



**CGAAER**  
CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'ALIMENTATION  
DE L'AGRICULTURE  
ET DES ESPACES RURAUX

---

---

**Rapport n° 19067**

---

# **Evolution de l'architecture du programme national de développement agricole et rural après 2020**

établi par

**Carol BUY**

Inspectrice générale de santé publique vétérinaire

**Françoise LAVARDE**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Vincent STEINMETZ**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

---

décembre 2019

---



# SOMMAIRE

RESUME.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	7
1. PERIMETRE, OBJECTIFS ET DEROULEMENT DE LA MISSION.....	8
1.1. Périmètre.....	8
1.2. Objectifs.....	9
1.2.1. Approfondir et hiérarchiser les orientations stratégiques du PNDAR.....	9
1.2.2. Proposer une architecture générale.....	9
1.2.3. Proposer une nouvelle architecture des appels à projets.....	9
1.3. Déroulement de la mission.....	10
2. CONTEXTE.....	11
2.1. Des indicateurs de pilotage stratégique encore lacunaires et une complexité toujours présente.....	11
2.2. Le poids de l'histoire.....	12
2.3. Les politiques publiques en lien avec le PNDAR.....	13
2.4. Le contexte réglementaire et législatif.....	14
2.4.1. Une définition du développement agricole et rural incomplète.....	14
2.4.2. Le projet agro-écologique, fil directeur.....	15
2.4.3. Une gouvernance encore limitée à la sphère agricole.....	15
2.4.4. L'articulation CASDAR - PNDAR.....	16
2.4.5. Une gouvernance régionale à plusieurs têtes.....	16
3. ENJEUX.....	18
3.1. Elaborer les orientations stratégiques en lien avec les autres politiques publiques.....	18
3.2. Ouvrir la gouvernance.....	19
3.3. Prendre en compte les plans de filière.....	19
3.4. Favoriser le travail de groupe et l'élaboration de synthèses techniques.....	19
3.5. Mieux articuler les niveaux national et régional.....	20
3.5.1. Améliorer l'efficacité du niveau national.....	20
3.5.2. Renforcer la capacité d'intervention des DRAAF.....	21
3.6. Reconstruire une cohésion autour du PNDAR.....	21
3.7. Massifier la transition agro-écologique.....	22
4. ORIENTATIONS FUTURES.....	24
4.1. Définir des objectifs stratégiques prioritaires au niveau national et au niveau régional.....	24
4.2. Afficher des critères de choix pour les actions finançables.....	25
4.2.1. Prioriser la re-conception ou la substitution.....	25
4.2.2. Encourager le partenariat.....	26
4.2.3. Favoriser l'agriculture de groupe.....	26
4.2.4. Positionner les actions sur une échelle de maturité d'innovation.....	26
4.3. Apprécier les actions conduites en termes de moyens et d'impact.....	27
4.4. Faire évoluer la gouvernance.....	29
4.5. Assumer le financement des structures.....	29
4.6. Regrouper les dispositifs, réduire le nombre des AAP.....	31
4.7. Capitaliser et diffuser les résultats.....	32

CONCLUSION.....	34
ANNEXES .....	35
Annexe 1 : Lettre de mission .....	36
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées .....	38
Annexe 3 : Nomenclature des priorités thématiques et d'indexation aux thématiques prioritaires du PNDAR 2014-2020 .....	41
Annexe 4 : Politiques publiques hors MAA en lien avec le PNDAR .....	42
Annexe 5 : Liste des politiques publiques relevant du MAA .....	45
Annexe 7 : Liste des sigles utilisés .....	46
Annexe 8 : Bibliographie .....	49

## RESUME

En cohérence avec les programmations financières européennes dans le domaine de la recherche et de l'agriculture, les programmes et actions de développement agricole et rural sont arrêtés sur une période de six ans et inscrits au programme national de développement agricole et rural (PNDAR). L'actuelle programmation, engagée en 2014, arrivant à échéance fin 2020, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation a confié au conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux une mission de conseil articulée autour de trois objectifs : l'approfondissement et la hiérarchisation des orientations stratégiques proposées par les organisations professionnelles agricoles, la refonte de l'architecture générale du PNDAR et une restructuration du volet appels à projets.

