation, le PDRR sera défini à l'échelle AURA. Ainsi, le fait de savoir qu'un point de la mise en œuvre du dispositif est moins bon du côté Auvergne ou du côté Rhône-Alpes n'est pas primordial. Le principal est d'identifier ce point, peu importe sa provenance.

La mise en œuvre a également été impactée par d'importants retards d'instruction des dossiers. L'instruction est réalisée par les DDT grâce à un outil programmé nationalement. Cet outil n'a été mis en disposition qu'en 2017. L'instruction des dossiers de 2015 a commencé en septembre 2017 uniquement et s'est achevée en août 2019. Des agriculteurs qui avaient engagé des mesures en 2015 se sont vu être inéligibles aux aides quelques années après. Cela a également retardé les instructions des années suivantes. De plus, les contrôles du bon respect des cahiers des charges par les agriculteurs ne peuvent être réalisés qu'après le début de l'instruction des dossiers. Ces contrôles, réalisés par l'Agence de Service et de Paiement (ASP), n'ont donc débuté que en 2017 également. Avec l'arrivée du Covid-19 en 2019, ils ont dû être stoppés. Ainsi, les contrôles ont été très limités.

Enfin, deux années de transition entre la programmation 2015-2020 et la future programmation sont prévues. Cela est dû à des retards de construction de la future programmation. Cela peut avoir son importance pour améliorer la mise en œuvre de cette dernière.

Maintenant que nous avons contextualisé l'étude menée et précisé les objectifs sous-jacents à cette dernière, nous allons pouvoir observer comment cette étude a été conduite avant de voir quels résultats et recommandations en tirer.

II. Une enquête mêlant approche statistique et approche empirique

Comme il a été précisé précédemment, cette étude doit respecter les contraintes en moyens humains, techniques, financiers et en temps de la DRAAF. De plus, l'évaluation doit permettre des retours opérationnels disponibles pour la mise en place de la future programmation. Les données disponibles proviennent donc de base de données administratives facilement accessibles ou ont été remplies par les opérateurs. Les informations demandées devaient être rapides et simples à fournir, afin d'avoir un retour des opérateurs dans des délais convenables. La méthodologie est construite pour être adaptée à cette donnée et pour répondre aux contraintes de la DRAAF. Des cadres présents dans cette partie permettront de souligner quelques points importants pour la compréhension de la méthode suivie.

1) Description de la donnée source

1.1) Trois fichiers à disposition des opérateurs

Les fichiers sont au nombre de trois et sont composés d'une multitude de variables. Il y a une fiche identité, une fiche résultats et un cadre d'évaluation. Ces documents ont pour but d'avoir une vision à trois étages. La fiche identité permet de caractériser les PAEC et les territoires sur lesquels ils s'inscrivent. La fiche résultats renseigne les réalisations en termes de contractualisation (nombre de mesures contractualisées, nombre de dossiers souscrits, surface contractualisée par type de mesures...), ainsi que des moyens mis en œuvre (financements, nombre de mesures proposées...). Ces éléments permettent également de caractériser les PAEC en termes de moyens mis en œuvre. Ces deux premiers fichiers sont composés de données administratives et de données remplies par les opérateurs. Enfin, le cadre d'évaluation est composé de 11 thèmes (Cf tableau n°1) subdivisés en sous-thèmes, pour lesquels les PAEC ont effectué une auto-évaluation. Il s'agit de la partie enquête. Ils ont attribué une note (entre 1 et 4, avec 1 étant « insuffisant » et 4 « très bon ») à chacun des sous-thèmes et, facultativement, des commentaires retranscrivant des éléments facilitateurs ou bloquants. Il s'agit donc d'une approche qualitative. Cela permet aux opérateurs de s'exprimer librement sur des problématiques déjà identifiées par la DRAAF, mais aussi d'exprimer des points non anticipés. Certaines variables du cadre d'évaluation renseignent également les moyens mis en œuvre et les réalisations en termes de contractualisation pour chaque sous-territoire de chaque projet.

Thème A. Gouvernance du PAEC
Thème B. Définition du zonage et des enjeux (à l'échelle régionale et à l'échelle du PAEC)
Thème C. Liste des TO disponibles/paramètres régionaux définis/Identification des mesures proposées/adaptation locale des paramètres/notices
Thème D. Gestion des demandes de financement des contrats MAEC
Thème E. Articulation avec d'autres démarches territoriales
Thème F. Gouvernance régionale et instruction des dossiers
Thème G. Mode d'accompagnement à la contractualisation
Thème H. Actions d'accompagnement en cours de campagne
Thème I. Acteurs impliqués dans l'accompagnement
Thème J. Résultats PAEC - contractualisation
Thème K. Autres

Tableau 1 : Liste des thèmes évalués dans le fichier cadre d'évaluation.

1.2) Variables utilisées et points de vigilance

Un très grand nombre de variables est disponible. La totalité d'entre elles n'est pas utilisée, car certaines ont été mal renseignées, ou se sont finalement avérées inutiles à l'étude réalisée. Parmi ces variables, certaines ont des **limites**. Le tableau n°2 répertorie les groupes de variables utilisés dans chacun des documents, leur source et souligne leurs limites. Ces données sont disponibles à l'échelle du PAEC pour tous les documents, et à l'échelle des sous-territoires aussi appelés ZIP pour les fiches identité et résultats et l'indicateur « Cellule H 81 » du cadre d'évaluation.

Fiche identité		
Nom ou catégorie de données	Source	Limites, points de vigilance et discussion
Code du PAEC / Nombre de ZIP	PAC	
Type de structure porteuse / historique MAET 2007-2014 du territoire de PAEC / Expérience en MAET de la structure opératrice / Enjeux environnementaux du PAEC / Orientation principale du PAEC / % de recouvrement zones diverses (ZNIEFF de type I, Pelouses sèches CEN...)	Opérateurs	Différence entre Auvergne et Rhône-Alpes (Cf I)3)3.3)) pour le type de structure porteuse. Expérience en MAET difficile à estimer pour des opérateurs : subjectif
Surface physique du PAEC (ha) / Densité de population (habitants/km ²)	INSEE carreau 200m	
Occupation du sol du PAEC	Corine Land Cover 2018	
Surface agricole utile (SAU) / % de SAU sur surface physique / % de SAU conduite en AB sur SAU du PAEC / % des types de cultures (céréales, cultures fruitières, prairies permanentes...) / Nombre d'exploitations sur le territoire de PAEC / Nombre d'exploitations avec plus de 10 UGB / Nombre d'exploitations avec des surfaces en AB	PAC SIGC 2019	SAU surévaluée quelques fois : une exploitation avec une seule parcelle dans le PAEC verra toute sa SAU comptée. Les exploitations n'ont pas toutes la même contribution pour le PAEC. Tout dépend le nombre d'hectares contractualisés.
Zones défavorisées (haute montagne, montagne, plaine...) / Zones vulnérables aux nitrates	DRAAF	
Zones Natura 2 000	DREAL	
Fiche résultat		
Nom ou catégorie de données		Limites ou points de vigilance
Indicateurs – évolution de surfaces entre 2015 et 2019 / Contractualisation par dispositif (localisées surfaciques, linéaires, ponctuels et systèmes) / Surfaces physiques contractualisées par type de TO (Polyculture élevage, Phytosanitaire, Irrigation...)	PAC SIGC	Indicateurs – évolution de surfaces entre 2015 et 2019 : ne va pas jusqu'en 2020.
Justification de la création des ZIP / Résultats mesures (nombre de mesures proposées, nombre de mesures contractualisées, nombre de mesures constituées d'un seul type de TO) / Résultats exploitations (nombre d'exploitations visées, nombre d'exploitations ayant souscrit, nombre de dossiers souscrits, nombre de contrats souscrits, % d'exploitations visées ayant souscrits) / Animation spécifique aux PAEC (Coût total prévu pour	Opérateur	Certaines données incomplètes

l'animation, Coût total réalisé pour l'animation / % réalisé/prévu / Montant d'animation par exploitation ayant souscrit) / Financement des MAEC (Budget alloué sur 5 ans / Budget consommé / % Consummé/alloué / Surfaces contractualisées en MAEC à forte ambition / % de contractualisation en MAEC à forte ambition sur contractualisation totale MAEC (en part de montants engagés))		
Cadre d'évaluation		
Nom ou catégorie de données		Limites ou points de vigilance
Note d'auto-évaluation	Opérateurs	Subjectif : les PAEC s'autoévaluent
Commentaires associés aux notes		Donnée incomplète : remplissage non obligatoire.
Indicateur "cellule H81" (Par mesures : taux de contractualisation, taux de réalisation. Par PAEC : mesures envisagées/mesures souscrites)		Complété de manière inégale. À l'échelle de la mesures.

Tableau 2 : Groupes de variables retenues pour l'étude et leurs sources et limites.

En résumé du tableau n°2, les limites principales sont le fait d'avoir des réponses subjectives et des données incomplètes (retours opérateurs), des facteurs extérieurs pouvant influencer les réponses (différence entre PDRR par exemple) et enfin des données biaisées induites par les sources de données disponibles. Par exemple, les limites géographiques des PAEC ne sont pas les mêmes que les limites d'îlots de la PAC, ce qui explique une surévaluation dans certains cas de la SAU. Ces points sont à retenir car ils ont impacté certains choix méthodologiques, notamment pour l'analyse des commentaires attribués par les opérateurs.

1.3) Un nombre de réponses variable

Nom du fichier	Fiche identité	Fiche résultats	Cadre d'évaluation
Nombre de réponses	74	73	76

Tableau 3 : Nombre de réponses pour chaque fichier

Les fichiers ont été fournis aux 83 porteurs de projets. Le nombre de réponses est variable selon les documents. Les 9 fiches identité et 10 fiches résultats manquantes ont pu être remplies en interne à la DRAAF lorsque que c'était possible. 14 Fiches identités et 22 fiches résultats étaient incomplètes. Une relance a été effectuée envers les porteurs de projet pour qu'ils transmettent, dans la mesure du possible, les informations manquantes. Certaines données où il manquait des informations ont été écartées de l'étude et d'autres données ont pu être complétées avec les informations supplémentaires transmises. Les données du cadre d'évaluation, étant du domaine de l'auto-évaluation, sont subjectives. Il n'est donc pas possible de les compléter en interne.

Le fait de devoir écartier certaines variables incomplètes limite l'étude et oriente donc les analyses sur certains points. C'est pourquoi l'étude ne porte que sur l'échelle des PAEC et non des ZIP. À l'échelle des ZIP, le nombre de réponses était insuffisant. Ainsi, les données utilisées sont celles présentées dans le tableau n°2 et uniquement à l'échelle des PAEC.

2) Compilation de la donnée et typologie des projets : analyse de la fiche identité et de la fiche résultats.

2.1) Une compilation et une approche exploratoire de la donnée

Il y a ensuite eu une **compilation** des données de chaque PAEC en un seul document. Des tableaux ont été constitués où une ligne correspond à un individu (PAEC) et une colonne correspond à une variable (Annexe n°1)

Puis une première **approche exploratoire** de la donnée a été effectuée. Le but était d'obtenir une **vue d'ensemble** des territoires de PAEC et des PAEC. Cette première approche a été réalisée sur les données des Fiches identité et des Fiches résultats. Des diagrammes en camembert et des histogrammes ont été réalisés. Cette étape répond au premier objectif qui est d'avoir une vision globale des projets et des territoires où s'inscrivent les projets. Puis, il a été décidé de former des groupes de PAEC ayant des caractéristiques communes plutôt que de s'orienter vers une analyse par PDRR des ex-régions. Cela a pour but de compléter la caractérisation des territoires de PAEC et des PAEC. Cette typologie peut également avoir un intérêt pour l'analyse des notes et commentaires.

2.2) Statistique descriptive et variables retenues pour la typologie des projets

Afin de classer les PAEC par groupe, une sélection des variables a été réalisée. Le nombre de variables de la fiche identité est trop important pour avoir un regroupement pertinent des projets en les conservant toutes. Une approche descriptive de la donnée a donc été réalisée. Elle a pour but de décrire plus précisément les variables, de mettre en évidence des corrélations entre les variables et ainsi de sélectionner celles qui semblent les plus pertinentes pour caractériser des PAEC. Les analyses factorielles permettent notamment de décrire un grand nombre de variables sans perte d'information. Lorsque le jeu de données est mixte, c'est-à-dire à la fois avec des variables quantitatives et des variables qualitatives, on utilise une Analyse Factorielle des Données Mixtes (AFDM). L'AFDM a été développée afin de ne pas avoir une perte d'informations en recodant les variables afin qu'elles soient toutes quantitatives ou toutes qualitatives (PAGES, 2004). L'AFDM peut alors être considérée comme une méthode mixte entre une Analyse en Composantes Principales (ACP), qui traite des données quantitatives et l'Analyse des Correspondances Multiples (ACM), qui traite des données qualitatives. Les résultats de l'analyse sont représentés sous forme de tableaux et de graphiques. Au travers de l'analyse, les variables vont être représentées sur différentes dimensions. Les tableaux permettent de juger de la qualité de représentation ou de la contribution de chaque variable à chaque dimension au travers du « \cos^2 » (cosinus carré). Plus une variable est bien représentée, plus le \cos^2 sera proche de 1, moins elle sera bien représentée, plus le \cos^2 sera proche de 0 (Statistical Tools For High-Throughput Data Analysis, 2017). Des graphiques permettent de visualiser ces résultats. Enfin, les individus sont représentés sur un nuage de points. Cela permet de visualiser leur dispersion.

Notre jeu de données est composé de données quantitatives (différentes surfaces, nombre d'exploitations sur le territoire PAEC...) et qualitatives (type de structure porteuse, expérience en MAET...). L'AFDM a donc été choisie. Avec un nombre de variables quantitatives élevé, il a été choisi d'observer les résultats sur un cercle de corrélation afin de choisir les variables à retenir. Si deux variables sont corrélées (flèches ayant la même direction) et apportent une information similaire, il n'est pas pertinent de garder les deux. Si une variable est mal représentée (flèche courte, \cos^2 plus proche de 0 que de 1), alors elle n'apporte que peu d'information. Un exemple est présenté en figure n°3.

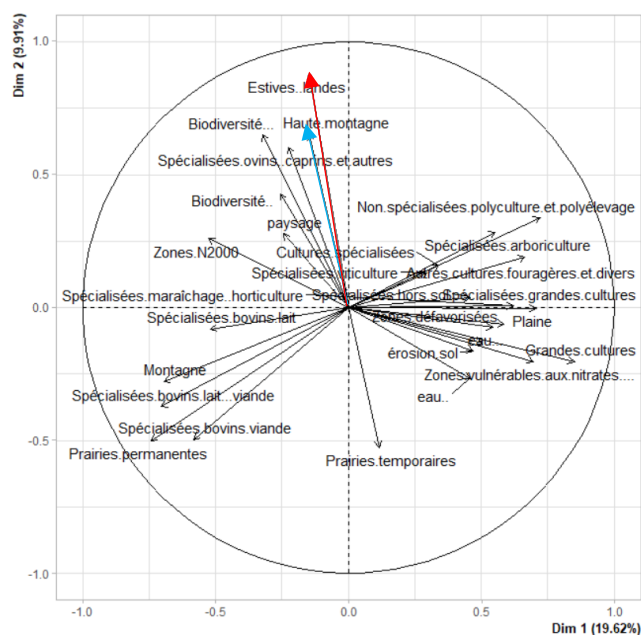


Figure 3 : Cercle de corrélation d'une AFDM

La variable estives et landes (flèche rouge) et la variable haute montagne (flèche bleue) sont corrélées. La variable haute montagne est moins bien représentée que la variable estives et landes.

Les variables qualitatives étant en moins grand nombre, les résultats ont été analysés dans les tableaux qui étaient alors facilement lisibles. Celles avec un \cos^2 faible ont été enlevées car elles étaient mal représentées.

La représentativité totale des variables sur les dimensions de projection s'exprime au travers du pourcentage d'inertie des plans dans lesquels sont représentées les variables. Ce pourcentage traduit plus précisément la représentativité des variables sur chaque dimension ou en cumulé. (Lê et Fournier, 2014). Par exemple, avec un nombre de variables élevé, le pourcentage d'inertie d'environ 30% sur 5 dimensions (cadre rouge de la figure n°4) signifie que sur 5 dimensions, moins de 30% de la variabilité totale des variables est représentée. C'est pourquoi enlever des variables mal représentées permettra de gagner en précision pour le regroupement des PAEC.

Eigenvalues	Dim.1	Dim.2	Dim.3	Dim.4	Dim.5
Variance	9.767	6.175	5.033	4.308	3.944
% of var.	9.891	6.254	5.097	4.362	3.994
Cumulative % of var.	9.891	16.144	21.241	25.604	29.598

Figure 4: pourcentage d'inertie cumulé pour une AFDM avec toutes les variables

L'analyse des résultats de l'AFMD a donc permis d'enlever certaines variables. Lorsqu'une variable était enlevée, une validation empirique par des agents de la DRAAF était effectuée, afin de s'assurer que les variables enlevées n'étaient pas des variables d'intérêt majeur pour la DRAAF. Les groupes de variables retenus sont les suivants :

- Les enjeux principaux ciblés par les PAEC
- Les types de cultures
- Les zones défavorisées (classement ICHN)
- Les zones vulnérables aux nitrates
- Les zones Natura 2 000
- Un ensemble de zones en lien avec la biodiversité, l'eau, l'érosion du sol et le paysage.

Le pourcentage d’inertie, restait relativement faible en lien avec des groupes de variables retenus chacun composés d’un grand nombre de variables. Les groupes de variables retenus ont alors subi des regroupements de variables. Par exemple, le groupe de variables « Zones défavorisées », il y a les variables : « Haute montagne », « Montagne hors sèche », « Montagne sèche », « Piémont », « Piémont sec », « ZDS » (Zones Défavorisées Simples), « ZDS sèche » et « Plaine ». Pour chaque projet, le pourcentage de territoire compris dans chaque zone est renseigné. Cependant, le fait de savoir si le projet a son territoire en « Montagne sèche » ou « Montagne hors sèche » n’est pas un niveau de précisions attendu pour l’étude. Ainsi les variables « Montagne sèche » et « Montagne hors sèche » sont regroupées dans une nouvelle variable nommée « Montagne ». Cela permet un gain de précision en obtenant un pourcentage d’inertie plus élevé. Ces regroupements ont été effectués pour les types de cultures, les zones défavorisées, les enjeux ciblés par les PAEC et l’ensemble de zones en lien avec la biodiversité, l’eau, l’érosion du sol et le paysage. Le tableau n°4 présente par exemple les regroupements des zones défavorisées.

Haute montagne	Haute montagne
Montagne hors sèche	Montagne
Montagne sèche	
Piémont	Zones défavorisées
Piémont sec	
ZDS	
ZDS sèche	
Plaine	Plaine

Tableau 4 : Modification du groupe de variable « Zones défavorisées »

Ces regroupements sont basés sur une méthode empirique. C’est-à-dire que ce sont les agents de la DRAAF qui ont fixé le niveau de précision de l’information transmise par les variables attendues. Une fois les regroupements effectués, ils ont effectué une vérification.

Une perte d’information est donc acceptée. Le pourcentage d’inertie final est supérieur à 40%. La méthode utilisée repose alors sur un équilibre entre une méthode statistique qui valide un certain niveau de précision et une approche empirique qui permet de valider les choix effectués.

2.3) Une classification hiérarchique ascendante appliquée sur les variables retenues et une caractérisation spécifique de chaque groupe.

Les variables retenues grâce à l’AFDM ont ensuite été utilisées pour réaliser la typologie de PAEC. Pour ce faire, une Classification Ascendante Hiérarchique (CAH) est utilisée. La CAH a pour but de regrouper les individus (PAEC dans notre cas) ayant des caractéristiques similaires. Le logiciel R va inspecter les groupes de variables retenus qui ont été présentés précédemment et regrouper les PAEC ayant des caractéristiques communes.

Les résultats sont obtenus sous forme d’un nuage de points des individus (annexe n°2). Il permet d’observer si des groupes distincts sont formés. Pour chaque groupe, on peut demander au logiciel R un résumé de la CAH. Cela permet d’obtenir les détails de chaque groupe, et donc de savoir ce qui caractérise le plus nos groupes. Plus précisément, pour chaque variable, une valeur test ou v-test est disponible. Plus elle est forte, plus la corrélation de la variable avec le groupe est forte et donc plus cette variable caractérise le groupe (Husson, 2015). Une p-value ou probabilité critique permet de juger de la significativité de la corrélation mise en évidence. Usuellement, une p-value inférieure à 0,05 est retenue. Une valeur supérieure à 0,05 traduit une corrélation non significative. (Institut de mathématique de Toulouse, 2014).

Le pourcentage d'inertie qui n'est pas maximal explique que chaque PAEC ne possède pas l'entièreté des caractéristiques de son groupe. Une validation empirique permet de confirmer la cohérence des groupes formés. La typologie cherche alors à atteindre un l'équilibre entre une validation statistique satisfaisante et une validation empirique des groupes formés.