La définition de ces objectifs découlait de l'analyse de l'évaluation à mi-parcours de la programmation 2014-2020, des rapports d'audit et des bilans évaluatifs consacrés à différents programmes et actions inscrits au PNDAR. En effet, au travers de ces différents focus, les imperfections de l'écosystème du développement agricole et rural français ont été mises en lumière et des améliorations sensibles semblent nécessaires, notamment au regard des différents constats effectués par la mission et des enjeux qui en découlent.

Le premier porte sur le fait que l'actuelle programmation souffre d'un défaut majeur de cohérence avec les autres dispositifs concourant au développement agricole et rural. Alors que la politique publique de développement agricole et rural s'inscrit désormais dans un écosystème complexe, mobilisant d'autres politiques publiques et se décline de façon différente aux niveaux régional, national et européen, la gouvernance du PNDAR reste fortement centralisée et n'implique que les organisations professionnelles agricoles. Il n'existe au demeurant pas de définition du développement « agricole et rural ».

L'amélioration de la cohérence interne constitue un deuxième enjeu. Au fil du temps, différents programmes et actions ont été rattachés au PNDAR sans refonte de son architecture globale, fruit de l'histoire, et il en résulte un dispositif très complexe et peu lisible.

Par ailleurs, comme la plupart des politiques publiques du Ministère en charge de l'agriculture, le PNDAR doit contribuer au projet agro-écologique pour la France. La réussite de la transition agro-écologique nécessite une mobilisation de tous les porteurs d'innovation, en particulier les groupes d'agriculteurs, et la valorisation de ces démarches au travers de l'élaboration de nouvelles références techniques pouvant être largement diffusées. Une coordination au plus près du terrain, pour tenir compte du caractère contextuel de l'agro-écologie et l'association de toutes les parties prenantes constituent donc deux autres enjeux majeurs pour la prochaine programmation.

La complexité du concept d'agro-écologie, la pluralité des défis à relever (performance économique des exploitations agricoles, lutte contre le changement climatique, préservation de la biodiversité, ...) et leur variabilité territoriale ne permettent pas de prioriser les thématiques. En revanche, les propositions du présent rapport (réduction de l'émission des gaz à effet de serre incluant le stockage du CO<sub>2</sub> et l'adaptation au changement climatique ; substitution d'intrants ou réduction de leurs usages ; bio-sécurité ; bien-être animal ; agriculture biologique ; organisation et conséquences économiques et sociales de l'évolution des systèmes de production) assurent une diversité des approches et préservent des marges de négociation au niveau territorial. Elles sont la

déclinaison de trois objectifs de haut niveau : produire des aliments sains et de qualité, produire durablement et atténuer le changement climatique.

La mission recommande que les financements soient orientés en priorité vers des actions ayant pour objectifs : la re-conception des systèmes de production, une démarche partenariale ou s'appuyant sur des groupes d'agriculteurs innovants, une capitalisation des résultats acquis afin d'en permettre la diffusion.

Par ailleurs, l'amélioration de l'efficacité du programme passe par une réorganisation profonde de sa gouvernance : implication du Conseil Supérieur d'Orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire, réunification de sa gestion au sein d'une seule direction et déconcentration renforçant le rôle des Directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt. Cette réorganisation permettrait en outre de proposer un dispositif d'appel à projets simplifié, structuré au niveau national autour des deux dispositifs historiques (innovation-partenariat et recherche-technologie) et complété par un dispositif régional permettant de favoriser les partenariats locaux.

La cellule Recherche – Innovation – Technologie renforcée se verra confier la capitalisation des résultats pour leur meilleure diffusion.

L'ensemble des propositions constitue les bases d'une nouvelle inflexion du dispositif de développement agricole et rural visant à lui permettre de retrouver l'efficacité dont il a fait preuve au cours des années soixante, favorisant alors un décollage économique de l'agriculture.