La typologie des PAEC a ensuite pu être enrichie et complétée par des tests de corrélation réalisés avec les variables identitaires restantes. C'est-à-dire que la corrélation entre les variables identitaires qui n'ont pas été retenues pour la typologie et les groupes formés a été observée. Pour ce faire une AFDM et une CAH ont été réalisées avec les variables retenues citées précédemment en variables actives, tout en ajoutant les variables identitaires restantes en variables illustratives. Une variable illustrative n'impacte pas la construction de l'analyse, mais elle aide à son interprétation. L'information supplémentaire que l'on possède est la corrélation entre chaque variable illustrative et les groupes formés (Lê et Fournier, 2014). De la même manière, les p-value et v-test sont analysées. Ce même travail a été réalisé avec des variables de la fiche résultat. Ainsi, des variables qui caractérisent spécifiquement certains groupes peuvent être mises en évidence.

Lorsque l'on observe une corrélation entre une variable et un groupe, on peut approfondir l'analyse de cette variable grâce à la base de données. Par exemple, si un nombre de mesures important est corrélé avec un des groupes, la moyenne du nombre de mesures proposées dans les PAEC de groupe est calculée.

Avant de nous pencher sur les résultats de ces analyses, attardons-nous sur la méthode suivie pour l'analyse des notes et des commentaires. C'est la partie qui constitue la plus forte contribution des opérateurs. Elle représente la partie auto-évaluation de la mise en œuvre des mesures, soit la partie qui nous permettra d'établir des recommandations pour la future programmation.

3) L'auto-évaluation des opérateurs : analyse du cadre d'évaluation

3.1) Des données qualitatives : compilation de la donnée

Les notes et commentaires sont des données provenant du dernier fichier, le cadre d'évaluation. C'est au travers de ce fichier que le deuxième objectif peut être atteint. Les notes, comprises entre 1 (« insuffisant ») et 4 (« très bon ») retranscrivent la réussite ou non de 66 sous-thèmes répartis sur les 11 thèmes présentés précédemment. Elles retranscrivent donc les points forts et les points faibles de la mise en œuvre des MAEC. Les commentaires ont pour but d'expliquer ces réussites ou échecs. Ils traduisent des éléments facilitateurs ou des éléments bloquants à la mise en œuvre des MAEC.

Il a été choisi par la DRAAF de ne pas obliger le remplissage des commentaires. Elle avait seulement insisté pour que les PAEC qui donnent une note dite « extrême » (1 ou 4) essayent de l'expliquer au travers des commentaires. Les opérateurs n'ont pas toujours le temps de remplir une évaluation conséquente, c'est pourquoi le cadre d'évaluation est limité. Cependant, les commentaires sont une donnée majeure pour la compréhension de la réussite ou non de la mise en œuvre du dispositif et l'établissement de recommandations. Il a donc été choisi de la conserver pour l'étude menée. L'analyse des commentaires, qui va être détaillée, doit s'adapter à ce point.

La première étape fut de compiler les notes, de la même manière que pour les variables des fiches identité et résultats. Le taux de réponse des opérateurs est de 97,6%. Les non réponses peuvent être dues à une incompréhension du sous-thème par les opérateurs ou par des informations manquantes pour attribuer une note au sous-thème. Les commentaires ont également été compilés. Avant d'être analysés plus en profondeur, un travail de regroupement des commentaires, en plus de leur compilation, a été effectué. Ils étaient répartis sur deux cellules. L'une permettait de donner un élément facilitateur et l'autre un élément bloquant. Au total, 46% de ces cellules commentaires ont été remplies. Seuls 8 opérateurs sur les 76 ayant rempli le cadre d'évaluation ont fourni des notes sans

préciser aucun commentaire. Pour chaque sous-thème, 4 catégories d'éléments facilitateurs et 4 catégories d'éléments bloquants maximum ont été identifiés et les commentaires de chaque cellule ont été répartis dans ces catégories. Les commentaires sont alors regroupés par grandes idées. Cela permet ensuite de quantifier le nombre de commentaires par catégorie d'éléments facilitateurs ou bloquants de chaque sous-thèmes.

3.2) Analyse des notes attribuées

Une fois la donnée compilée, des moyennes de notes et des représentations en toiles d'araignées ont été réalisées. Cependant, cela écrasait trop l'information fournie par les notes. Du fait de cette perte d'information, les variations entre les thèmes ou entre les groupes étaient inobservables. Une représentation des notes sous forme de box plot ou boîtes de dispersion afin d'observer la dispersion des notes en fonction des thèmes, de manière globale (pour tous les PAEC) et pour chaque groupe a donc été réalisée. L'information n'était alors plus écrasée. Grâce à ces représentations, on peut observer la dispersion des notes pour chaque thème d'une part à l'échelle régionale et d'autre part au sein des groupes. Une boîte de dispersion permet de représenter la médiane des notes, les quantiles 1 et 3, les valeurs maximales et minimales et, lorsqu'il y en a, les valeurs dites « extrêmes » ou « aberrantes » (figure n° 5).

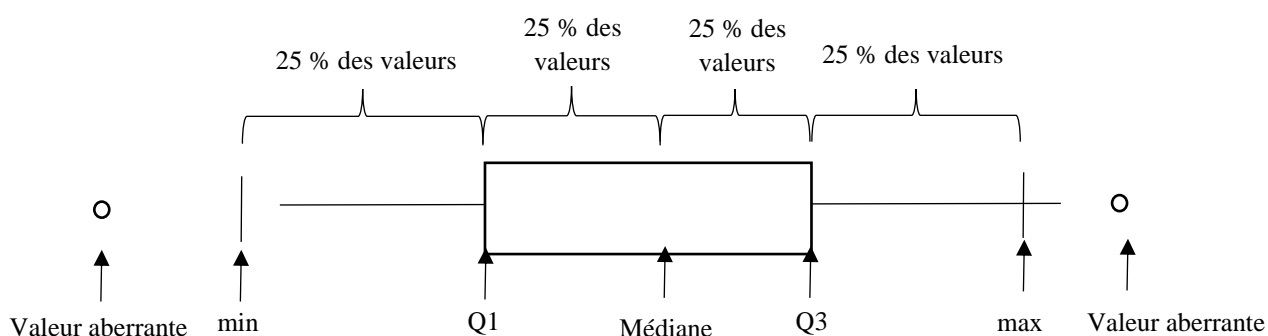


Figure 5 : Description d'un box-plot ou boîte de dispersion

Pour réaliser ces box plot, il a été compté le nombre de note 1, 2, 3 ou 4 données dans la totalité des sous-thèmes de chaque thème. Les thèmes possédant plus de sous-thèmes ont un nombre de valeurs représentées plus important. Pour des thèmes avec peu de sous-thèmes, la représentation est moins exploitable.

L'exploration des notes à l'échelle des sous-thèmes se fait quant à elle au travers de diagrammes en barres empilées. Chaque sous-thème possède une barre sur laquelle est représentée la proportion de chaque note. Cela permet d'avoir une plus grande précision qu'à l'échelle du thème, et cela à l'échelle régionale ou pour chaque groupe.

Avec cette approche, on peut avoir une vision régionale de l'appréciation des opérateurs sur les aspects de la programmation, une appréciation plus précise de chaque sous-thème permettant de préciser les points forts et points faibles et une appréciation émise par chaque groupe.

3.3) Analyse des commentaires et lien avec les notes

L'analyse des notes et ensuite rattachée aux commentaires. Ils sont très importants pour l'étude car ils transcrivent des éléments facilitateurs et des éléments bloquants qui permettent la formulation de recommandations. Ces dernières seront à prendre en considération lors de la future programmation. Cependant, parmi les catégories de commentaires formées, il a fallu choisir celles qui sont communes à un minimum de PAEC et qui ne sont pas des cas particuliers ou des cas ponctuels. Les catégories retenues sont celles pour lesquelles le nombre de commentaires qui y est rattaché est au minimum de 10.

Cette valeur limite a été fixée de manière empirique car la DRAAF, de par ses moyens limités, doit avoir une action ciblée sur des points qui impactent au maximum les opérateurs. Une vérification empirique des catégories retenues et des catégories laissées de côté a été effectuée par les agents de la DRAAF afin de s'assurer au maximum que les éléments non retenus soient bien des cas particuliers ou ponctuels.

Ainsi, la méthode utilisée repose sur des outils statistiques et sur des décisions et vérifications empiriques. Les contraintes de moyens et de données disponibles sont présentes mais une vision globale des territoires sur lesquels s'inscrivent les projets et des projets en eux-mêmes, ainsi qu'une identification des pistes d'amélioration de la mise en œuvre des MAEC est possible. La méthode a pour but d'amener des éléments de débat avec les opérateurs. Décrivons maintenant les résultats.

III. Des projets variés et une mise en œuvre des mesures complexe

Maintenant que nous savons plus clairement comment a été conduite l'étude menée, notamment en prenant en compte et en s'adaptant aux contraintes de la DRAAF et de la donnée disponible, les résultats vont être présentés synthétiquement afin d'avoir une vision globale de la mise en œuvre des MAEC à l'échelle régionale. Des fiches plus opérationnelles et techniques à destination de la DRAAF, des opérateurs et des autres acteurs qui gravitent autour du dispositif ont été rédigées. Un exemple de fiche est à retrouver en annexe (annexe n°3). Cependant, l'intérêt ici n'est pas de présenter l'intégralité des aspects techniques et opérationnels en détail. Il s'agira de dégager les principaux points de la mise en œuvre des MAEC. Tout d'abord commençons par une vue d'ensemble des PAEC et territoires de PAEC afin de mieux visualiser où ont été mises en place les mesures. Cette vue d'ensemble sera étayée par la typologie de PAEC réalisée

1) Des territoires et des projets variés regroupés en fonction de leurs caractéristiques

Cette partie est plus de l'ordre du bilan que de l'évaluation. Quelques moyens mis en œuvre spécifiques seront tout de même détaillés pour chaque groupe. Les résultats présentés ici proviennent donc de l'analyse des données des fiches identité et des fiches résultats et répondent au premier objectif fixé par la DRAAF.

1.1) Des territoires de PAEC ruraux mais variés

Sur 83 projets, 38 sont localisés en Auvergne et 45 en Rhône-Alpes. Étant donné que les PAEC concernés sont répartis sur toute la région, une diversité des territoires est présente (Annexe n°4 et n°5). Cependant, quelques caractéristiques communes sont identifiables.

Tout d'abord, les PAEC sont majoritairement sur des territoires ruraux, avec une densité d'habitants faible, des zones agricoles et des zones forestières et milieux semi-naturels très présents et, de ce fait, la part de la surface agricole utile est non négligeable. La densité de population pour 50 PAEC, soit plus de 60% des projets, est inférieure à 45 habitants/km² (INSEE 2010). Pour comparaison, en Auvergne, elle était de 52 ha/km² et de 143 habitants/km² en Rhône-Alpes (INSEE 2010). En moyenne les zones agricoles occupent 47,54% du sol des PAEC et les zones forestières et milieux semi-naturels occupent 47,33% des sols sur les territoires de PAEC. Ainsi, les territoires de PAEC sont majoritairement agricoles et naturels, donc en territoires ruraux. Ces résultats sont plutôt logiques pour des projets qui doivent répondre à des enjeux environnementaux liés à des pratiques agricoles : les pratiques agricoles sont prédominantes en milieu rural et occupent une part non négligeable des sols. Les PAEC ont, pour presque 50% d'entre eux, une surface inférieure ou égale à 20 000 ha. Le nombre de PAEC avec plus de 100 000 ha est inférieur à 10. Environ 65% des PAEC ont 400 exploitations ou moins présentes sur leur territoire. Les PAEC semblent donc cibler des territoires restreints, avec un nombre d'exploitations limité, hormis quelques rares exceptions.

Certaines caractéristiques montrent tout de même une diversité des territoires ciblés. Les types de cultures qui caractérisent ces territoires sont variés. Certains sont caractérisés par des grandes cultures (céréales, oléo protéagineux et maïs grain et ensilage), d'autres par des prairies (permanentes ou temporaires), ou encore par des cultures spécialisées (cultures fruitières, vignes et autre cultures spécialisées) par exemple (figure n°6). À noter une différence notable en Auvergne et Rhône-Alpes.

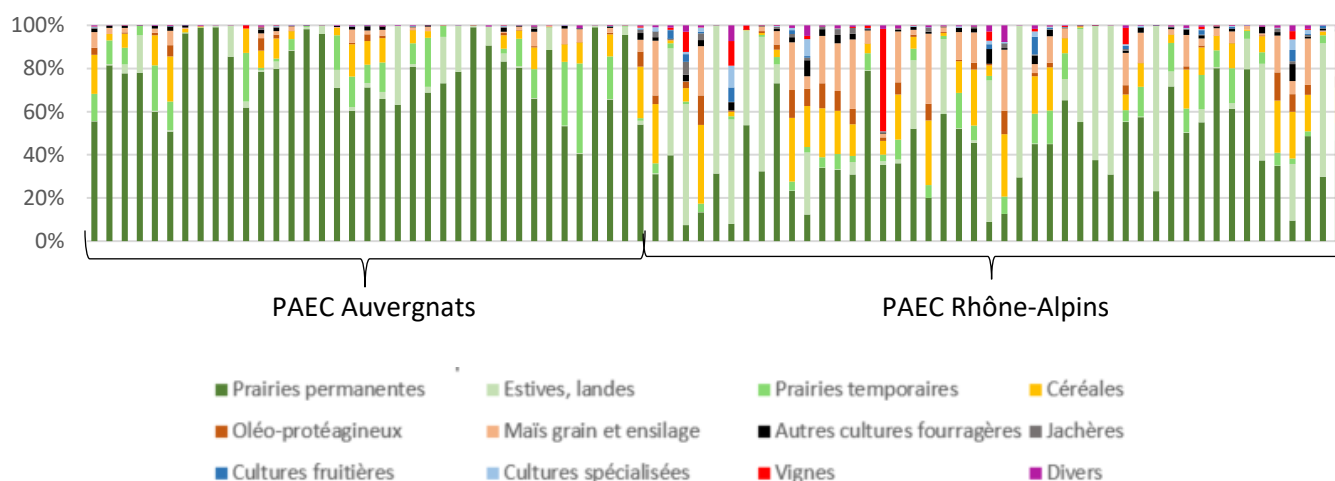


Figure 6 : Proportion des types de cultures pour chaque PAEC

De nombreuses zones peuvent recouvrir les territoires de PAEC (zones Natura 2000, zones vulnérables aux nitrates, zonage ICHN...). Une synthèse régionale des zonages qui sont plus ou moins présents sur les territoires de PAEC semble peu pertinente et peu exploitable. Cependant, une diversité des zonages présents questionne quant à la possibilité de former des groupes de PAEC où des zonages types sont présents.

La diversité des territoires de PAEC est aussi remarquable de par l'historique de ces derniers en termes de MAET (Mesures Agro-Environnementales et Territorialisées). Ces mesures sont les MAE de la programmation précédente (2007-2014). Comme indiqué sur la figure n°7, 43% des territoires de PAEC n'ont pas d'historique ou très partiellement (moins de 20% du territoire de PAEC est couvert par un zonage MAET) contre 44% qui en ont majoritairement voire intégralement (au moins 50% du territoire est couvert par un zonage MAET). Enfin, 13% des territoires de PAEC ont un historique partiel (entre 20% et 50% du territoire étant couvert par un zonage MAET). Le fait qu'une précédente programmation ait eu lieu sur le territoire peut permettre aux porteurs de projet d'avoir une base pour construire le nouveau projet. Cela permet également aux agriculteurs de connaître le dispositif en amont.

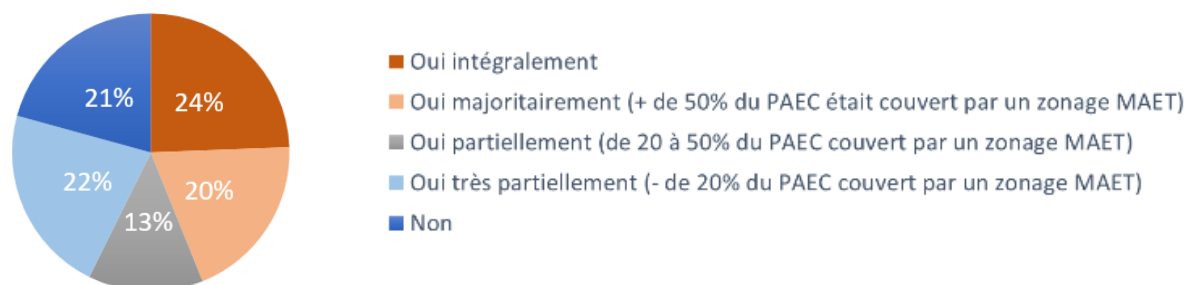


Figure 7: Proportion des territoires de PAEC en fonction de l'historique MAET

Les PAEC s'inscrivent donc sur des territoires ruraux mais avec des types de cultures variés, des zonages en lien avec différents enjeux et des historiques en MAET hétérogènes. Les projets doivent être adaptés à ces territoires. Observons donc les enjeux ciblés par les projets ainsi que l'orientation de leurs mesures.

1.2) Des projets qui s'adaptent à leur territoire

Tout d'abord, les opérateurs ont ciblé des enjeux. Il a été choisi de retenir 2 enjeux principaux et 2 enjeux secondaires au maximum. Comme indiqué sur la figure n°8, l'enjeu principal n°1 le plus choisi (à 62,82%) est le « Maintien de la biodiversité remarquable ». Puis viennent des enjeux liés à l'eau, tel que « Restaurer ou reconquérir une qualité de l'eau dégradée », « Stabiliser ou maintenir une qualité de l'eau » ou encore « Éviter la dégradation de l'eau » (en cumulé, ces trois enjeux représentent plus de 20% des enjeux principaux n°1). Viennent enfin, en faibles proportions, des enjeux tels que « Préserver des zones humides », « Favoriser les systèmes d'exploitations à fortes aménités environnementales »...

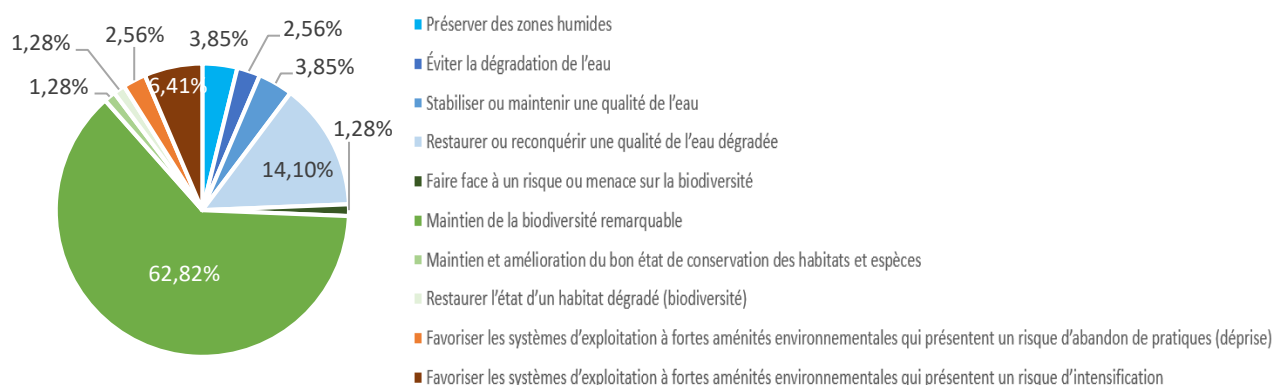


Figure 8 : Proportion de chaque enjeu principal n°1

Le maintien de la biodiversité remarquable est donc un enjeu principal partagé par une majorité de PAEC. Cependant, des enjeux eaux sont aussi des enjeux principaux pour une part non négligeable de projets. Enfin, quelques projets ont priorisé des enjeux plus spécifiques. L'enjeu principal n°2 et les enjeux secondaires possèdent un nombre de réponses beaucoup moins important. Tous les PAEC n'avaient pas nécessairement choisi plusieurs enjeux. Les enjeux liés à l'eau ou les enjeux plus spécifiques sont en proportions plus fortes pour l'enjeu principal n°2 et les enjeux secondaires. On peut alors se demander si des groupes de PAEC peuvent être formés à partir des enjeux ciblés, et si les enjeux ciblés sont en cohérence avec les pratiques agricoles présentes sur le territoire et les zones qui peuvent recouvrir les territoires de PAEC.

Les opérateurs ont également décidé de l'orientation à donner à leur projet. Cette orientation traduit la volonté du projet à vouloir provoquer des changements de pratiques ou des maintiens de pratiques ou encore d'induire les deux à la fois. Comme indiqué sur la figure n°9, plus de 54% des projets, ont une orientation mixte (maintien et changement de pratiques), prêt de 40% sont uniquement orientés vers du maintien de pratiques et seulement environ 6% sont orientés vers du changement de pratiques uniquement.

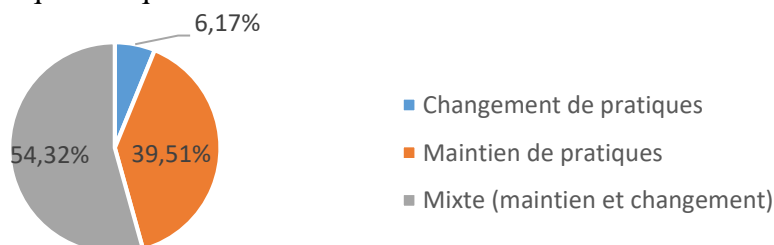


Figure 9 : Proportion des PAEC en fonction de leur orientation

L'orientation est influencée par le type de pratiques présent sur les territoires de PAEC. Si les pratiques sont intensives et peu respectueuses de l'environnement, alors les opérateurs choisissent des mesures de changement de pratiques. Si les pratiques sont déjà respectueuses de l'environnement

et extensives, mais qu'elles présentent un risque d'intensification ou de disparition, alors les mesures proposées seront des mesures de maintien de pratiques. Si la situation est mixte, alors les mesures seront mixtes (des mesures de maintien de pratiques et des mesures de changement de pratiques). Ainsi, en AURA, presque 40% des territoires où sont inscrites les MAEC semblent être dans des zones de pratiques agricoles extensives, plus de 54% sont sur des zones mixtes et 6% sur des zones plutôt intensives.

Les données identitaires des PAEC et territoires de PAEC montrent donc une diversité de ces derniers. Il semble alors pertinent de voir si des groupes de PAEC peuvent être formés afin de caractériser plus précisément des types de PAEC et de territoires de PAEC.

1.3) Des groupes de PAEC identifiables.

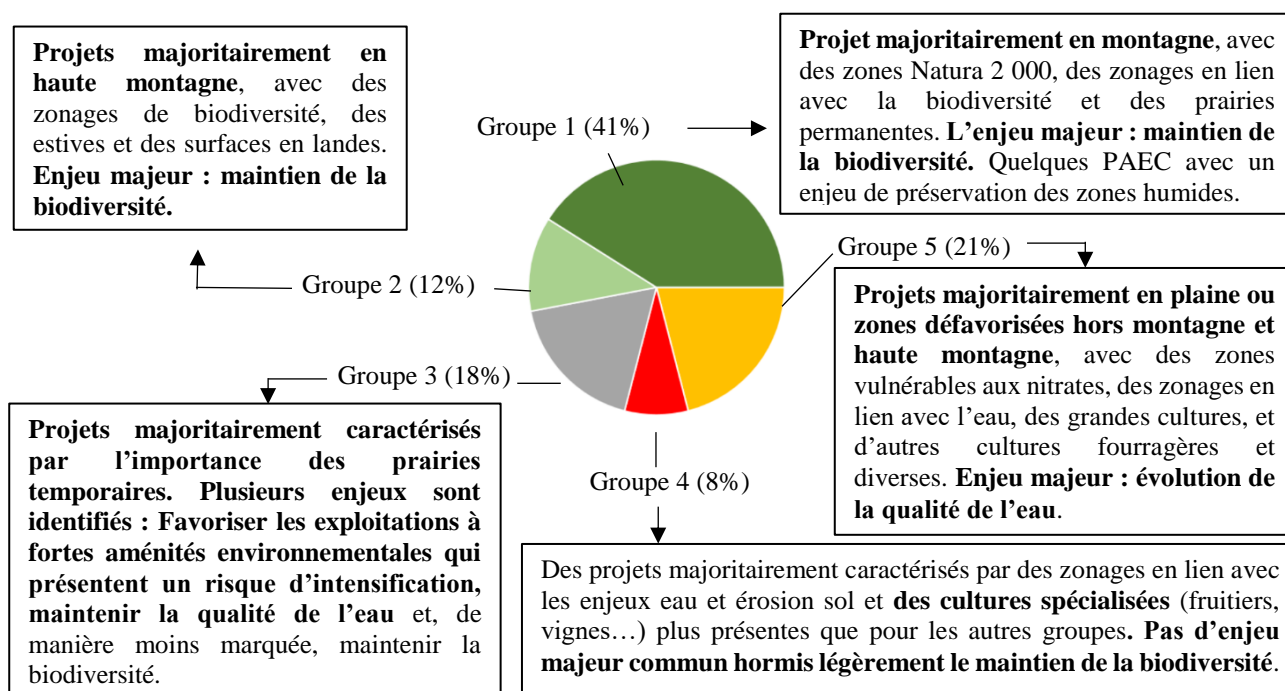


Figure 10 : Proportion des 5 groupes formés et description de ces derniers

La figure n°10 présente les groupes de PAEC formés avec les variables retenues grâce à l'AFDM. Pour rappel, la typologie des PAEC est réalisée sur la base des groupes de variables suivants :

- Les enjeux principaux ciblés par les PAEC
- Les types de cultures
- Les zones défavorisées (classement ICHN)
- Les zones vulnérables aux nitrates
- Les zones Natura 2 000
- Un ensemble de zones en lien avec la biodiversité, l'eau, l'érosion du sol et le paysage.

Les caractéristiques prédominantes de chaque groupe ne sont pas partagées par tous les PAEC. C'est-à-dire qu'un projet du groupe 2, peut avoir une grosse proportion d'estives et de landes comme type de cultures et ne pas être en haute montagne pour autant. Ainsi, les caractéristiques présentées sont celles qui sont communes au maximum de PAEC du groupe. C'est pourquoi le mot « majoritairement » est utilisé. C'est aussi pourquoi une vérification empirique par les agents de la DRAAF a été effectuée, afin de s'assurer que les groupes formés soient cohérents.

Afin de définir plus précisément les groupes, des tests de corrélation entre les variables identitaires restantes et les groupes formés ont été réalisés. Ces tests ont aussi été réalisés avec les

variables de moyens mis en œuvre et de certaines réalisations (en terme de contractualisation) afin d'observer si les caractéristiques des PAEC ont bien un effet sur les moyens mis en œuvre et sur les résultats obtenus. Les résultats essentiels sont résumés dans le tableau n°5.

Variable	Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4	Groupe 5	Moyenne
% PAEC Auvergnats	75%	0%	46,7%	0%	25%	45,8%
% PAEC Rhône-Alpins	25%	100%	53,3%	100%	75%	54,2%
Nombre de ZIP	1,9	4,1	3,1	4,1	4,25	3
Territoires avec un historique MAET	72%	60%	40%	0%	56%	57%
Opérateurs expérimentés	69,4%	20%	20%	0%	50%	46%
Maintien de pratiques	58,3%	77,8%	20%	16,65%	6,25%	39,51%
Changement de pratiques	2,8%	0%	13,3%	16,65%	6,25%	6,17%
Orientation mixte	38,9%	22,2%	66,7%	66,7%	87,5%	54,32%
Nombre de mesures proposées	10	13	23	33	34	19
Financement mesures	802192€	3225808€	2037014€	1154801€	1903270€	1530201€
Montant d'animation par exploitation ayant souscrit	1488€	1532€	2672€	3849€	3118€	2219€
% d'exploitations visées ayant souscrit	66,27%	55,45%	48,19%	19,98%	42,82%	53,66%

Tableau 5 : Quelques autres caractéristiques de chaque groupe

Ce tableau résume les caractéristiques présentées pour chaque groupe. Les cellules vertes sont celles pour lesquelles il y a corrélation positive significative selon R (p-value<0.05 et v-test positif). Les cellules rouges sont celles pour lesquelles une corrélation négative et significative est montrée par R (p-value<0.05 et v-test négatif). La caractérisation plus précise de chaque groupe est alors la suivante :

Groupe 1 : Ce groupe est majoritairement Rhône-Alpin (75%) ce qui peut expliquer un nombre de ZIP (1,9 en moyenne) et un montant d'animation par exploitation ayant souscrit (1488 €) faibles. Les territoires des PAEC de ce groupe ont majoritairement un historique en MAET (à 72%) et les opérateurs s'estiment majoritairement expérimentés (à 69,4%). Enfin, on observe un faible nombre de mesures proposées (10 en moyenne), une orientation majoritaire vers le maintien de pratique (pour 77,8% des opérateurs) et un pourcentage d'exploitations visées ayant souscrit (66,27%) élevé par rapport aux autres groupes. L'hypothèse est que l'historique en MAET permet aux agriculteurs de déjà connaître le dispositif, ce qui favorise leur contractualisation et ce qui limite les coûts d'animation et notamment de sensibilisation de ces derniers. De plus, un nombre de mesures proposées faible s'expliquerait par des enjeux très ciblés sur le maintien de la biodiversité et l'orientation uniquement vers le maintien de pratiques.

Groupe 2 : Les PAEC sont tous Rhône-Alpins, ce qui peut expliquer un nombre de ZIP relativement élevé (4,1 en moyenne). L'historique des territoires de PAEC en MAET est hétérogène au sein du groupe (seulement 60% avec un historique). Cependant, seulement 20% des opérateurs s'estiment expérimentés. Une orientation majoritaire des projets vers le maintien de pratiques est notable (pour 77,8% d'entre eux). Le nombre de mesures proposées est faible (13 en moyenne). Enfin, des financements de mesures élevés (3 225 808 € en moyenne) peuvent s'expliquer par la présence de mesures systèmes qui couvrent de grandes surfaces et qui demandent donc d'importants financements. Les PAEC de ce groupe semblent donc être en haute montagne, avec des enjeux très

ciblés vers le maintien de la biodiversité, des types d'exploitations peu diversifiés et donc des mesures relativement ciblées et peu nombreuses.

Groupe 3 : Ce groupe est relativement proche de la moyenne régionale sur de nombreux critères. Seul le fait que peu d'opérateurs (20%) s'estiment expérimentés semble diverger. C'est un groupe avec une mixité entre projets Auvergnats et Rhône-Alpins. Une majorité de projets (66,7%) a une orientation mixte, ce qui peut s'expliquer par une mixité des types de cultures présents. En effet, malgré que ce groupe possède plus de prairies temporaires que les autres groupes, ce n'est pas le seul type de cultures présent. D'ailleurs, un nombre d'exploitations avec plus de 10 UGB présentes sur les territoires de PAEC plus élevé que pour les autres groupes et la diversité de types de cultures présents semblent indiquer que ces PAEC ont majoritairement des exploitations en polyculture-élevage.

Groupe 4 : Ce groupe, composé uniquement de PAEC Rhône-Alpins, est caractérisé par une absence totale d'historique MAET ou d'expérience des opérateurs en la matière. On observe une majorité de PAEC avec une orientation mixte (66,7%) et un nombre de mesures proposées important (33 en moyenne). Les montants d'animation alloués par exploitations ayant souscrit sont élevés (3849 € en moyenne). Enfin, le pourcentage d'exploitations visées ayant souscrit est le plus faible (19,98 en moyenne). Ce groupe semble donc être en difficulté pour faire souscrire des exploitations. Pour autant, les moyens mis en œuvre sont conséquents, notamment en terme d'animation et de nombre de mesures proposées. On peut alors se questionner quant à l'impact de la faible expérience de ce groupe en MAET. Le fait que ce groupe soit celui avec le plus de cultures spécialisées, et le fait qu'il y ait aussi d'autres types de cultures présentes pose également question. Cela peut être la raison de la proposition d'un grand nombre de mesures.

Groupe 5 : Ce groupe est composé à 75% de PAEC Rhône-Alpin. Cela peut expliquer un nombre de ZIP élevé (4,25 en moyenne) et des montants d'animation relativement élevés (3118 € en moyenne). De plus, l'orientation des PAEC de ce groupe est majoritairement mixte (pour 87,5% des projets). Enfin, le nombre de mesures proposées est le plus élevé (34 en moyenne). Comme indiqué sur la figure n°10, ce groupe possède un enjeu majeur d'évolution de la qualité de l'eau. Mais un enjeu de maintien de la biodiversité est également présent pour certains PAEC. L'hypothèse est que le fait d'avoir des enjeux diversifiés, de nombreux sous-territoires et le désir de provoquer le maintien de certaines pratiques et le changement d'autres pratiques nécessite un nombre de mesures relativement important.

Une caractérisation des territoires de PAEC est donc possible. Chaque groupe possède des caractéristiques qui lui sont propres. Les moyens mis en œuvre et les taux de contractualisation varient en fonction des groupes. Il y aurait donc des corrélations entre les caractéristiques des PAEC et la mise en œuvre du dispositif. Le premier objectif étant rempli, il faut maintenant observer les résultats de l'analyse des notes et commentaires, afin de voir quel jugement ont porté les opérateurs sur la mise en œuvre du dispositif MAEC.

2) Résultats de l'auto-évaluation : une mise en œuvre complexe des MAEC.

Les résultats présentés ici sont obtenus à partir de l'analyse des notes et commentaires. Les graphiques ayant permis l'analyse des notes sont disponibles en annexe (annexe n°6). Les résultats et valeurs chiffrées présentés ici sont issus de ces graphiques. Des fiches techniques pour chaque thème du cadre d'évaluation ont été rédigées. Un exemple est présent en annexe (annexe n°3). Les résultats et les recommandations y sont détaillés. Ici, les résultats sont résumés afin d'identifier les principaux points issus de l'auto-évaluation proposée aux opérateurs sur la mise en œuvre des MAEC lors de la programmation 2015-2020. Quels ont été ses points forts et points faibles et quelles recommandations peut-on faire aux acteurs impliqués dans les MAEC pour imaginer une meilleure programmation 2022-2027 ?

2.1) La construction du projet : un cadre de mise en œuvre pas assez clair

Cette première étape est basée sur l'auto-évaluation des thèmes A, B, C et D.

Tout d'abord, les opérateurs ont dû former des **instances de gouvernance**. Pour se faire, ils ont regroupé différents acteurs du territoire. L'**implication** de ces derniers a été variable selon les projets. Les agriculteurs et les élus locaux ont été difficilement intégrés aux instances de gouvernance pour de nombreux projets, avec près de 50% des notes inférieures ou égales à 2 concernant l'implication de ces acteurs dans la gouvernance (sous-thèmes A.5 et A.9). Près d'un quart des répondants explique cela, au travers des commentaires, par un manque de temps pour les intégrer ou du fait de la **complexité du dispositif**. Les administrations doivent donc être présentes au début de la programmation pour répondre aux interrogations des opérateurs. Elles doivent faire connaître le cadre aux opérateurs et ainsi contribuer à l'information quant à la manière de mettre en place un PAEC. Cela doit permettre aux opérateurs de mieux comprendre le dispositif et ainsi de plus facilement intégrer les agriculteurs et les élus à la gouvernance.

Les **échanges entre les acteurs de la gouvernance** sont primordiaux. Cependant, la fréquence de réunion a été mal jugée par un bon nombre d'opérateurs, avec notamment plus de 50% des opérateurs qui ont attribué une note inférieure ou égale à 2 pour cet item (sous-thème A.3). Ce manque de réunion a pu être présent dès le début ou s'installer dans le temps pour au moins un quart des opérateurs selon les commentaires. Pour pallier à cela, les opérateurs pourraient établir un calendrier prévisionnel de réunions, en collaboration avec les autres acteurs, afin de fixer des points réguliers à effectuer et maintenir ainsi l'implication des acteurs dans le temps. Le fait de créer du lien entre l'instance de gouvernance du PAEC et les instances de gouvernance d'autres projets territoriaux a été souligné comme étant un élément facilitateur par près d'un tiers des opérateurs pour avoir une bonne fréquence de réunion. Ça peut être un aspect intéressant à développer pour des opérateurs ayant du mal à maintenir des réunions dans le temps.

La construction du projet passe également par la **définition du zonage et des enjeux du PAEC**. Ce zonage et ces enjeux doivent être en accord avec les ZAP définies dans le cadre des PDRR. Il est à souligner que cet aspect de la construction du projet est un **point fort majeur**. Le thème B est celui qui traite de cette thématique. Plus de 80% des notes sont supérieures ou égales à 3 pour ce thème. Plus précisément, le choix d'enjeux environnementaux jugés pertinents par les opérateurs est à souligner, avec 100% des notes étant supérieures ou égales à 3 (sous-thème B.4). Ainsi, il est important de conserver cet aspect pour la future programmation. Il faut tout de même souligner que cela peut s'expliquer par des ZAP fixées très largement et laissant donc beaucoup d'amplitude aux opérateurs. Malgré de bonnes notes, un **ciblage difficile des enjeux et des zones** a été spécifié par 10 opérateurs dans les commentaires. Cela a obligé à mettre des enjeux ou des zones de côté, notamment lorsque les zones identifiées par les opérateurs n'étaient pas en adéquation avec les ZAP régionales ou les priorités des financeurs. Si des opérateurs veulent cibler un enjeu pour lequel aucun fond ne sera fourni, alors l'enjeu devra être laissé de côté. Ainsi, en début de programmation, il faut que les financeurs exposent les enjeux et zones qu'ils veulent cibler afin que les opérateurs puissent en tenir rigueur dans la construction de leurs projets, et que le cadre réglementaire soit fixé en amont de la construction des projets.

Une fois un zonage et des enjeux identifiés, les opérateurs et leurs partenaires doivent choisir **des mesures et des TO** qui permettent d'y répondre. Les paramètres des TO sont multiples et sont fixés à l'échelle nationale, régionale et locale. Ils ont pour but de proposer les actions les plus adaptées localement. La **validation tardive** des paramètres des TO (à l'échelle nationale et régionale) a retardé les opérateurs dans leur choix de mesures et n'a pas aidé à la clarté des mesures à proposer aux agriculteurs. Des notices, documents réglementaires, détaillent le cahier des charges à suivre par les agriculteurs pour chaque mesure. Avec un **délai de validation** des mesures et des TO trop important, les notices sont arrivées tardivement. Les mesures et TO constituent le cadre dans lequel doivent être rédigées les notices. Ce cadre a d'ailleurs reçu environ 64% de notes inférieures ou égales à 2 et des

commentaires de plus de près de la moitié des opérateurs quant au fait qu'il n'ait pas été fixé tôt et que donc un délai de validation trop important ait eu lieu (sous-thème C.3). Les paramètres (nationaux et régionaux) doivent donc être fixés en amont de la construction des projets (comme indiqué en figure n°1), afin que les opérateurs puissent proposer des mesures claires aux agriculteurs. Une fois les paramètres fixés, les opérateurs rédigent les cahiers des charges à suivre par les agriculteurs au travers des notices. Cependant, des opérateurs ont jugé un manque d'adaptabilité des paramètres au niveau local, avec plus de 40% de notes inférieures ou égales à 2 pour le sous-thème correspondant (C.9). Des retours plus conséquents de la part des opérateurs permettraient de juger plus précisément quels paramètres ont manqué d'adaptabilité. Les paramètres non adaptés n'ont pas toujours été cités. Bien évidemment un équilibre est à trouver, il ne peut pas être laissé trop de souplesse au niveau local.

Enfin, les opérateurs estiment leurs **besoins financiers**, en fonction des niveaux de rémunération des TO choisis et du nombre d'agriculteurs visés. 36% des opérateurs semblent avoir ressenti une difficulté à effectuer cette estimation avec une note attribuée inférieure ou égale à 2 pour ces derniers (sous-thème D.5). Une quinzaine d'opérateurs a précisé avoir manqué d'expérience ou de temps pour réaliser une bonne estimation. De plus, la stratégie régionale de financements (plafonnements de subventions, cadrage des mesures et modalités de contractualisation...) a été connue tardivement. Cela n'a pas aidé à une bonne préparation des demandes de financements. Ainsi, la stratégie régionale de financement doit être fixée au moment de la construction des projets et être communiquée aux opérateurs pour qu'ils puissent estimer efficacement leurs besoins financiers. Les opérateurs ont également besoin des données PAC (informations sur les exploitations du PAEC), que les administrations peuvent transmettre sous réserve du cadre réglementaire de transmission des données.

Résumé des pistes d'amélioration et recommandations envisagées :

- Niveau national : établir des modalités d'intervention fixes dès le début de la programmation (ZAP, paramètres TO...). Permettre une adaptabilité des paramètres au niveau régional et local.
- Administrations régionales : établir les réglementations, les paramètres régionaux ainsi que la stratégie régionale de financement FEADER dès le début de la programmation (dépendant du niveau national) et communiquer ces derniers avec les opérateurs : améliorer la clarté du dispositif auprès des opérateurs et contribuer à leur montée en compétences (les rendre plus autonomes). Fournir des données sur le territoire aux opérateurs pour faciliter la préparation du projet et son estimation. Fournir des données de suivi pour alimenter les opérateurs et la gouvernance.
- Financeurs : communiquer leurs priorités en termes de zones et d'enjeux.
- Opérateur : maintenir une dynamique de projets (réunions, bons outils de communication, liens avec d'autres démarches territoriales). Cibler et prioriser les enjeux et zonages, en cas de besoin de régulation régional. Identifier les financeurs. Améliorer l'estimation des besoins.

Une fois le projet construit et validé par un comité technique, les phases d'animation et de contractualisation s'en suivent.

2.2) L'animation et la contractualisation : des retards d'instructions impactant mais des éléments facilitateurs à conserver

Cette sous-partie traite des thèmes D, E, F, G, H et I.

Des actions d'animation sont effectuées avant la contractualisation des agriculteurs (sensibilisation au projet, aux mesures proposées...), des actions d'accompagnement pendant la contractualisation (aide au respect du cahier des charges, pérennisation des pratiques vertueuses envers l'environnement, diagnostics individuels...) et des actions de suivi après la contractualisation.

Ces actions peuvent être diverses (réunions d'échanges avec les agriculteurs, des journées de terrain, des formations proposées...) mais elles doivent être en cohérence avec les enjeux environnementaux du projet et les mesures proposées et activées. Cette cohérence n'a pas toujours été trouvée par les opérateurs. Par exemple, plus de 40% d'opérateurs ont attribué une note inférieure ou égale à 2 quant à la pertinence des actions d'accompagnement réalisées en cours de campagne au regard des enjeux environnementaux du PAEC (sous-thème H.1). Près de 40% d'entre eux ont également attribué une note inférieure ou égale à 2 quant à la cohérence des actions d'accompagnement réalisées en cours de campagne au regard des MAEC activées (sous-thème H.2).

Tout d'abord, revenons rapidement sur certains points de la construction du projet qui impactent son animation et la phase de contractualisation. **Les retards administratifs quant aux cadres réglementaires nationaux et régionaux** qui ont lieu en début de programmation et qui ont un impact direct sur la construction du projet, ont également un impact sur les actions d'animation et d'accompagnement. Des opérateurs qui passent beaucoup de temps à construire le projet et à le prendre en main auront nécessairement moins de temps pour prévoir des actions d'animation et pour les mettre en place. Le manque de temps pour mettre en place des actions est d'ailleurs cité de manière récurrente par les opérateurs. Il a par exemple été cité par plus d'un tiers des opérateurs comme étant un facteur limitant de l'organisation de la phase de contractualisation. Ainsi, le fait d'annuler les retards lors de la construction du projet, en ayant des cadres réglementaires prêts en début de programmation, doit permettre aux opérateurs d'avoir plus de temps pour construire et mener des actions d'animation et d'accompagnement. **Le ciblage et la priorisation des enjeux** lors de la construction du projet ont également leur importance. En ayant connaissance des priorités des financeurs, les opérateurs ont moins de chance de se retrouver avec des enjeux non financés une fois la phase de contractualisation démarrée. Ainsi, en ne ciblant pas d'enjeux qui ne seront pas financés, les opérateurs ne perdront pas de temps et d'argent à sensibiliser des agriculteurs sur des mesures qui ne seront pas mises en place.

Ces retards administratifs de début de projet ne sont pas les seuls. Une fois l'animation réalisée, les agriculteurs choisissent les mesures qu'ils veulent contractualiser et les opérateurs rédigent des diagnostics et plans de gestion. Ce sont des documents réglementaires rédigés pour certains TO. Ils fixent alors des réglementations locales. Ils constituent en partie les paramètres locaux cités précédemment. À ce moment-là, les dossiers doivent être instruits pour vérifier l'éligibilité des agriculteurs puis verser les paiements. Les DDT qui réalisent cette **instruction** doivent avoir à leur disposition un **outil d'instrumentation** des dossiers. Cet outil est programmé à l'échelle nationale puis mis à disposition des DDT. Cependant, comme indiqué dans le contexte, cet outil est arrivé tardivement et un retard de plus de 2 ans sur l'instruction des dossiers de 2015 a eu lieu. Cela a créé de nombreux décalages et une forte incompréhension de la part des opérateurs et des agriculteurs, d'autant plus lorsque certains agriculteurs ne se révélaient finalement pas éligibles aux aides alors qu'ils appliquaient certaines pratiques depuis plusieurs années. Le sous-thème F.7 dédié aux retards d'instruction est d'ailleurs très mal noté. 80% des notes sont inférieures ou égales à 2, avec notamment près de 60% de notes étant 1. Près de la moitié des opérateurs a spécifié en commentaires que cela a créé une perte de confiance des agriculteurs envers le dispositif. Entre la programmation 2015-2020 et la future programmation, une période de transition de 2 ans doit permettre la préparation de l'outil d'instrumentation des dossiers en avance. C'est impératif que les DDT aient cet outil à disposition en temps voulu afin d'instruire les dossiers des agriculteurs sur la première année d'engagement. De plus, des agriculteurs qui vivent mal la mise en place de mesures, du fait du retard des paiements ou du manque de compréhension du dispositif, peuvent être échaudés et alors ne pas contractualiser de nouveau lors d'une future programmation.

Les retards d'instruction ont également un impact sur la gestion des enveloppes financières gérées par la DRAAF et l'Autorité de Gestion (Conseil Régional AURA). Des **mesures de régulation budgétaire** sont mises en place pour permettre la répartition des fonds efficacement en cours de programmation. Par exemple, un PAEC avec moins de contractualisations que ce qui était prévu

consommara moins d'argent. Cet argent peut alors être redistribué vers d'autres projets, qui à l'inverse auront de forts taux de contractualisation et consommeront donc plus d'argent. Il s'agit donc d'un outil de gestion des enveloppes financières. La pertinence des mesures de régulation budgétaire est mitigée selon les opérateurs, avec environ 30% de notes inférieures ou égales à 2 pour le sous-thème D.6 qui leur correspond. Au regard des maquettes de financement FEADER, l'Autorité de Gestion et la DRAAF ont limité le nombre d'années d'ouverture. C'est-à-dire qu'au moment de la construction des projets, les estimations financières dépassaient les fonds prévus par ces maquettes. Le budget notifié au PAEC était supérieur à la maquette. L'autorité de Gestion et la DRAAF ont donc décidé d'enlever une année d'ouverture pour ne pas dépasser les financements prévus des maquettes qui étaient déjà surconsommées. Cependant, la remarque d'avoir une année d'ouverture supprimée a été relevée comme étant un élément bloquant par une quinzaine d'opérateurs. Côté Rhône-Alpes, où la tension sur les maquettes était plus forte, des mesures plus drastiques ont dû être mises en place sur certains PAEC qui étaient en forte surconsommation des budgets qui leur étaient alloués. Il y a notamment eu la priorisation des dossiers ou des mesures par exploitants de ces PAEC. Le risque était d'avoir une surconsommation à l'échelle globale des budgets disponibles. Or, les retards d'instruction n'ont pas permis une bonne vision des budgets consommés. En ayant une connaissance des budgets consommés, il aurait été possible pour l'Autorité de gestion et la DRAAF de savoir réellement si la surconsommation de certains projets allait provoquer une surconsommation des budgets à l'échelle globale et ainsi savoir si la priorisation des enjeux et mesures, demandée aux quelques projets en surconsommation, était adaptée. Cela a été mal vécu par des opérateurs. Une dizaine d'opérateurs y fait d'ailleurs référence. De plus, il est possible que cela affecte l'image qu'ont les agriculteurs du dispositif. Des agriculteurs à qui il avait été dit qu'ils pourraient avoir une rémunération pour une mesure et qui se voit supprimer cette rémunération peuvent être échaudés. Cela peut jouer négativement sur la dynamique des projets et sur la pérennisation des pratiques agricoles vertueuses pour l'environnement. Il est à noter qu'une bonne priorisation des enjeux par les opérateurs peut limiter l'impact négatif des mesures de régulation budgétaire. Avec une bonne vision des budgets consommés dès le début de la contractualisation, l'autorité de gestion et la DRAAF auraient pu avoir des mesures de régulation budgétaire plus adaptées et au bon moment. Cela ne veut pas dire qu'elles n'auraient pas existé, car il y a toujours des ajustements à faire en fonction de ce que chaque projet consomme réellement. Encore une fois, l'importance d'avoir un outil d'instrumentation des dossiers opérationnel dès le début de la programmation est soulignée, non seulement pour les opérateurs et agriculteurs qui attendent les paiements, mais aussi pour l'Autorité de Gestion et la DRAAF qui doivent gérer les enveloppes financières.

Enfin, comme indiqué en contexte, les retards d'instruction ont contribué à un retard des **contrôles du respect des cahiers des charges** par l'ASP. Il n'y a pas pu y avoir alors de retours de bilans des contrôles. Or, les **bilans annuels des contrôles** sont aussi des outils ayant un grand intérêt pour les opérateurs, les DDT et la DRAAF. Ces bilans permettent d'identifier les anomalies entre les cahiers des charges et son application par les agriculteurs. L'ASP n'ayant pas effectué cet exercice, les opérateurs ne pouvaient pas savoir quelles parties des cahiers des charges étaient mal prises en main par les agriculteurs. Les actions d'accompagnement n'étaient donc pas nécessairement orientées sur ces points précis. Le sous-thème F.6, spécifique aux échanges entre l'ASP et les opérateurs, est d'ailleurs très mal noté avec 50% des opérateurs qui ont attribué la note 1 à ce sous-thème. La mise à disposition d'un outil d'instrumentation des dossiers en temps voulu est également souhaitable pour l'ASP. Une fois les contrôles effectués, une communication forte entre l'ASP, les DDT, la DRAAF et les opérateurs est nécessaire pour permettre la mise en place d'actions d'accompagnement cohérentes et pertinentes. Il est à noter que les contrôles ne sont pas effectués sur tous les projets. Seul un échantillon est contrôlé. Ils ne sont donc pas exhaustifs mais ils apportent tout de même une information complémentaire. Si les contrôles mettent en avant une anomalie récurrente, alors la DRAAF et les DDT peuvent communiquer à l'ensemble des opérateurs sur ce point pour qu'ils soient vigilants.

Les retards d'instructions apparaissent ici comme prépondérants. **D'autres éléments** apparaissent alors **secondaires** alors qu'ils peuvent également avoir une **grande importance** dans la mise en place d'actions d'animation et d'accompagnement pertinentes. Soulignons ces points qui ont pu être des éléments bloquants ou facilitateurs à la mise en place d'actions complémentaires par les opérateurs.

Le but des actions de sensibilisation est de toucher des agriculteurs potentiellement visés par le dispositif. Cependant, pour toucher de nouveaux agriculteurs, les opérateurs ont besoin des **coordonnées** de ces derniers. Or, sans accès au **Registre Parcellaire Graphique (RPG)** non anonyme, il peut être compliqué pour les opérateurs de détenir ces coordonnées. Des opérateurs se sont retrouvés sans RPG et ont donc dû recenser d'eux-mêmes les agriculteurs et les parcelles pour lesquels les mesures pouvaient être intéressantes. C'est un travail fastidieux qui demande énormément de temps. Ce point est signalé comme étant un élément bloquant de manière récurrente par les opérateurs. Par exemple, le sous-thème G.5 qui traite de l'efficacité des actions de sensibilisation auprès d'agriculteurs non issus du dispositif (MAET) a reçu 10 commentaires indiquant qu'un manque de coordonnées pour identifier ces agriculteurs est à souligner. Il est du rôle des administrations régionales de transmettre le RPG non anonyme aux opérateurs. Fournir les outils nécessaires à la bonne mise en place du dispositif aux opérateurs est l'un des rôles des administrations régionales. Il est à noter que certains opérateurs ayant un historique en MAET ou travaillant avec des acteurs agricoles disposent plus facilement de connaissances sur les exploitations visées.

Le manque de financements est aussi apparu de manière récurrente comme étant bloquant à la mise en place d'actions. Par exemple, le sous-thème H.1, jugeant de la pertinence des actions complémentaires réalisées au regard des enjeux environnementaux, a reçu plus de 40% de notes inférieures ou égales à 2. Environ 13% des opérateurs ont spécifié le manque de financements comme étant bloquant à la pertinence de ces actions. Les financements doivent permettre aux opérateurs d'atteindre l'ambition qui leur est fixée. Comme indiqué dans le contexte, Les financements de l'animation ont été gérés de manières différentes entre les ex-régions Auvergne et Rhône-Alpes.

Malgré ces multiples éléments bloquants, des opérateurs ont su mettre en place des actions qu'ils ont jugées pertinentes. Des **éléments facilitateurs** ont été soulignés par ces-derniers. Il semble alors intéressant de les identifier afin que les opérateurs les plus en difficulté puissent s'en inspirer. Ces éléments permettent d'optimiser les financements et le temps à disposition des opérateurs et de mettre en place des actions permettant la pérennisation de pratiques respectueuses de l'environnement. Voici une liste des éléments facilitateurs qui semblent importants :

- L'utilisation d'outils de communication adaptés.
- L'utilisation et la valorisation de documents de référence (diagnostic du territoire par exemple) utiles à la mise en place d'actions ayant un bon impact territorial.
- La transmission de documents clairs aux agriculteurs (plans de gestion, notices...).
- La coordination des moyens humains mis en œuvre et la synergie des actions mises en place par les acteurs au sein du PAEC et ce, notamment, grâce à des partenariats efficaces et une bonne implication des acteurs.
- Les synergies entre les actions mises en place au sein du PAEC et celles mises en place au sein d'autres démarches territoriales.
- Des démarches historiques permettant aux agriculteurs de déjà connaître le dispositif.

Résumé des pistes d'amélioration et recommandations envisagées :

- Niveau national : optimiser et sécuriser le process administratif pour dégager du temps aux opérateurs pour préparer et mettre en place des actions pertinentes. Fournir un outil d'instrumentation aux DDT en début de programmation, afin qu'elles instruisent les dossiers dès la première année d'engagement.
- Administrations régionales : optimiser et sécuriser le process administratif pour dégager du temps aux opérateurs pour préparer et faire des actions pertinentes. Transmettre des données RPG et de suivi de mesures et tout autre outil utile aux opérateurs, dans le cadre du règlement général sur la protection des données.
- ASP : communiquer les bilans annuels des contrôles aux opérateurs, aux DDT, à la DRAAF ou encore à l'autorité de gestion.
- Financeurs : fournir des moyens financiers d'animation à la hauteur des ambitions d'animation.
- Opérateurs : Optimiser les moyens à disposition en créant du lien avec d'autres démarches territoriales, en mettant en place des moyens humains cohérents et des synergies entre acteurs au sein du PAEC ou encore en transmettant des documents clairs aux agriculteurs (notices, plans de gestion, diagnostics...) via des outils de communication adaptés. Anticiper la mise en place de mesures de régulation budgétaire en priorisant les enjeux ciblés.

2.3) Des réalisations et une dynamique de projets mitigées

Les opérateurs ont finalement pu juger la réalisation de la contractualisation obtenue au travers d'un thème J qui était dédié à cela. Ce point est étudié spécifiquement car il permet de voir si la mise en œuvre complexe semble impacter ou non la réalisation en terme de contractualisation. La cohérence des objectifs de contractualisation au regard de la contractualisation réalisée est notamment jugée par les opérateurs. Des points précis identifiés lors de la construction du cadre d'évaluation comme ayant un impact sur les résultats de contractualisation sont également questionnés. L'interprétation n'est pas uniquement basée sur les notes mais aussi sur les commentaires qui y étaient associés. Quelques données de la fiche résultats permettront aussi d'appuyer certains propos.

Thème J : résultats PAEC / contractualisation

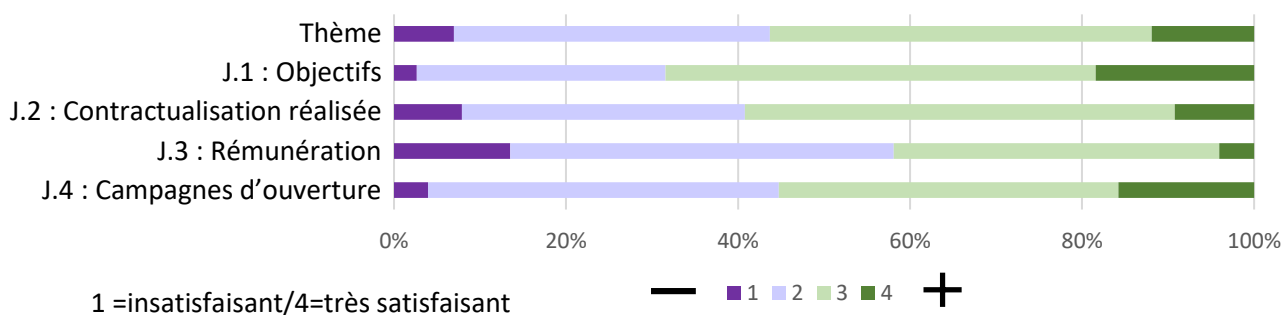


Figure 11 : Notes attribuées au thème J : résultats PAEC / contractualisation et aux sous-thèmes du thème J.

On observe sur la figure n°11, que ce thème possède globalement une notation mitigée. Plus de 40% des notes attribuées sont inférieures ou égales à 2. La réalisation en termes de contractualisation est donc mitigée. 55% des exploitations visées ont souscrit et 62% des mesures proposées ont été contractualisées. Cela retranscrit cet aspect mitigé, avec une difficulté à toucher des exploitations et une difficulté à faire contractualiser une part non négligeable des mesures proposées. Les moyens financiers alloués par rapport à ceux réellement consommés ont également été affectés par cela. Par exemple, en Auvergne, la consommation du budget FEADER notifié au PAEC est de

68%. En Rhône-Alpes, elle est de 74%. Or, il a été vu précédemment que les mesures de régulation budgétaire ont provoqué la priorisation de mesures pour certains projets. Ainsi, malgré une forte consommation de budget pour ces projets, et donc une bonne réalisation, cela traduit le fait qu'un grand nombre d'autres projets ont sous-consommé les budgets qui leur étaient alloués. C'est pour cela que l'intérêt d'avoir une instruction des dossiers sans retard permettra à l'Autorité de Gestion ainsi qu'à la DRAAF de mieux gérer les enveloppes financières entre des projets qui sous-consomment et des projets qui surconsomment.

Le sous-thème J.1 montre plus précisément que les objectifs de contractualisation choisis au regard des contractualisations réalisées ont une cohérence mitigée selon les opérateurs (plus de 30% de notes inférieures ou égales à 2). Les commentaires attribués par les opérateurs nous fournissent quelques informations complémentaires quant à ce point-là. Des opérateurs expliquent avoir des objectifs cohérents et qui ont été partiellement voire entièrement atteints, sans pour autant identifier des facilitateurs. L'interprétation ne peut donc pas aller plus loin pour expliquer la bonne définition d'objectifs de contractualisation, il serait souhaitable que les opérateurs ayant su fixer des objectifs cohérents s'expriment plus en détail quant à la méthode suivie. Les éléments bloquants expliquent quant à eux que les objectifs ont été trop ambitieux ou surestimés. Prêt de 17% des opérateurs ont d'ailleurs fait cette remarque. Cependant, d'autres opérateurs ne jugent pas leurs objectifs comme étant ambitieux, mais plutôt les mesures ambitieuses comme étant trop peu attractives financièrement pour atteindre les objectifs fixés.

Le sous-thème J.2 juge quant à lui de l'efficacité de la contractualisation au regard des objectifs fixés. Il est très proche du premier sous-thème, à la différence que l'on ne juge pas du niveau des objectifs, mais seulement de leur atteinte ou non. Plus de 40% des opérateurs ont attribué une note inférieure ou égale à 2. La contractualisation réalisée ne semble donc pas atteindre les objectifs fixés dans certains cas. Des PAEC soulignent une bonne atteinte des objectifs globalement ou au moins pour certaines mesures. Cependant, un tiers des opérateurs a souligné que les objectifs n'étaient pas atteints, et cela notamment pour les mesures à forte ambition ou de changement de pratiques. Il faut préciser que les mesures à forte ambition sont des mesures choisies par les opérateurs. Lorsqu'un opérateur choisi un ensemble de mesures, il peut juger que certaines seront à forte ambition. De ce fait, les mesures à forte ambition ne sont pas nécessairement les mêmes en fonction des projets. Ici, un manque d'accompagnement des agriculteurs ou un manque de rémunération pour les mesures de changement de pratiques ou les mesures à forte ambition ont été soulignés.

Le sous-thème J.3 est spécifique au niveau de rémunération des mesures. Il est le moins bien noté, avec 58% de notes inférieures ou égales à 2. C'est donc le point qui semble avoir le plus gros impact sur les réalisations en termes de contractualisation, parmi ceux présentés dans ce thème d'après les opérateurs. Malgré une part d'opérateurs ayant eu un niveau de rémunération plutôt adapté, plus de 40% des opérateurs ont souligné dans les commentaires que ce niveau de rémunération a été insuffisant sur certaines mesures. Cela rejoint les remarques faites pour les deux sous-thèmes précédents, ce qui appuie l'importance des niveaux de rémunération aux yeux des opérateurs. Pour ce point, il serait très intéressant de pouvoir aller plus loin en connaissant plus précisément le code ou le nom des mesures auxquelles pensent les opérateurs. Les mesures à forte ambition et de changement de pratiques sont souvent visées. Cependant, comme une même mesure peut être à forte ambition ou non selon les projets, cette information est insuffisante pour savoir quelles mesures sont précisément ciblées.

Enfin, le sous-thème J.4 permet de juger de la pertinence des campagnes d'ouverture à la contractualisation. Plus de 50% des opérateurs sont satisfaits (avec une note attribuée supérieure ou égale à 3). Pour les opérateurs insatisfaits, les commentaires spécifient le manque d'une année d'ouverture, déjà évoqué précédemment, mais aussi une difficulté qui s'est faite ressentir au moment du lancement de la première année d'ouverture à la contractualisation pour au moins 13% des opérateurs selon les commentaires. Un manque d'information a notamment pu limiter la bonne mise en place de la phase de contractualisation.

La bonne mise en œuvre des projets ne se traduit pas uniquement en termes d'objectifs de contractualisation atteints ou non. La dynamique créée par les projets est également intéressante à juger.

Le sous-thème K.2 est dédié à la dynamique territoriale créée autour des enjeux de changement de pratiques retranscrit un ressenti mitigé des opérateurs. Presque 40% d'entre eux ont attribué une note inférieure ou égale à 2. Là où un tiers des opérateurs souligne l'utilité du projet pour créer des échanges à l'échelle territoriale et notamment sensibiliser les agriculteurs, 12% notent un manque de financements pour enclencher cette dynamique. On retrouve un élément bloquant déjà cité précédemment. Le sous-thème H.4 traite de l'efficacité des actions d'accompagnement sur la pérennisation des pratiques respectueuses de l'environnement. Les notes sont ici plus mauvaises, avec plus de 60% de notes inférieures ou égales à 2. Les commentaires traduisent que :

- Il n'y a pas eu d'actions d'accompagnement pour pérenniser les pratiques ou elles ne sont pas avérées efficaces (23% des opérateurs ont apporté ce commentaire).
- Des actions en faveur ont été mises en place (17% des opérateurs ont apporté ce commentaire).

Pistes d'amélioration et recommandation envisagées :

- Niveau national : adapter les niveaux de rémunération (calcul des coûts et manques à gagner), notamment pour des mesures de changement de pratiques.
- Administrations régionales : mieux adapter les mesures de régulation budgétaire → avoir des outils à sa disposition (outil d'instrumentation des dossiers par exemple) pour avoir une meilleure gestion du volet financement et de l'enveloppe FEADER.
- Opérateurs : fixer des objectifs cohérents et atteignables en s'entourant de partenaires compétents par exemple. Accompagner et orienter les agriculteurs vers des mesures à forte ambition ou des changements de pratiques. Avoir des actions pour la pérennisation des changements de pratiques ou plus globalement des pratiques respectueuses de l'environnement.

2.4) Un réseau de mutualisation de l'information et des méthodes des opérateurs et un partage des données à développer ?

Des éléments facilitateurs et des éléments bloquant viennent d'être cités quant à la mise en place du dispositif MAEC par les opérateurs. Des recommandations qui en découlent ont été présentées. Cependant, l'utilité d'un réseau d'opérateur n'a pas été citée. Il s'agit d'un outil plus transversal à la mise en place des projets. Ce réseau a une utilité de l'étape de construction du projet à l'étape de contractualisation. Le sous-thème F.5 était spécialement dédié à ce réseau dans le cadre d'évaluation. Il permet aux opérateurs de juger de son utilité. Les notes sont assez mitigées. Environ 51% des opérateurs ont attribué une note inférieure ou égale à 2, et donc environ 49% sont supérieures ou égales à 3. Il y a donc un réel clivage au sein des opérateurs. Cependant, au travers des commentaires, un tiers des opérateurs s'accordent à dire que ça n'est pas son utilité qui est remise en cause mais sa mise en place. Selon eux, ce réseau a été mis en place trop tardivement et est à développer pour la future programmation. Ce réseau a été mis en place en fin de programmation 2015-2020. Afin qu'un réseau de mutualisation de l'information et des méthodes des opérateurs existe, il faut alors que les DRAAF et les DDT le mettent en place dès le début de la programmation. Il s'agit d'assurer les moyens nécessaires aux travaux du réseau d'opérateur. Avec une mise en place dès le début de la programmation, ce réseau pourrait devenir la colonne vertébrale de la mise en œuvre des MAEC en Auvergne-Rhône-Alpes.

Son utilité est variée. Les opérateurs pourraient, au moment de la construction du projet, échanger quant aux outils de communication utilisés avec leurs partenaires et qui semblent fonctionnels. Des documents opérationnels de communication pourraient être partagés et repris par

des opérateurs en difficulté. La rédaction partagée de modèles de documents techniques adaptables ensuite par chaque PAEC peut être imaginée. De plus, les opérateurs avec une expérience en MAE pourraient effectuer un retour d'expérience auprès des opérateurs inexpérimentés. Une fiche type réalisée par des opérateurs expérimentés ou ayant eu de bons résultats, durant la période de transition entre les programmations peut alors être imaginée. Cette fiche pourrait ensuite être mise à disposition du réseau d'opérateurs. Des journées d'échanges ciblées sur des thématiques posant problème peuvent aussi être organisées. Les opérateurs plus en difficulté pourraient être énormément aidés en sachant comment d'autres opérateurs ont su bien estimer leurs besoins financiers, fixer des objectifs cohérents et atteignables, orienter les agriculteurs vers des mesures à forte ambition... Ce réseau contribuerait alors au besoin de montée en compétence des opérateurs, notamment lorsque l'on sait que les structures opératrices peuvent avoir un turn-over important. Ainsi, de nouveaux arrivants pourraient rapidement prendre en main le dispositif si des supports plus ou moins techniques sont disponibles.

De plus, au moment de la phase de contractualisation, des méthodes et outils peuvent aussi être partagés quant à la mise en place d'actions cohérentes et efficaces. Comment des liens et synergies avec d'autres démarches territoriales ont été créés ? Comment cibler des actions d'accompagnements des agriculteurs ou de sensibilisation efficaces ? Ces questions que peuvent se poser certains opérateurs pourraient trouver des éléments de réponses au travers des retours d'expériences d'autres opérateurs.

Enfin, comme dit précédemment, le partage de données et d'informations est primordiale (coordonnées agriculteurs via le RPG anonyme, bilan de contrôles de l'ASP...). Au travers du réseau d'opérateurs, il pourrait être imaginé la mise en place d'une charte où sont spécifiées les données nécessaires à une bonne mise en œuvre du dispositif par les opérateurs. Elle pourrait être conçue par un groupe technique dédié à cela. Les acteurs ayant en possession la donnée utile aux opérateurs pourraient dire si elle sera disponible ou non et à quelle période. Cela permettra alors aux opérateurs de tenir compte de la disponibilité ou non de ces données pour construire et mettre en place leurs projets.

Il ne faut pas croire avec utopie que le réseau d'opérateurs est une solution à tous les éléments bloquants rencontrés. Cependant, il peut être d'une grande aide aux opérateurs.

Pistes d'amélioration et recommandations envisagées :

- Administrations régionales : Mettre en place un réseau de mutualisation des informations et des méthodes des opérateurs dès le début de la programmation. Participer à l'animation de ce réseau (transfert de documents génériques ou de ressources documentaires pour aider la prise en main du dispositif par les opérateurs).
- Opérateurs : S'impliquer dans la vie du réseau : effectuer des retours d'expériences, réaliser des fiches types pour des projets expérimentés, participer à des journées d'échanges sur certaines problématiques, construire en commun des documents techniques (plan de gestions par exemple).

Les résultats de l'auto-évaluation présentés, il est plus simple de comprendre ce qui a impacté la mise en œuvre des MAEC de la programmation 2015-2020. Les points forts et points faibles sont multiples et des recommandations tentent de proposer des pistes d'améliorations pour la future programmation. Il paraît alors intéressant de voir si les groupes de PAEC ont des résultats différents quant à leur auto-évaluation et si cela peut être expliqué par certaines caractéristiques.

3) Des résultats différents en fonction des groupes formés

Pour rappel, voici à quel groupe correspond chaque numéro de groupe :

Groupe 1	Montagne et prairies permanentes
Groupe 2	Haute montagne et estives et landes
Groupe 3	Prairies temporaires
Groupe 4	Cultures spécialisées
Groupe 5	Plaine et grandes cultures

Tableau 6 : Rappel des groupes formés

3.1) Des résultats différents en fonction des groupes formés

Au travers des boîtes de dispersion réalisées, on observe bien des notes qui n'ont pas la même dispersion entre les groupes. Ainsi, les groupes, ayant des caractéristiques différentes, ont pu s'autoévaluer de manière différente. La figure n°12 montre un exemple de différences de notation entre les groupes pour le thème D (Gestion des demandes de financement des contrats MAEC).

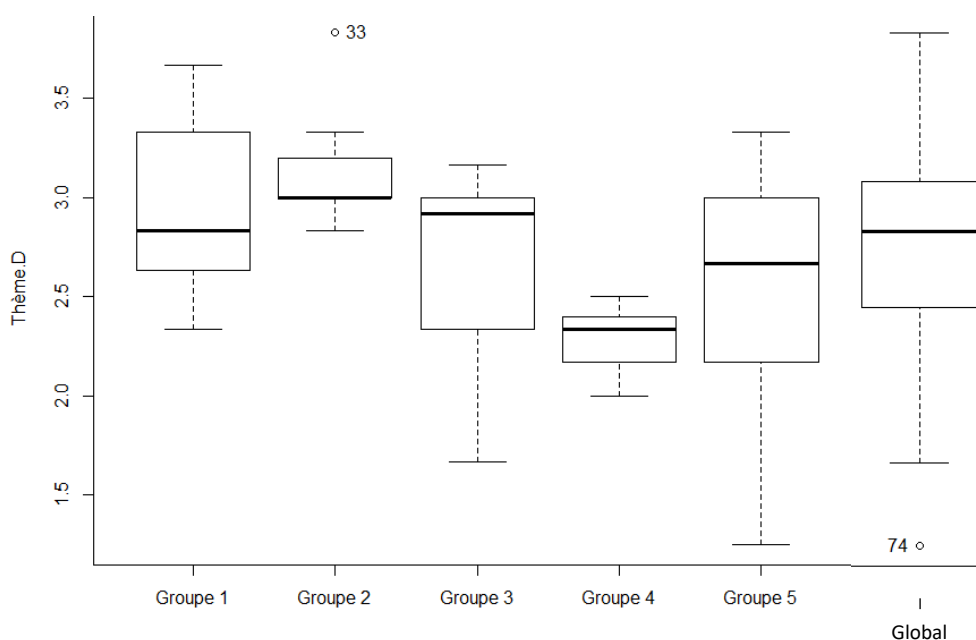


Figure 12 : Boîtes de dispersion des notes attribuées par chaque groupe et par l'ensemble des opérateurs pour le thème D

Le groupe 2 semble avoir attribué de très bonnes notes comparativement au groupe 4 qui semble être en dessous. Il s'agit simplement d'un exemple pour montrer les différences de résultats entre les groupes que l'on observe grâce à ce type de représentations. Le but n'est pas ici d'analyser en détail cette boîte de dispersion. À l'échelle des sous-thèmes, les graphiques en barres empilées à 100% réalisés permettent également de mettre en évidence des différences. Nous n'allons pas ici nous attarder à montrer les résultats de chaque groupe pour chaque thème. Cependant, nous allons présenter 2 caractéristiques spécifiques qui semblent le plus impacter la mise en œuvre différenciée du dispositif entre les groupes. Ces deux caractéristiques sont l'historique en MAET et le nombre de mesures proposées.

3.2) L'historique en MAET, un atout pour les projets

L'historique en MAET est un argument déjà cité par certains opérateurs comme facilitant la mise en place du dispositif. Lorsque des opérateurs possèdent cet historique, des bases peuvent être réutilisées à partir des anciennes programmations, comme la définition des enjeux et zonages, la définition de stratégies... Les contacts partenariaux peuvent également être réutilisés. Lorsque la structure opératrice n'a pas d'historique MAET mais que le territoire sur lequel s'inscrit le projet a un historique, alors cela peut tout de même avoir des effets bénéfiques sur les agriculteurs qui connaissent déjà le dispositif. La sensibilisation de ces derniers est alors moindre. De plus, il est à noter que les MAET étaient mises en place sur des zones d'intervention prioritaires des financeurs nationaux. Ainsi, elles étaient presque essentiellement sur des territoires où des zones à enjeux étaient déjà présentes (Natura 2000, aire de captage et d'alimentation en eau potable...). Des enjeux peuvent alors être partagés, des documents et outils peuvent être communs et les instances de gouvernance des différents projets territoriaux peuvent être communes. Comme nous avons pu le voir précédemment, les groupes ont des niveaux d'expérience variables. Nous allons ici nous focaliser sur le groupe 1 et le groupe 4. Pour le groupe 1, 69,4% des opérateurs ont un historique MAET. 72% des territoires de PAEC ont également un historique MAET. Ainsi, le groupe 1 peut, en théorie, profiter des avantages cités précédemment. Il est à noter que les zones Natura 2000 caractérisent ce groupe, ce qui confirme le lien entre l'historique MAET, et l'implantation des projets sur des zones d'actions prioritaires des financeurs nationaux. Le groupe 4 est quant à lui constitué de projets dont les opérateurs ont aucune expérience en MAET. Il en va de même pour les territoires sur lesquels s'inscrivent les projets. Or, le groupe 4 a attribué des notes souvent plus basses que pour le groupe 1. Le groupe 1 se démarque quant à lui sur de nombreux sous-thèmes par des notes attribuées très correctes. Une différence de notes est observable entre ces deux groupes sur la construction du projet (thèmes A, B, C, D), sur la phase d'animation et de contractualisation (thèmes E et G). Cette différence est aussi notable quant à la réalisation en terme de contractualisation et de dynamique créée (thèmes J et K). Cependant, il semble normal qu'un projet ayant eu une bonne construction et une bonne phase d'animation et de contractualisation réussisse mieux qu'un projet en difficulté sur ces phases-là. Le groupe 4 possède des notes plus basses que le groupe 1 sur ces aspects-là.

Hypothèses :

- La construction d'instances de gouvernance peut être facilitée lorsque les opérateurs connaissent déjà leurs partenaires au travers de précédentes programmations et du lien avec d'autres projets territoriaux.
- Les objectifs de contractualisation, l'ambition des mesures proposées, l'estimation de ces besoins n'est pas aisée sans référentiel de base. Un historique MAET permet d'avoir des bases quant aux objectifs et à l'ambition qui avaient été fixés.
- La recherche de financements pour des opérateurs sans expérience qui n'avaient pas nécessairement identifié les financeurs auparavant peut être difficile. De plus, comme dit précédemment, les territoires avec un historique MAET sont souvent sur des zones d'action prioritaires des financeurs nationaux.
- Les actions d'accompagnements ne sont pas nécessairement faciles à mettre en place, un historique MAET peut aider à savoir quelles actions seront cohérentes (en fonction de celles qui l'ont été ou non lors des précédentes programmations). De plus, le lien avec d'autres politiques telles que la politique Natura 2000 peut aider à la mise en place d'actions communes.
- Les coûts d'animation ont été plus forts pour le groupe 4 que le groupe 1. Or, avec des territoires où ce genre de dispositif a déjà été implanté, il est possible que l'animation ait besoin d'être moins forte pour faire connaître le dispositif. Attention, le groupe 4 est uniquement Rhône-Alpin et le groupe 1 est à 75% Auvergnat, ce qui peut aussi expliquer cet écart.

Enfin, il est à souligner que le groupe 4 est celui qui a le mieux noté l'utilité du réseau de mutualisation de l'information et des méthodes. Avec seulement 20% de notes inférieures ou égales à 2 sur le sous-thème concerné (F.5), c'est le seul à avoir moins de 40% de notes attribuées inférieures ou égales à 2. 60% des notes attribuées sont 4, ce qui souligne l'intérêt de ce groupe pour un tel réseau. La recommandation de développer plus amplement un tel réseau lors de la future programmation, pour des opérateurs inexpérimentés semble donc être renforcée au vue des notes attribuées par le groupe le moins expérimenté.

Une étude à part entière permettrait de confirmer ou non ces hypothèses. Ici la priorité était donnée à l'analyse régionale ce qui explique que ces résultats ne soient formulés que sous forme d'hypothèses.

3.3) Des projets avec des enjeux et des mesures ciblés qui s'en sortent mieux

Encore une fois, les groupes 1 et 4 seront mobilisés, mais aussi le groupe 5 et le groupe 2. Là où les groupes 1 et 2 sont sur des territoires avec des types de cultures peu diversifiés, un nombre d'enjeux ciblés faible, une orientation plus forte vers le maintien de pratiques uniquement et donc un nombre de mesures proposées faible, les groupes 4 et 5, malgré des types de cultures qui leurs sont relativement spécifiques, possèdent une diversité des types de culture présents, des enjeux diversifiés, des orientations mixtes et donc un nombre de mesures plutôt élevé. Il s'agit des caractéristiques que nous avons déjà décrites précédemment. Ici, des différences de notes sont observables au niveau de la réalisation des projets en termes de contractualisation (Thème J). Les groupes 1 et 2 ont des notes globalement plus hautes que les groupes 4 et 5. Cela se retranscrit en termes d'exploitations visées ayant contractualisé. Le tableau n°7 retranscrit le pourcentage d'exploitations visées qui ont contractualisé pour chaque groupe et à l'échelle régionale.

	Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4	Groupe 5	Échelle régionale
% d'exploitations visées ayant souscrit	66,27%	55,45%	48,19%	19,98%	42,82%	53,66%

Tableau 7 : Pourcentage d'exploitations visées ayant souscrit pour chaque groupe et à l'échelle régionale

On observe sur le tableau n°7 que les groupes 4 et 5 ont des résultats en dessous de la moyenne régionale tandis que les groupes 1 et 2 ont des résultats supérieurs à cette moyenne. Bien évidemment, une étude complémentaire serait nécessaire pour affirmer une corrélation entre ces deux données.

Hypothèse :

Des projets avec un nombre d'enjeux importants, du fait de types de cultures plus diversifiés, doivent nécessairement proposer plus de mesures que des projets avec des enjeux très ciblés. Le but du dispositif est de répondre aux enjeux identifiés localement, ainsi plus il y a d'enjeux, plus de mesures pour y répondre doivent être proposées. Seulement, on observe des réalisations moins bonnes pour les groupes ayant un nombre de mesures important. Ainsi, l'hypothèse est que la mise en œuvre d'un projet avec un nombre de mesures importants, du fait d'enjeux et de types de cultures diversifiés, est plus complexe. Les opérateurs de ces projets doivent donc prêter attention à cela. Une prise en main du dispositif peut leur être plus compliquée que pour d'autres projets

De nombreuses hypothèses sur les liens entre les caractéristiques des PAEC et leurs résultats peuvent être exposées. Ici le but n'est pas de citer tous les liens imaginables entre les caractéristiques spécifiques des PAEC et les résultats obtenus. Ce travail pourrait d'ailleurs représenter une étude à

part entière. Cependant, le fait de noter que des caractéristiques semblent influencer les résultats permet d'orienter ou de nuancer certaines recommandations auprès des différents groupes. De plus, cela montre la complexité du dispositif. De multiples facteurs peuvent jouer sur les résultats obtenus. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle une prise de recul est nécessaire par rapport à l'étude menée. Nous allons donc discuter des résultats obtenus au regard de la donnée utilisée et de la méthodologie suivie. Le but est également de voir quelles perspectives peuvent être données au travail réalisé.

IV. Discussion des résultats et perspectives à l'étude réalisée

1) Une liste de recommandations non exhaustive

Les recommandations constituent donc la forme finale des résultats. Elles doivent servir de base de travail pour la DRAAF. Cependant, de par la méthodologie suivie, la liste de recommandations établie n'est pas exhaustive. Cela est dû à 4 aspects de l'étude principalement.

Tout d'abord, le remplissage facultatif des commentaires peut masquer l'apparition de certains éléments facilitateurs ou bloquants dans l'étude. Si des projets n'ont pas spécifié certains points, alors ils n'apparaissent pas dans l'étude, ou ils ont un poids moindre que dans la réalité. De plus, la limite de 10 commentaires fixée peut contribuer à cela. Par exemple, un élément bloquant rencontré par 15 projets mais qui n'a été cité que par 5 d'entre eux n'est alors pas retenu dans l'étude. Or, la limite des 10 commentaires aurait pu être dépassée. La vérification empirique des agents de la DRAAF a pour but de limiter cet effet. Cependant, il n'est pas à exclure que des points n'aient quand même pas été mis en évidence. Les recommandations qui auraient découlées de ces points ne sont donc pas présentes.

La deuxième raison au caractère non exhaustif de la liste de recommandations est le manque de vision d'autres acteurs que les opérateurs. Le dispositif MAEC est un montage complexe faisant intervenir de nombreux acteurs. Il y a des décideurs Européens, nationaux et régionaux, des administrations, des financeurs nationaux et régionaux, les opérateurs et les agriculteurs. Or ici, seule la vision des opérateurs est prise en compte. Une étude qui serait menée auprès des agriculteurs, des élus de la gouvernance des PAEC, ou encore des financeurs par exemple pourrait amener de nouveaux éléments et de nouveaux points de vue. Le sujet pourrait alors être précisé comme étant l'évaluation de la mise en œuvre des MAEC en AURA pour la programmation 2015-2020 du point de vue des opérateurs. Cela ne veut pas dire que les recommandations établies sont fausses. Mais ces dernières pourraient être complétées et mise en perspective avec des remarques d'autres acteurs.

Certaines données manquantes auraient pu compléter l'étude et apporter de nouvelles recommandations. Une analyse à l'échelle des sous territoires ou ZIP a par exemple été écartée du fait du caractère incomplet des données lui correspondant. Cependant, celle-ci pourrait permettre une caractérisation des territoires plus fine et donc une appréciation des résultats de l'auto-évaluation en fonction des caractéristiques plus fine également.

Enfin, d'autres données qui n'étaient pas comprises dans l'étude auraient également eu un intérêt. Par exemple, il est question de la pertinence des actions d'accompagnements. Ces actions d'accompagnements permettent en partie la compréhension du cahier des charges par les agriculteurs. Cependant, aucune donnée de contrôles sur place sous forme de bilans n'a été à disposition de la DRAAF ou des opérateurs. La pertinence des actions d'accompagnement est donc jugée sur un ressenti des opérateurs et non sur la vérification réelle du respect des cahiers des charges par les agriculteurs. Il est tout de même à prendre en compte que les contrôles sur place sont effectués sur un

échantillon de projets, ce qui limite leur portée. Cependant, ces données permettraient d'affiner les recommandations établies.

2) De nombreux facteurs extérieurs ayant un impact sur la mise en œuvre des MAEC

Le dispositif MAEC est un dispositif complexe. Il fait intervenir des cadres réglementaires Européens, nationaux et régionaux, et des spécificités locales. Les acteurs concernés sont multiples. De plus, ce dispositif s'applique sur des systèmes agricoles qui sont des systèmes ouverts, sensibles à leur environnement (naturel, financier...). Ainsi, les changements de pratiques ne sont pas dus uniquement à la mise en place de MAEC. Une bonne mise en œuvre du dispositif n'aboutira donc pas forcément à une bonne contractualisation. Par exemple, de nombreux freins peuvent exister quant au changement de pratiques par un agriculteur. Le changement de pratique n'est pas évident pour tous les agriculteurs. Ainsi, malgré une bonne construction du projet, on peut imaginer que des facteurs extérieurs empêchent la bonne mise en place des mesures ou l'atteinte de bon taux de contractualisation.

L'étude s'est ici intéressée presque exclusivement à l'évaluation de la mise en œuvre du dispositif sans prendre en compte ces facteurs extérieurs. Cela peut s'expliquer du fait que la DRAAF désire des recommandations opérationnelles qu'elle peut mettre en place. La DRAAF ne possèdera pas de leviers d'action sur les facteurs extérieurs. Seules des variations de mise en œuvre observables entre des groupes de PAEC aux caractéristiques différentes ont été soulignées. Cependant, les territoires sont riches et variés, et les enjeux qui y sont présents également. Le dispositif a pour but de répondre aux enjeux identifiés localement et non à seulement quelques catégories d'enjeux identifiés à l'échelle Européenne ou nationale. Il ne sera donc pas orienté uniquement vers les territoires ayant des caractéristiques qui facilitent sa mise en œuvre. Cela renforce la complexité du dispositif qui doit alors pouvoir être appliqué sur des territoires variés.

3) Des différences entre les deux ex-régions Auvergne et Rhône-Alpes

La caractérisation des groupes peut être influencée par des spécificités entre PDR. Le groupe 4, formé uniquement de PAEC Rhône-Alpins a son budget d'animation très élevé. Le groupe 1, formé à 75% de PAEC Auvergnat a son budget d'animation et son nombre de ZIP faible. Ses caractéristiques de groupes peuvent être reliées aux spécificités entre PDR énoncées en contexte. Ainsi, des variations de mises en œuvre sont aussi imputables aux spécificités des PDR des ex-régions.

Cependant, il a été choisi de ne pas axer l'analyse sur ces spécificités. Une étude aurait pu être imaginée en formant un groupe de projets Auvergnat et un groupe de projets Rhône-Alpins. Cependant, la future programmation sera basée sur un PDR à l'échelle Auvergne-Rhône-Alpes. Ainsi, spécifier qu'un point fort ou un point faible est spécifique à une des ex-régions n'est pas pertinent pour la future programmation. Le principal est d'identifier le point fort ou le point faible indépendamment du fait qu'il soit plus présent en Auvergne ou en Rhône-Alpes.

4) Une évaluation majoritairement qualitative qui a ses limites

Enfin, il faut noter que la plus grosse partie de l'évaluation de la mise en œuvre des MAEC en AURA pour la programmation 2015-2020 est effectuée sur les notes et les commentaires qui sont des données qualitatives. Une évaluation qualitative peut avoir des biais qui lui sont propres. Des opérateurs peuvent se surévaluer sur des sous-thèmes qui portent sur leur propre implication ou leurs propres actions, par peur du jugement de l'enquêteur, ou à se sous-évaluer sur d'autres points en étant trop strictes. De plus la manière dont sont posées les questions peut avoir son importance. Elle peut influencer les réponses des opérateurs ou amener à des interprétations différentes. Le turn-over qui

peut être important dans certaines structures opératrices est aussi à prendre en compte. Des personnes qui ont rempli le cadre ont pu rejoindre la structure opératrice en cours de programmation. Cela peut restreindre la vision de ces personnes sur la mise en œuvre du dispositif. De ce fait, leurs réponses ont pu être limitées.

L'appui des résultats par des valeurs quantitatives serait une vraie plus-value. Cet aspect n'a pas pu être développé de manière considérable lors de cette étude du fait du temps restreint. La priorité a été donnée à l'approche qualitative. De plus, il n'y a pas toujours de variables quantitatives permettant d'appuyer les propos ou le rapprochement entre variables qualitatives et variables quantitatives est délicat à effectuer. Dans certains cas, le rapprochement a été fait, mais cela reste minoritaire. Le rapprochement délicat entre variable qualitative et variable quantitative provient du point de discussion précédent. Si l'on sait que la mise en œuvre du dispositif est influencée par de nombreux facteurs extérieurs, il semble alors délicat de rapprocher une variable quantitative précise d'une remarque qualitative portant sur un sous-thème où de nombreux facteurs extérieurs peuvent rentrer en compte.

Enfin, les commentaires, éléments qualitatifs permettant d'établir des recommandations, ont été regroupés par catégories de grandes idées. Or, un premier niveau d'interprétation de la question posée par les opérateurs est possible mais un second niveau d'interprétation du commentaire donné par l'opérateur est également possible. À priori, aucun commentaire n'a donné de difficulté pour la répartition dans des catégories. Cependant, il n'est pas à exclure que certains d'entre eux aient été interprétés différemment de ce que voulait transmettre l'opérateur.

Maintenant que des limites et discussions à l'étude menée ont été présentées, nous allons voir pourquoi les résultats sont tout de même pertinents par rapport aux objectifs de la DRAAF. De plus, nous donnerons quelques perspectives qui peuvent être données à cette étude.

5) Une base de travail pour la future programmation et des travaux complémentaires possibles

Les travaux n'ont donc pas la prétention d'être exhaustifs. Ils n'ont pas non plus la prétention de prendre en compte tous les facteurs impliqués dans la mise en place des MAEC, en quantifiant l'impact de chacun. Cependant, l'objectif n'était pas celui-ci. Les contraintes de moyens de la DRAAF et de temps disponible à l'étude n'auraient pas permis cela. Il s'agissait bien ici d'identifier des points forts et des points faibles à la programmation en essayant de les expliquer pour en tirer des recommandations. Ces dernières ont pour but de servir de base de discussion avec les opérateurs et les différents acteurs du dispositif. Elles pourront d'ailleurs être enrichies au travers des échanges avec les différents acteurs. Certaines s'avèreront peut-être trop faibles ou inutiles tandis que d'autres pourront être approfondies et aboutiront à des actions concrètes. Les remarques des opérateurs, qui étaient jusqu'alors informelles, et n'avaient donc pas de caractère officiel sont maintenant soulignées et affirmées par l'étude. Les fiches techniques et opérationnelles réalisées, comme celles présentées en annexe (annexe n°3), permettront alors de construire une meilleure programmation, en servant d'outil de discussion et d'information entre la DRAAF et les opérateurs. C'est alors que l'on retrouve bien le rôle important de l'évaluation qu'est celui d'amener **des éléments de débats et de discussions**. De plus, ces recommandations bien que non exhaustive, relatent des faits réellement soulevés par les opérateurs. Elles s'appuient sur des éléments concrets qui ont réellement été des points forts ou des points faibles selon les opérateurs.

De plus, la partie caractérisation des territoires de PAEC et des PAEC permet aux agents de la DRAAF de mieux visualiser où sont mises en place les mesures et de quelle manière. De plus, cette typologie permet également aux opérateurs d'eux-mêmes mieux s'identifier et se positionner. Des hypothèses sur les liens entre les caractéristiques des PAEC et la mise en place entre les projets peuvent alors être établies. Les opérateurs, en prenant connaissance de ces hypothèses peuvent alors mener des réflexions quant à l'impact réel d'une de leur caractéristique sur la mise en œuvre des

mesures. Cela leur permet donc d'avoir à la fois un positionnement de leur projet par rapport au reste du groupe et une prise de recul sur la mise en œuvre du dispositif sur leur territoire. C'est pourquoi des fiches techniques par groupe sont aussi rédigées à la suite de cette étude.

Des études complémentaires pour aller plus loin dans l'analyse sont envisageables. Voici quelques exemples :

- Des tests de corrélation approfondis entre caractéristiques des PAEC et réalisations obtenus pour mieux juger de l'influence de ces dernières et orienter de manière plus forte les recommandations.
- L'analyse approfondie de l'auto-évaluation avec des données quantitatives : des indicateurs étaient disponibles pour certains critères qualitatifs mais le temps disponible à l'étude n'a pas permis l'approfondissement de cet aspect-là (avec par exemple des taux de couverture entre les ZIP et les ZAP, le nombre d'actions d'accompagnement réalisées...)
- Regarder la mise en œuvre des MAEC en AURA au regard des résultats de l'évaluation nationale menée par l'INRAE sur les impacts environnementaux des mesures: la surface recouverte par chaque type de mesures est connue. Si une mesure est jugée comme ayant un bon impact environnemental par l'évaluation nationale, et qu'à l'échelle régionale on voit qu'elle occupe une bonne surface des territoires de PAEC, alors l'impact environnemental sera bon.
- La prise en compte d'indicateurs environnementaux pour effectuer un suivi tout au long de la programmation : ces indicateurs sont difficiles à collecter mais apporteraient une réelle plus-value à l'étude.

Ces études complémentaires ont pour but d'avoir une approche plus fine de l'étude réalisée. Cependant, elles peuvent être coûteuses en temps et en argent. Ainsi, c'est à la DRAAF de décider si elles ont une pertinence et un intérêt suffisant pour être menées par la suite.

Conclusion

L'évaluation des politiques publiques est une démarche qui peut prendre différentes formes. Les administrations sont soumises à des contraintes en moyens financiers, humains et de temps. Des études complexes suivant des méthodes statistiques très rigoureuses sont alors difficilement réalisables par ces dernières. Ces études complexes sont pour la plupart menées par des organismes spécialisés, et souvent à des échelles nationales.

Lorsqu'une administration souhaite réaliser l'évaluation d'une politique publique d'elle-même, elle résonnera alors en termes de mise en œuvre et non forcément en termes de résultat. L'évaluation a alors pour but d'amener des éléments de débat et de discussion quant à l'amélioration de la mise en œuvre des futurs dispositifs.

Dans le cadre de l'étude menée au sein de la DRAAF, les objectifs étaient multiples. Tout d'abord, il y avait un souhait d'avoir une vision globale des territoires où ont été appliquées les mesures et de leurs spécificités. Puis, la démarche devait permettre de souligner les points forts et les points faibles de la programmation 2015-2020 des MAEC en AURA, dans le but d'établir des recommandations. Enfin, ces recommandations ont pour objectifs de servir d'outil de discussion et de travailler pour les opérateurs et tout acteur impliqué dans le dispositif. Cela répond au dernier objectif qui est de mettre les résultats à disposition du réseau d'opérateurs de PAEC.

L'étude a répondu à ces objectifs en apportant une vision globale des territoires de PAEC et en identifiant des caractéristiques plus ou moins spécifiques à certains d'entre eux. Des points forts et points faibles de la programmation ont été identifiés et ont permis d'établir des recommandations. La présence d'un cadre réglementaire fixe en début de programmation, avec des outils à disposition des opérateurs, ainsi que l'annulation des retards d'instruction lors de la future programmation semblent des points majeurs à améliorer pour avoir une meilleure mise en œuvre du dispositif. Le réseau d'opérateurs apparaît quant à lui comme un atout non négligeable qui reste à développer. Enfin, ces résultats seront présentés au réseau d'opérateur le 30 septembre 2021 et des fiches techniques seront mises à disposition des opérateurs.

Il serait possible d'approfondir la question de la mise en œuvre des MAEC en AURA en apportant des données quantitatives à l'analyse principalement qualitative des points forts et points faibles de la programmation. De plus, cette étude ouvre de nombreuses portes à des travaux complémentaires quant aux effets des nombreux facteurs extérieurs qui peuvent impacter la mise en œuvre des MAEC, comme les caractéristiques des territoires de PAEC. Cela pourrait permettre une meilleure adaptabilité du dispositif aux spécificités territoriales.

Références bibliographiques

- Aurélien Boutaud, 2005. « Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ? : bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser. ». Thèse de doctorat. Saint-Étienne : Ecole Nationale Supérieure des Mines de Saint-Etienne; Université Jean Monnet. 513 p.
- Bozio Antoine, 2014. « L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions ». *Revue française d'économie* Volume XXIX, n° 4, p. 59-85. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-economie-2014-4-page-59.htm>
- Bozio Antoine, 2018. « Les méthodes d'évaluation des politiques publiques ». *Idees économiques et sociales* N° 193, n° 3, p. 28-33. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-idees-economiques-et-sociales-2018-3-page-28.htm>
- Commission européenne, 2006. « Orientations indicatives sur les méthodes d'évaluation. Indicateurs pour le suivi et l'évaluation. Document de travail N°2 ». 33 p.
- Conseil de l'Union Européenne et Parlement Européen, 2013. « Règlement (UE) no 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) no 1698/2005 du Conseil », s. d., n° L 347/487, 20 décembre 2013
- Desrosiere Alain, 2008. « Chapitre 2 : L'administrateur et le savant : les métamorphoses du métier de statisticien ». In : « Gouverner par les nombres : l'argument statistique II ». Presse des Mines. p.37-59
- Desrosiere Alain, 2008. « Chapitre 5 : Enquêtes versus registres administratifs : les deux sources de la statistique publique ». In : « Gouverner par les nombres : l'argument statistique II ». Presse des Mines. p.95-118
- Frédéric Zahm, Sylvain Chabe-Ferret, Anne Gassiat, Julie Subervie, 2008. « Assistance méthodologique à la préparation de l'évaluation ex-post du PDRN 2000-2006 en matière de soutien à l'agroenvironnement : rapport final de synthèse. » irstea, 174 p. Disponible sur : <https://hal.inrae.fr/hal-02590711>
- Finn, J.A., Louwagie, G., Northey G., Purvis G., Balazs, K., Mortimer, S.R., Primdahl, J., Vesterager, J.-P. & AE-Footprint project, 2010. « Methodology for environmental assessment of agri-environment schemes: the Agri Environmental Footprint Index », Johnstown Castle Research Centre Wexford, 20 p.
- Frédéric Zahm, 2013. « Les indicateurs de performance agro-environnementale dans l'évaluation des Mesures Agro-Environnementales. Synthèse des cadres théoriques et analyse de leur usage en France de 1993 à 2009. Innovations Agronomiques », INRAE. p. 111-158. Disponible sur : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00937486>

- Gibert, Patrick, 2003. « L'évaluation de politique : contrôle externe de la gestion publique ? » *Revue française de gestion*, n° 147, n° 6, p. 259-273. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-gestion-2003-6-page-259.htm>
- Gassiat, Anne, et Frédéric Zahm, 2010. « Mobiliser des indicateurs pour évaluer les effets propres des mesures agro-environnementales en France ». *Revue d'Economie Régionale Urbaine*, n° 3, p. 439-471. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2010-3-page-439.htm>
- Gregoir, Stéphane, 2014. « L'évaluation des politiques publiques : qui et comment ? » *Economie et prévision*, n° 204-205, n° 1, p. 211-224. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-economie-et-prevision-2014-1-page-211.htm>
- Husson, François, 2015. « Classification ascendante hiérarchique (CAH) ». Diapositive cours. Laboratoire de mathématiques appliquées - Agrocampus Rennes. 21 janvier 2015.
- INSEE, « Populations légales 2010 » [en ligne]. In : INSEE. 29/12/2010. [Consulté le 15 juillet 2021]
- Institut Mathématique de Toulouse, « Tests statistiques élémentaires » [en ligne]. In : Wikistat, 25 janvier 2014. [Consulté le 04 juin 2021]
- Kleijn, David, et William J. Sutherland, 2003. « How Effective Are European Agri-Environment Schemes in Conserving and Promoting Biodiversity? » *Journal of Applied Ecology*, n° 6, p. 947-969.
- Lê, Sébastien et Fournier, Gwenaëlle. « Analyse en composantes principales » [en ligne]. In : FactoMineR. 17 août 2014. [Consulté le 10 juin 2021]. Disponible à l'adresse : <http://factominer.free.fr/factomethods/analyse-en-composantes-principales.html>
- Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, 2017. « Suivi et évaluation des PAEC pour la programmation 2015-2020 » 30 p.
- Pagès, J. 2004. « Analyse Factorielle de Données Mixtes. » *Revue Statistique Appliquée*, p. 93-111
- Région Auvergne-Rhône-Alpes, 2015. « Programme de développement rural (PDR) Rhône-Alpes » 17 septembre 2015
- Région Auvergne-Rhône-Alpes, 2017. « France – Rural Development Programme (Regional) – Auvergne », v5.1, 09 juin 2017
- Statistical Tools For High-Throughput Data Analysis, « AFDM - Analyse Factorielle des Données Mixtes avec R: L'Essentiel » [en ligne]. In : Site de Statistical Tools For High-Throughput Data Analysis. 15 octobre 2017. [Consulté le 26 mai 2021]. Disponible à l'adresse : <http://www.sthda.com/french/articles/38-methodes-des-composantes-principales-dans-r-guide-pratique/76-afdm-analyse-factorielle-des-donnees-mixtes-avec-r-l-essentiel/>
- Virginie GALDEMAR, Léopold GILLES, Marie-Odile SIMON, 2012. « Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ? »

Table des annexes

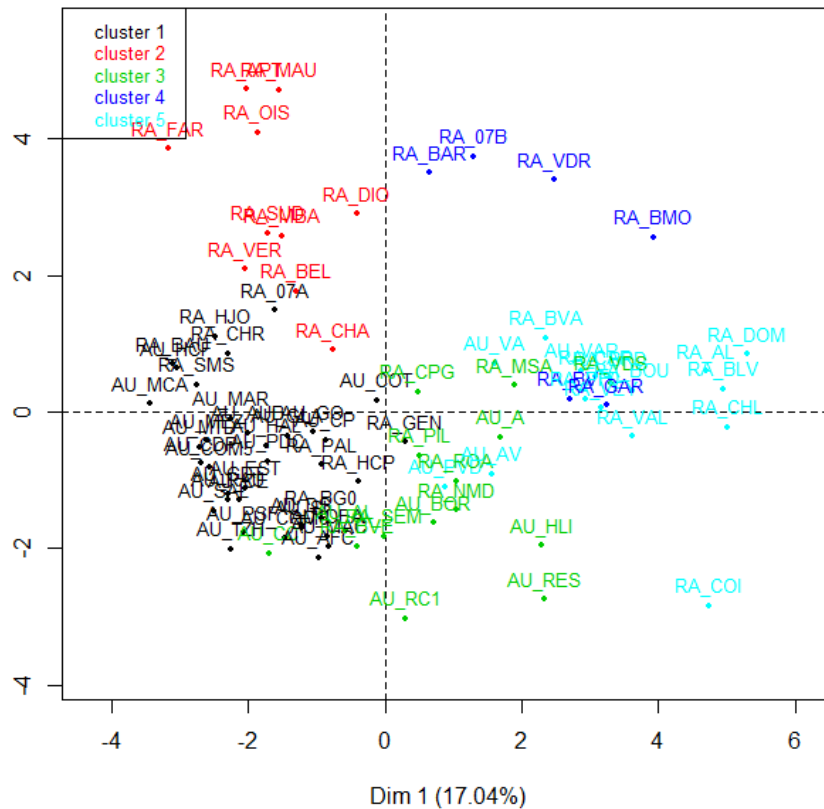
- Annexe n°1 : Tableau de compilation de la donnée brute : exemple de la fiche identité
- Annexe n°2 : Nuage de points des individus résultant de la CAH avec les variables retenues
- Annexe n°3 : Fiche technique du thème C
- Annexe n°4 : Carte de la répartition des PAEC en Auvergne
- Annexe n°5 : Carte de la répartition des PAEC en Rhône-Alpes
- Annexe n°6 : Graphiques en barres empilées à 100% de chaque thème et sous thème du cadre d'évaluation

Annexe n°1 : Tableau de compilation de la donnée brute : exemple de la fiche identité

	A	B	C	D	E	F	G
1	Code du PAEC	Type de structure	Territoire de PAEC avec un historique MAET 2007-2014	Structure opératrice ayant une expérience historique en MAET	Nombre de sous-territoire ou ZIP	Surface physique du PAEC (ha)	Densité de population (habitants/km²)
2	AU_A	Organisme de développem	Oui intégralement	Oui expérimentée	15	732085	46,2
3	AU_AFC	Collectivité locale (commu	Non	Non	1	173	11
4	AU_AL	Collectivité locale (commu	Oui très partiellement (- d	Non	2	100169	17,3
5	AU_AUB	Parc Naturel Régional	Oui intégralement	Non	1	721	0,1
6	AU_AV	Collectivité locale (commu	Oui très partiellement (- d	Oui moyennement expérim	1	18182	256,9
7	AU_BOR	Syndicat d'eau	Non	Non	1	42942	91
8	AU_CC	Collectivité locale (commu	Oui très partiellement (- d	Non	2	7290	21,9
9	AU_CDP	Parc Naturel Régional	Oui intégralement	Oui expérimentée	1	2537	0,4
10	AU_CE	Parc Naturel Régional	Oui intégralement	Oui expérimentée	2	3318	0,5
11	AU_COM5	Collectivité locale (commu	Oui majoritairement (+ de	Oui expérimentée	1	355	13,8
12	AU_COM6	Collectivité locale (commu	Oui intégralement	Oui expérimentée	1	117	22,2
13	AU_COT	Association environnemer	Oui intégralement	Oui expérimentée	1	512	26
14	AU_CP	Collectivité locale (commu	Oui partiellement (de 20 à	Non	2	24109	75,2
15	AU_DEA	Collectivité locale (commu	Non	Oui expérimentée	2	5272	30,3
16	AU_DS	Parc Naturel Régional	Oui très partiellement (- d	Oui expérimentée	2	59260	18,7
17	AU_EST	Autre (Bureau d'études, DI	Non	Non	1	2574	0,7
18	AU_GDT	Collectivité locale (commu	Oui intégralement	Oui moyennement expérim	1	21556	5,9

Annexe n°2 : Nuage de points des individus résultant de la CAH avec les variables retenues

Factor map



Thème C. Liste des TO disponibles/paramètres régionaux définis/Identification des mesures proposées/adaptation locale des paramètres/notices

I) Description et contexte :

- Description du thème

L'objectif de cette partie du cadre d'évaluation est de se pencher sur les différents **leviers** permettant de **personnaliser les MAEC** vis-à-vis du cadre de la PAC et d'en mesurer l'**efficacité**. L'adaptation est possible à plusieurs niveaux : pour constituer les **MAEC**, le **cadre national** propose une liste de **type d'opérations** (TO) combinables au niveau local et des **paramètres régionaux** et/ou **locaux** sont ensuite appliquées. Tout ceci constitue un ensemble d'obligations décrit dans la **notice** (une par MAEC) à destination des contractants. La pertinence de chaque étape ainsi que l'efficacité des mesures au vu de l'ambition agro-environnementale du PAEC est évaluée dans ce thème.

Ce thème est décliné en différents sous thèmes permettant aux opérateurs de s'exprimer sur chacun d'eux. Chaque sous-thème est identifié par des mots-clés.

A l'échelle régionale	
C.1 : TO – problématique locale	Pertinence des TO disponibles en réponse à la problématique locale (les TO disponibles étaient-ils suffisants pour répondre aux problématiques locales)
C.2 : Paramètres régionaux	Pertinence des paramètres régionaux (par exemple ligne de partage entre les 3 MAEC syst, IFT de référence...)
C.3 : Cadre rédaction notices	Pertinence du cadre de rédaction des notices mesures pour faciliter la contractualisation des agriculteurs
A l'échelle du PAEC	
C.4 : Ambition maintien de pratiques	Ambition du PAEC en matière de maintien des pratiques
C.5 : Ambition changement de pratiques	Ambition du PAEC en matière de changement des pratiques
C.6 : Ambition – objectifs	Cohérence de l'ambition des MAEC proposées (changement/maintien pratique) au regard des objectifs PAEC
C.7 : Combinaisons TO – objectifs	Efficacité des combinaisons de TO activées au regard des objectifs PAEC
C.8 : Exigence MAEC choisies – ambitions	Efficacité niveau exigence MAEC choisies par rapport aux ambitions changement/maintien pratiques (Les MAEC étaient-elles assez incitatives?)
C.9 : Paramètres locaux TO	Adaptabilité des paramètres locaux TO pour répondre aux objectifs du PAEC : les paramètres locaux à définir étaient-ils adéquats/suffisants pour répondre aux objectifs du PAEC ?
C.10 : Notices	Pertinence des notices pour faciliter l'appropriation des obligations des mesures par les agriculteurs

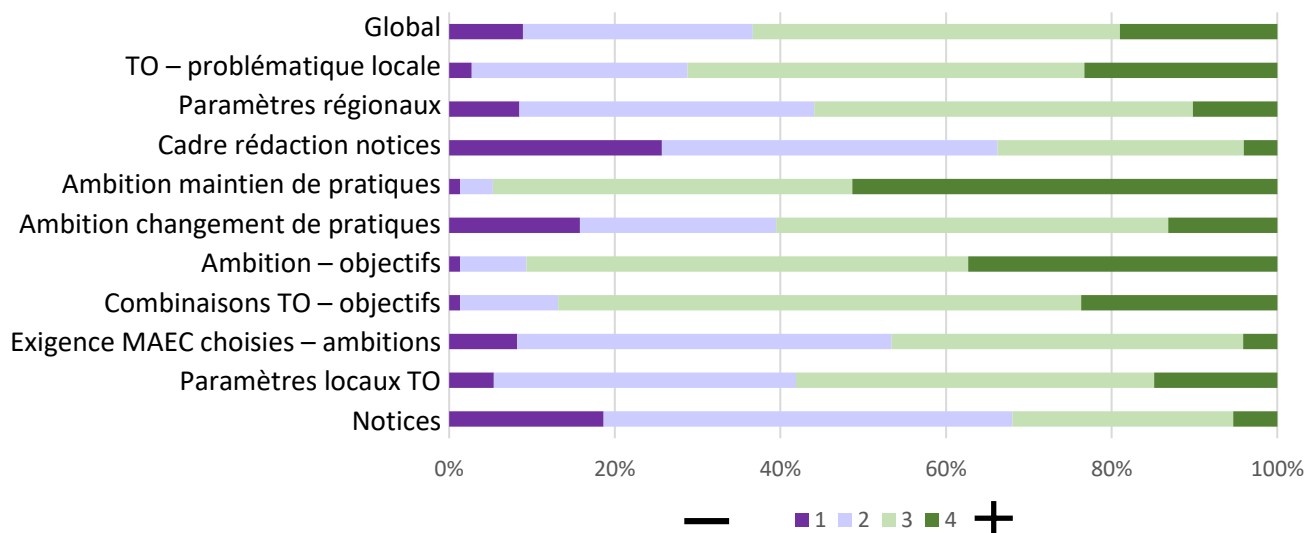
- Contexte

Les **paramètres régionaux** peuvent différer entre le côté **Auvergne** et le côté **Rhône-Alpes**, les 2 Plan de Développement Ruraux ayant été élaboré initialement séparément pour chacune des ex régions. Ces différences seront supprimées lors de la future programmation qui se basera sur la région Auvergne-Rhône-Alpes fusionnée. Il est également à noter que l'**implication des DDT** (interlocuteur de proximité des opérateurs, paramétrage des mesures) a été plus forte en **Rhône-Alpes**, ce qui a permis de mettre plus de cohérence et de clarté en début de projet pour l'instruction des dossiers. Enfin, les notices mesures sont la

somme des cahiers des charges nationaux des TO constituant la mesure avec les indications des paramètres et spécificités locales.

II) Notes

- Notes globales du thème et par sous-thèmes



Globalement, le cadre régional et les possibilités d'adaptation locale de celui-ci sont jugés satisfaisants (plus de **60%** de notes étant **3 ou 4**) mais **une part non négligeable de PAEC** a tout de même ressenti des **difficultés**.

La **pertinence des TO disponibles** par rapport à la problématique locale est relativement bien évaluée. Les TO répondent dans de nombreux cas à au moins une partie voire à la totalité des enjeux locaux. Cependant, des opérateurs notent le manque de certains TO (limitation de fertilisation, des TO plus spécifiques en arboriculture, maraîchage, haies, érosion...), des conditions d'éligibilité inadaptées (essentiellement manque de cumul avec le BIO) ou le manque de rémunération de certains TO.

Un avis hétérogène sur les **paramètres régionaux** est observé. Ils ont été jugés comme complexes ou contraignants par quelques opérateurs, ce qui ne laisse pas toujours la souplesse et l'adaptation nécessaire au niveau local. Par exemple, des opérateurs ont trouvé une ligne de partage trop floue car trop complexe comme entre les TO SPE et SHP par exemple.

Le **cadre de rédaction des notices** est un point qui a été signalé comme négatif. Malgré une part de PAEC le trouvant appréciable, clair ou encore approprié, les délais de validation du cadre réglementaire national et régional des TO, et le fait que le cadre ne soit pas fixe ont bloqué des opérateurs. Cela a contribué à un manque de clarté des TO. La **pertinence des notices pour faciliter l'appropriation des obligation par les agriculteur** n'apparaît pas évidente. Malgré une facilité de transmission de ces documents aux agriculteurs soulignée par certains opérateurs, les notices ont été jugées comme trop complexes et difficiles à s'approprier pour les agriculteurs. Les délais de validation trop longs, souvent après le début de la contractualisation, ont pu limiter le temps disponible à la compréhension de ces documents.

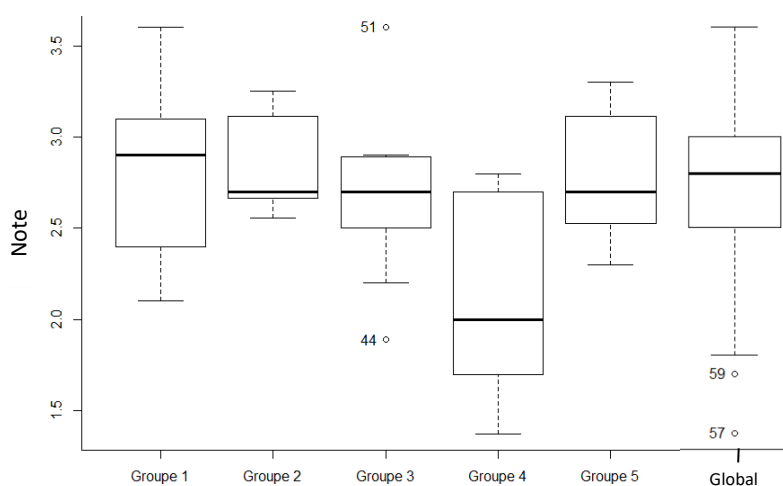
L'**ambition des mesures de maintien de pratique** a été jugée très bonne de manière générale. L'intérêt de maintenir des pratiques déjà présentes pouvait se faire ressentir sur certains territoires, ce qui est d'ailleurs expliqué par une proportion de projets orientés uniquement vers du maintien de pratiques étant de 40% et une proportion de projets avec une orientation mixte (maintien et changement de pratiques)

de 54%. **L'ambition des mesures de changement de pratiques** est plus mitigée. Presque une quinzaine d'opérateurs ont spécifiés que des mesures d'évolution de pratiques ont pu être proposées, mais pas nécessairement contractualisées, faute d'une rémunération jugée insuffisamment incitative. La **cohérence de l'ambition des MAEC proposées par rapport aux objectifs PAEC** est relativement bonne. Les MAEC permettent de répondre aux objectifs. **L'exigence des MAEC** choisies par rapport aux ambitions fixées (maintien et changement de pratiques) est plus mitigée. Cette fois, plus d'un tiers des PAEC spécifie le manque de rémunération de certaines mesures, et spécifiquement des mesures de changements de pratiques pour certains opérateurs, ce qui est à relier au point précédent.

Enfin, **l'efficience de la combinaisons des TO par rapport aux objectifs** est jugée bonne dans l'ensemble. Les combinaisons de TO permettent de répondre aux enjeux dans certains cas. Le manque de TO (limitation de fertilisation par exemple) ou le fait que certains ne soient pas cumulables ou activables (cumul avec bio notamment) ont été souligné. Les **paramètres locaux TO** ont, quant à eux, été adaptés pour répondre aux objectifs des PAEC dans certains cas, mais ont manqué de souplesse dans d'autres cas. Ainsi, un manque d'adaptabilité des paramètres c'est fait ressentir par une part non négligeable d'opérateurs.

- Zoom sur les groupes de PAEC particuliers :

Seul le groupe relatif aux **cultures spécialisées** a jugé que l'adaptation du cadre régional et ses possibilité de souplesse (adaptation des paramètres locaux) sont moins satisfaisantes. Cela ce retranscrit au travers des boîtes de dispersion suivantes avec des notes globalement plus basses pour ce groupe (groupe 4).



Hormis pour la dimension « ambition en terme de maintien de pratique », ce groupe a éprouvé des **difficultés vis-à-vis du cadre régional proposé et en matière d'adaptation des mesures**. Les PAEC de ce groupe n'ont que très **peu d'historique MAET** et sont marqués par des cultures spécialisées, sur des territoires ayant donc **des spécificités marquées**. Les paramètres régionaux ou locaux peuvent alors manquer d'adaptabilité pour prendre en compte ces spécificités et l'ambition des mesures proposées peut être compliquée à fixer pour des PAEC inexpérimentés. Les remarques les plus récurrentes pour ce groupe sont notamment le manque d'adaptabilité des paramètres (locaux et régionaux) et des outils proposés (cadre de rédaction des notices).

III) Discussion et recommandations

Les **retards de validations** nationaux des notices régionales sont un souci majeur relevé par ces autoévaluations. Cela a engendré la confusion de certains acteurs et notamment des agriculteurs. Un cadre de rédaction opérationnel dès le début afin de ne pas avoir de retard dans la rédaction des notices et une validation précoce est nécessaire. La rédaction des fiches TO est réalisée au **niveau national**. Les **partenaires régionaux** n'ont pas de levier d'action sur la date de mise à disposition de ces fiches TO. Un léger gain de temps au moment de la rédaction des notices par les opérateurs et au moment de la validation de ces fiches par les DDT et la DRAAF est possible mais minime par rapport au levier d'action national.

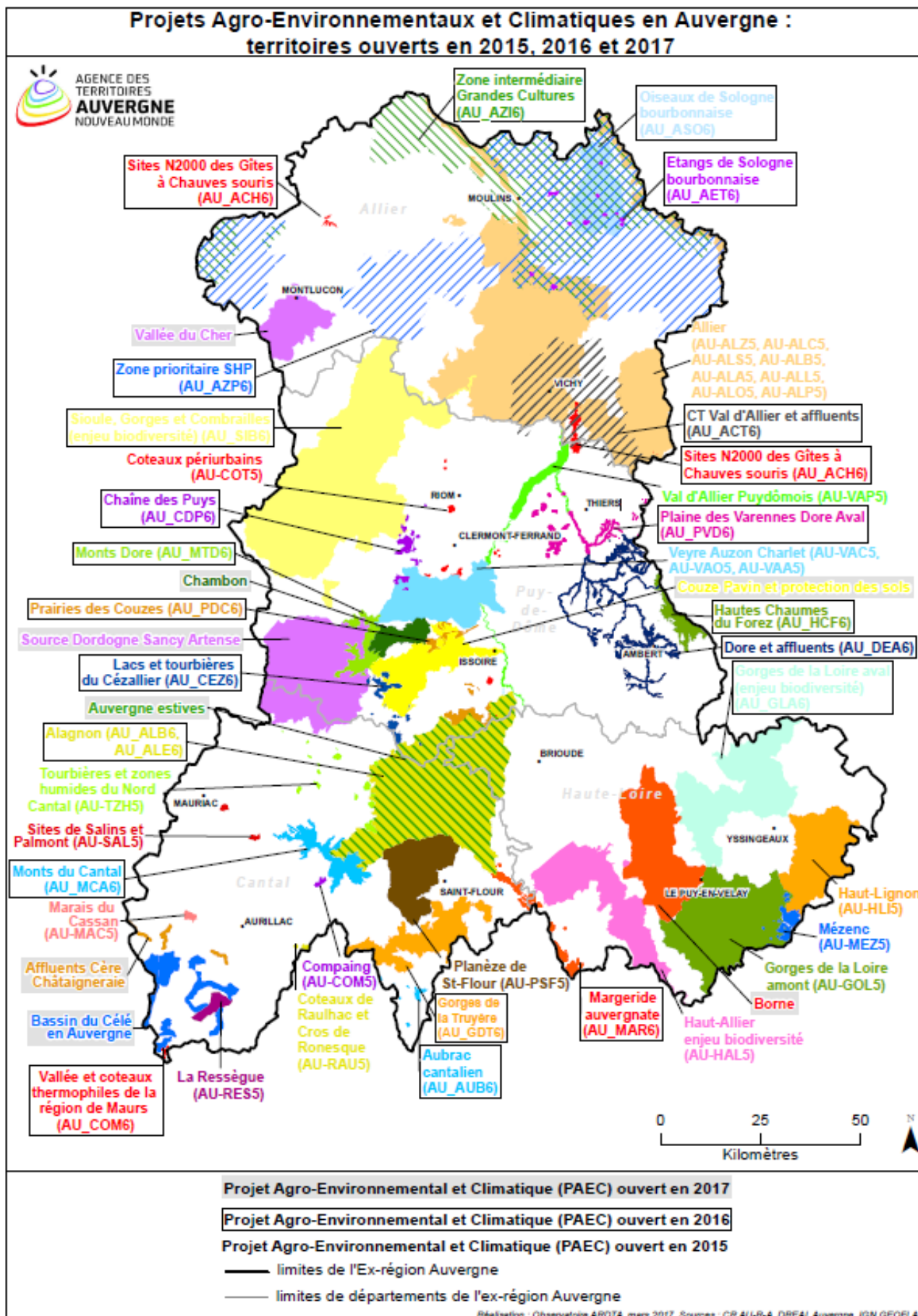
Une fois les **notices** validées, il faut qu'elles soient diffusées et comprises par les agriculteurs. Ce sont des documents règlementaires qui n'ont pas une vocation pédagogique, mais qui ont vocation à expliciter clairement la réglementation à suivre. Elles peuvent donc être compliquées à comprendre en elles-mêmes par les agriculteurs, sans un appui de la part des **opérateurs**. Cela peut notamment passer par la rédaction de fiches complémentaires à caractère pédagogique par les opérateurs, qui peuvent alors être utilisées comme véritable outil d'animation. De plus, l'animation peut favoriser la contractualisation. Si les agriculteurs saisissent mieux les informations fournies par les notices, ils peuvent être plus à même de souscrire des mesures et les mettre en place convenablement. Un outil pédagogique pour expliquer les notices semble donc une manière pertinente d'optimiser les financements de l'animation.

La **contractualisation de mesures à forte ambition** nécessite une **rémunération encore plus incitative**. Cette rémunération a été jugée insuffisante par les opérateurs, notamment dans le cas des mesures de changement de pratiques. Les niveaux de rémunération des mesures étant décidés à **l'échelle nationale**, les partenaires régionaux (DRAAF et AG) ne possèdent pas de levier d'action dessus. Seuls quelques paramètres régionaux ou locaux peuvent modifier le niveau de rémunération, seulement, ces paramètres doivent être adaptés aux spécificités régionales et locales et sont soumis à des contrôles. Ainsi, une révision des niveaux de rémunération des mesures au niveau nationale peut être souhaitable pour atteindre un équilibre entre la rémunération fournie et les coûts et manque à gagner pour les agriculteurs.

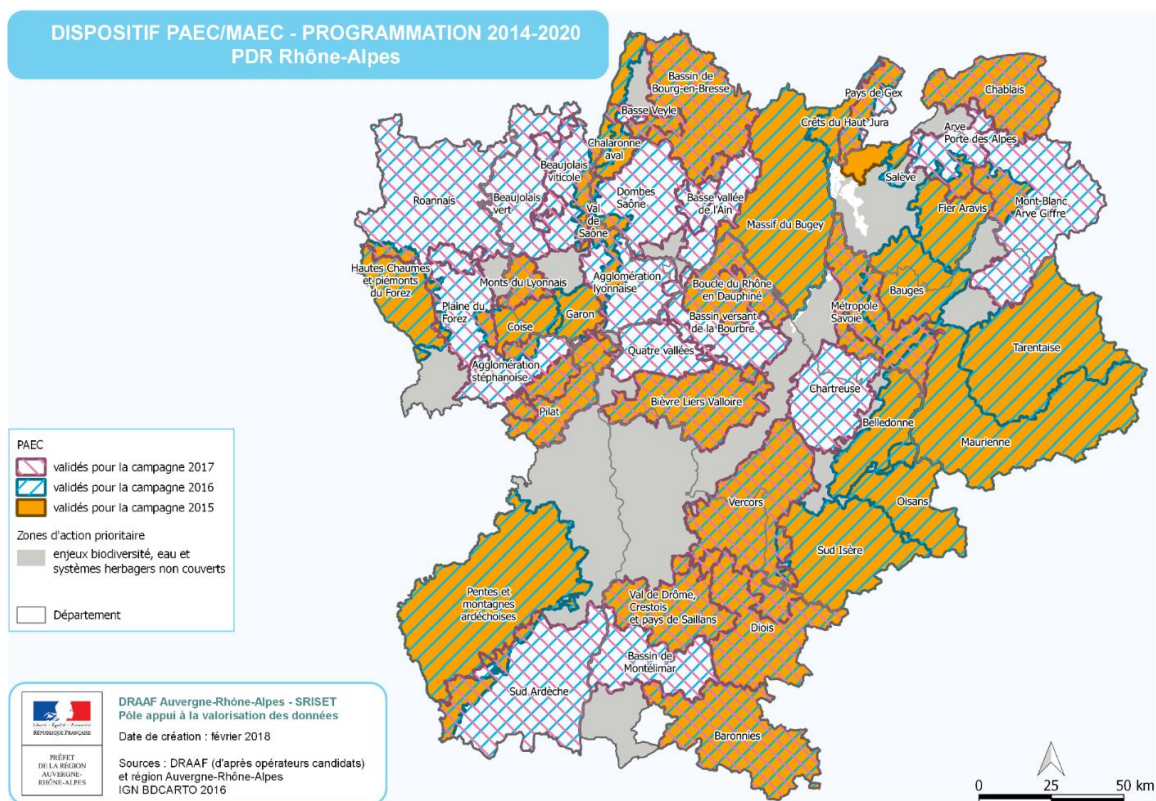
Les **paramètres régionaux** ont été jugés trop contraignants dans certains cas, avec par exemple des mesures systèmes trop peu adaptées. Certaines spécificités locales demanderaient donc une plus grande souplesse des paramètres régionaux, ce qui est particulièrement prégnant dans le cas de cultures spécialisées. Ces paramètres sont fixés dans les **Plans de Développement Ruraux Régionaux**. Ces plans étaient fixés pour les ex régions lors de la dernière programmation. Des paramètres peuvent donc différer entre l'ex région Auvergne et l'ex région Rhône-Alpes. Pour la future programmation, ils seront fixés pour la région Auvergne-Rhône-Alpes. Avoir un retour complémentaire des opérateurs quant aux paramètres qui ont manqué d'adaptabilité permettraient de mieux fixer les paramètres régionaux lors de la future programmation. Cependant, la totalité des spécificités ne peuvent pas être prises en compte. Certains choix doivent être fait, un équilibre est alors à trouver par rapport au niveau d'adaptabilité possible localement. De plus, une fois les paramètres régionaux fixés, il faut qu'ils soient transmis le plus rapidement possible aux opérateurs afin qu'ils puissent construire efficacement leurs projets.

Enfin, **certain TO ont pu manquer**, comme par exemple le TO de limitation de fertilisation. Cependant, dans le cadre de ce TO, son absence est dû au cadre règlementaire. Il ne va pas au-delà de la ligne de base nationale. Or les MAEC ne couvrent que des actions qui vont au-delà de la réglementation nationale en vigueur. **D'autres TO n'étaient pas éligibles par tous**. Ce problème a notamment pu se faire ressentir pour des exploitants BIO. Cependant, cette réglementation est en place pour ne pas avoir un double financement. Une même action ne peut pas recevoir deux aides différentes.

Annexe n°4 : Carte de la répartition des PAEC en Auvergne

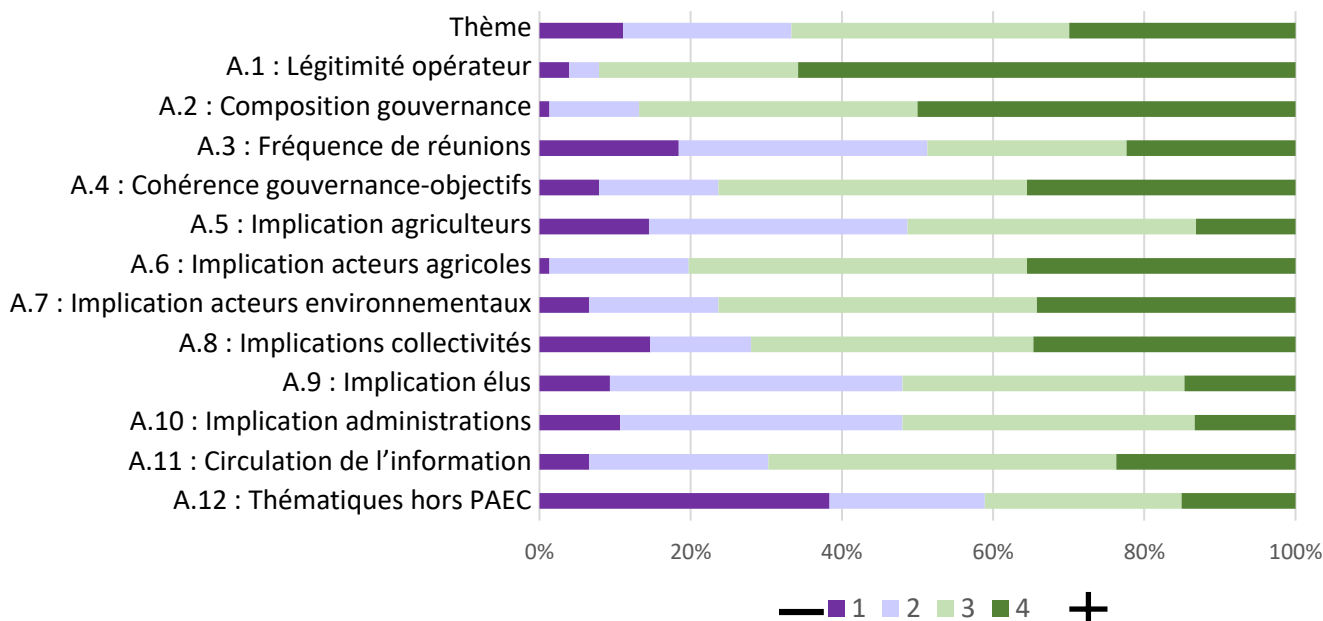


Annexe n°5 : Carte de la répartition des PAEC en Rhône-Alpes

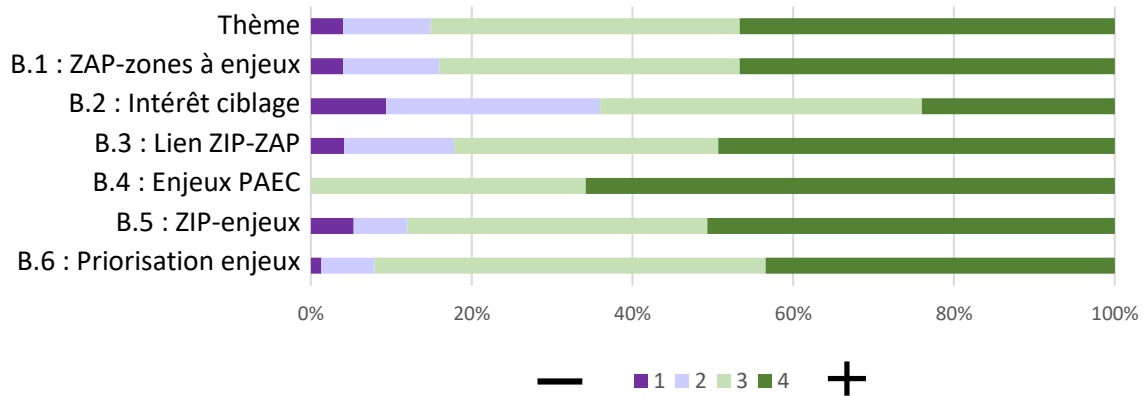


Annexe n°6 : Graphiques en barres empilées à 100% de chaque thème et sous thème du cadre d'évaluation

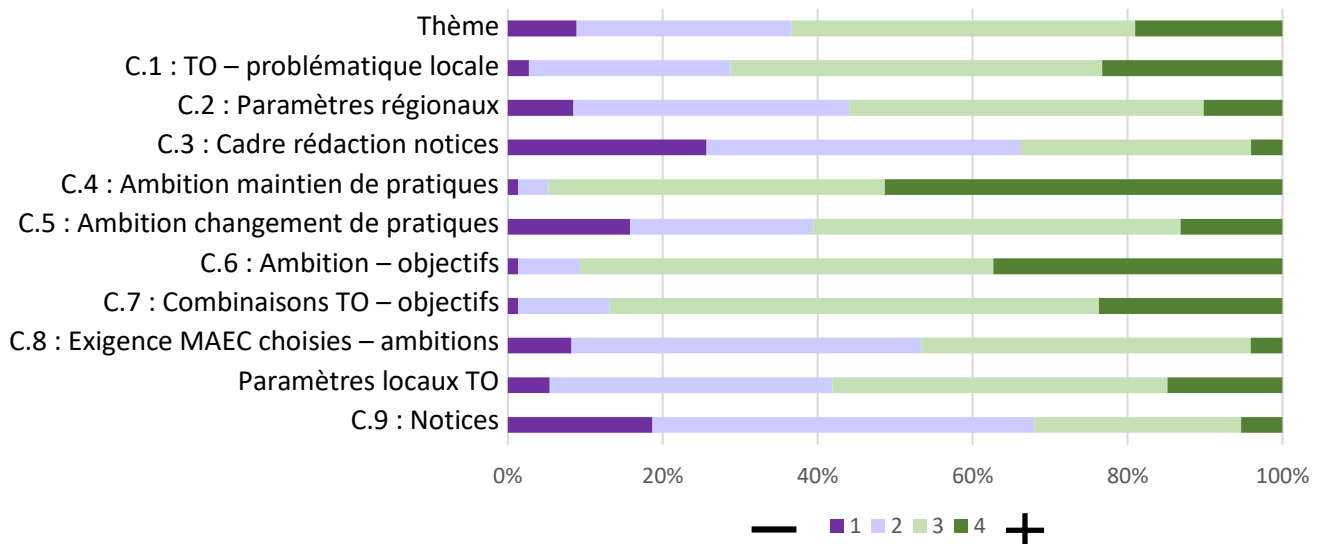
Thème A : Gouvernance du PAEC



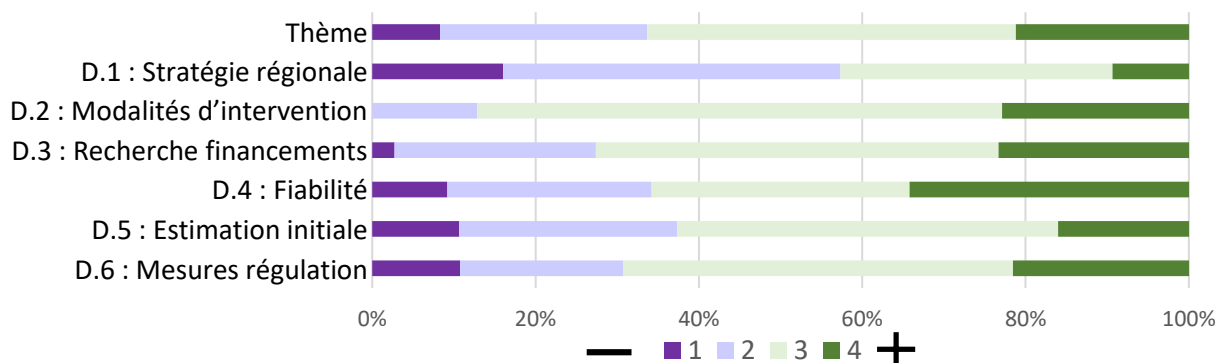
Thème B : Définition du zonage et des enjeux (à l'échelle régionale et à l'échelle du PAEC)



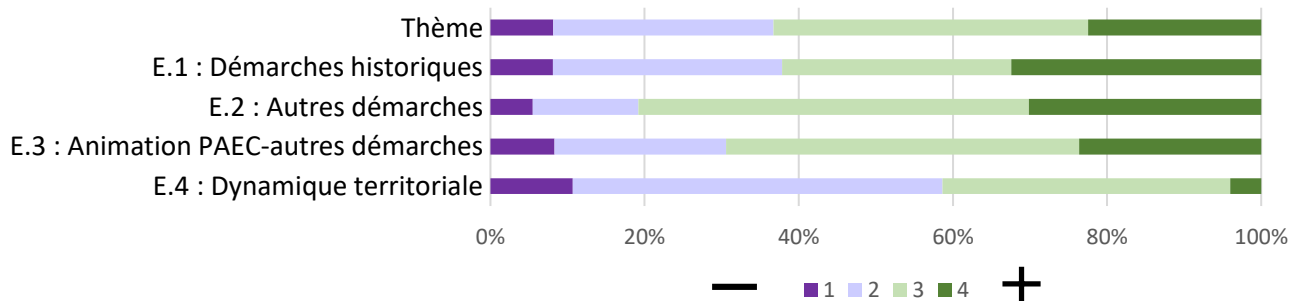
Thème C : Liste des TO disponibles/paramètres régionaux définis/Identification des mesures proposées/adaptation locale des paramètres/notices



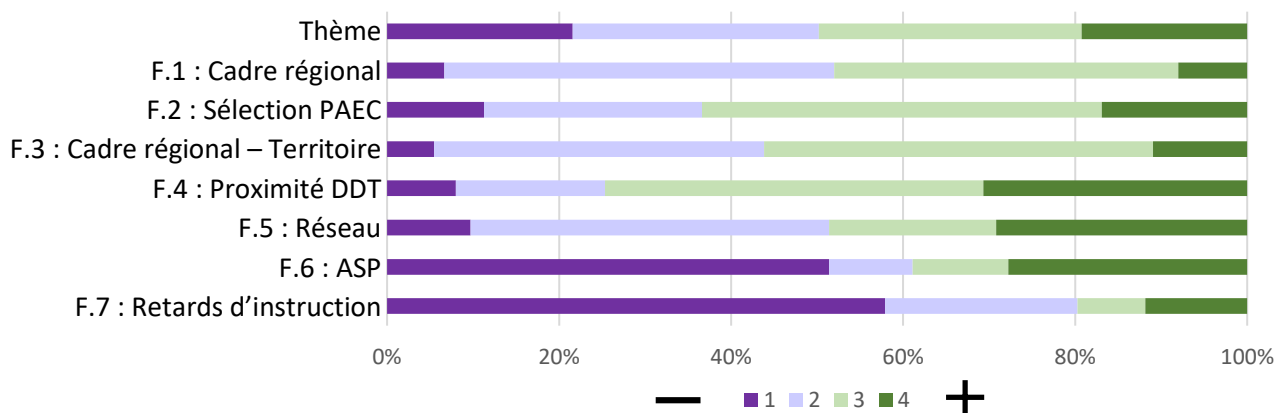
Thème D : Gestion des demandes de financement des contrats MAEC



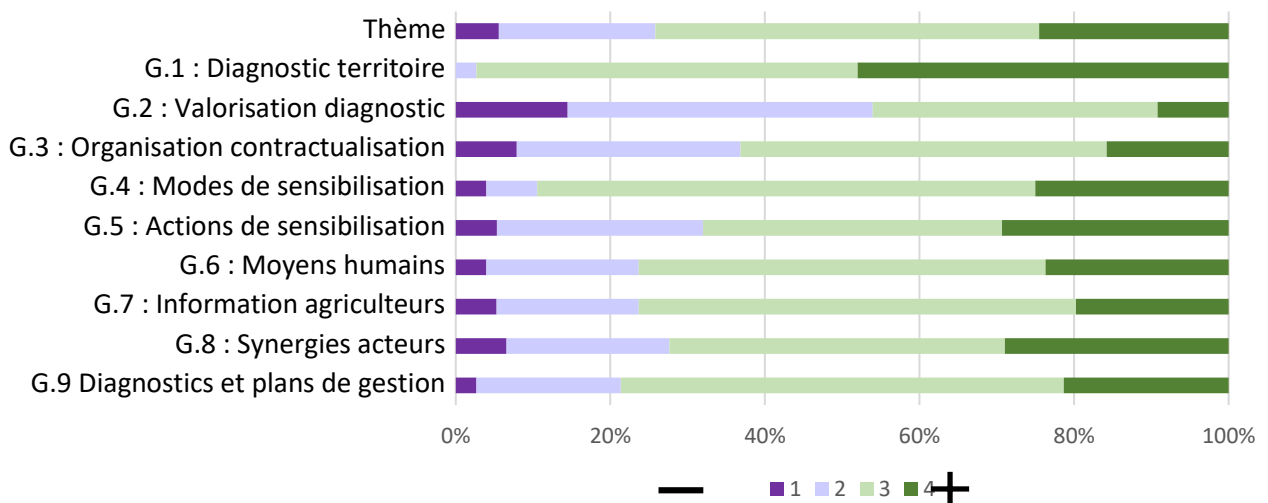
Thème E : Articulation avec d'autres démarches territoriales



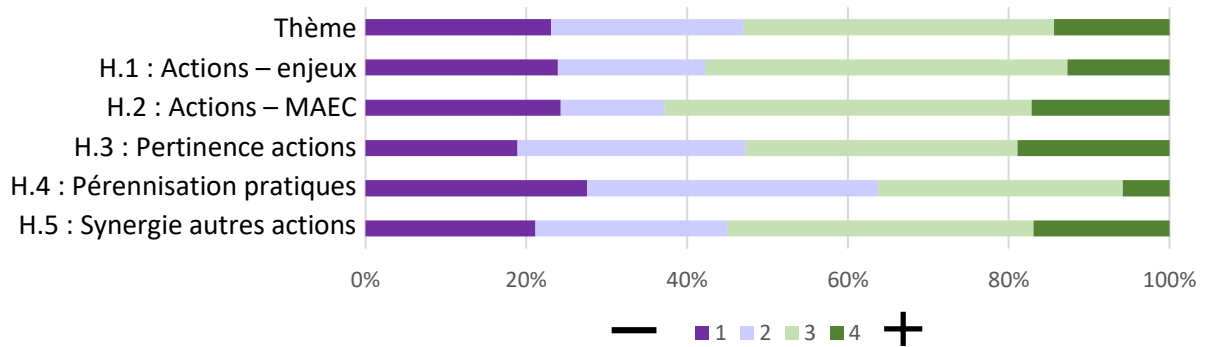
Thème F : Gouvernance régionale et instruction des dossiers



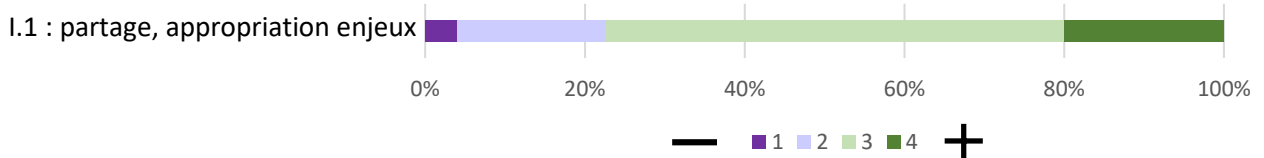
Thème G : Mode d'accompagnement à la contractualisation



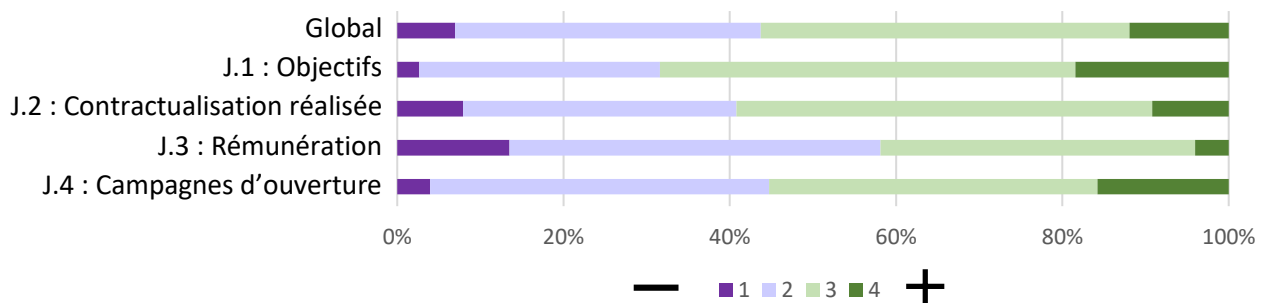
Thème H : Actions d'accompagnement en cours de campagne



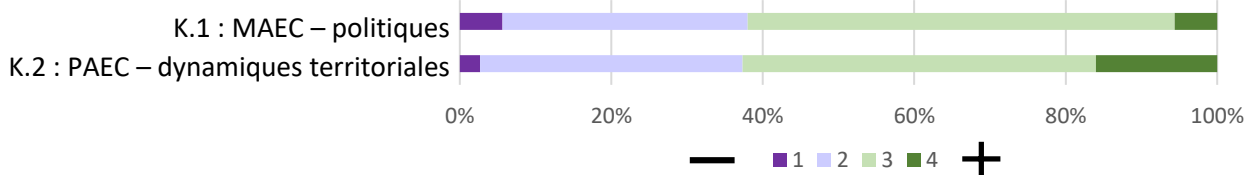
Thème I : Acteurs impliqués dans l'accompagnement



Thème J : Résultats PAEC - contractualisation



Thème K : Autres





MAINVILLE Jean. 2021. Évaluation de la mise en œuvre des mesures agro-environnementales et climatiques de la programmation 2015-2020 en Auvergne-Rhône-Alpes. 40 pages. Mémoire de fin d'étude. Soutenu à Vetagro Sup, Campus Agronomique de Clermont-Ferrand, le 23 septembre 2021.

STRUCTURE D'ACCUEIL ET INSTITUTIONS ASSOCIEES:

- ◆ Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt Auvergne-Rhône-Alpes (DRAAF AURA)

ENCADRANTS :

- ◆ Maître de stage : LUSSERT, Sabine (DRAAF AURA)
- ◆ Tuteur pédagogique : Tasset Cyprien

OPTION : EcoTerr : Ingénierie et stratégie du développement éco-territorial

RESUMÉ

Les mesures agro-environnementales et climatiques font partie du deuxième pilier de la Politique Agricole Commune et ont pour but de répondre à des enjeux environnementaux identifiés localement. Leur mise en place peut être complexe. La Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) est un des acteurs régionaux qui contribue à leur mise en place. La DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes cherche donc à évaluer la mise en place de ces mesures pour la programmation 2015-2020. Cependant, la DRAAF a des contraintes de moyens pour réaliser cette démarche. La présente étude a donc pour but d'évaluer au mieux la mise en œuvre des mesures tout en prenant en compte ces contraintes, afin d'établir des recommandations pour améliorer la mise en œuvre des mesures pour la future programmation. La méthode suivie est construite en fonction des contraintes de la DRAAF et des données disponibles. Ainsi, elle fait intervenir des outils statistiques et également une approche empirique au travers des agents de la DRAAF. Une vision globale de la mise en œuvre des mesures en Auvergne-Rhône-Alpes est obtenue, en soulignant des points forts et des points faibles qui ont permis d'établir des recommandations pour la future programmation. Ses résultats sont retranscrits sous forme de fiches techniques et opérationnelles. Elles ont pour but de servir d'outil de travail pour les acteurs de la mise en œuvre des mesures. La liste de recommandation n'a pas la prétention d'être exhaustive mais apporte de nombreux éléments de débat.

Mots-clés : Mesures Agro-Environnementales et Climatiques, Programmation 2015-2020, Évaluation, Mise en œuvre, Contraintes, Points forts et points faibles, Recommandations.