**Mots clés : Agro-écologie, Innovation, Chambres d'agriculture, Conseil agricole, Développement agricole, Développement rural, Instituts techniques, ONVAR**

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** Définir le développement « agricole et rural »
- R2.** Pour conforter la viabilité des exploitations et promouvoir une agriculture porteuse de solutions vis-à-vis des enjeux environnementaux et sociétaux, afficher 3 objectifs de haut niveau (produire des aliments sains et de qualité, produire durablement, atténuer le changement climatique), déclinés en 6 priorités thématiques
- R3.** Dans l'objectif de la réussite de la transition agro-écologique, prioriser les projets partenariaux visant la re-conception de systèmes ou les pratiques de substitution et utiliser la certification Haute Valeur Environnementale des exploitations comme indicateur d'impact pour les évaluations à mi-parcours et ex-post
- R4.** Faire évoluer la gouvernance : confier au Conseil Supérieur d'Orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire l'élaboration des orientations stratégiques du développement agricole et rural ; confier à une Direction d'Administration Centrale la gestion des deux programmes supports ; attribuer à FAM la gestion des appels à projets ; renforcer le rôle des DRAAF dans leur dialogue avec les Régions et les acteurs locaux du développement
- R5.** Maintenir des structures nationales et régionales qualifiées, bénéficiant de financements pluriannuels sur la base de programmes s'appuyant sur les orientations stratégiques
- R6.** Structurer le volet des appels à projets autour de quatre axes (trois appels à projets thématiques), et un appel à projets blanc ou permettant des projets commissionnés
- R7.** Conforter la cellule Recherche – Innovation – Technologie en lui accordant des financements et des moyens humains pour la réalisation de synthèses nationales ou le repérage de solutions innovantes

# 1. PERIMETRE, OBJECTIFS ET DEROULEMENT DE LA MISSION

Par courrier daté du 17 mai 2019 (cf. Annexe 1), la directrice du cabinet a demandé au Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER) de conduire une mission sur « *l'évolution de l'architecture du Programme National de Développement Agricole et Rural (PNDAR) après 2020* ». Mmes Carol Buy et Françoise Lavarde, et M. Vincent Steinmetz ont été désignés le 3 juin 2019 par le Bureau du CGAAER pour conduire cette mission.

Une première rencontre avec la Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche (DGER), la Direction Générale de la Performance Economique et Environnementale des Entreprises (DGPE), la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) et FranceAgriMer (FAM) a permis de préciser les attentes et les priorités de cette direction à l'égard de la mission de conseil. La note de cadrage a été validée le 17 juillet 2019. Les échanges inter-ministériels conduits durant l'été 2019 quant à une seconde mission ultérieure relative aux évolutions du PNDAR sur le plan financier ont conduit à réduire l'ambition initiale de la mission (cf. paragraphe 1.2).

## 1.1. Périmètre

La période 2019-2020 vise à préparer les orientations du PNDAR 2021-2027, dont la note d'orientation est prévue pour la fin 2019. Ces orientations seront déclinées dans les contrats d'objectifs des têtes de réseau (Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture – APCA, Association de Coordination Technique Agricole – ACTA) ou les programmes pluriannuels (Chambres d'Agriculture - CA, Instituts Techniques Agricoles - ITA, Organismes Nationaux à Vocation Agricole et Rurale – ONVAR) qui seront renouvelés courant 2020.

Le PNDAR 2021-2027 s'inscrit dans le contexte de la conclusion des Etats Généraux de l'Alimentation tenus fin 2017, promouvant une agriculture saine, durable et de qualité, à même de procurer aux agriculteurs un revenu équitable et des conditions de travail décentes, dans un contexte marqué notamment par des crises économiques et sanitaires et par le changement climatique. Il devra également tenir compte des attentes sociétales (préoccupations de santé, prise en compte du bien-être animal, préservation de l'environnement). Dans la continuité du PNDAR 2014-2020, il devra accélérer la transition agro-écologique des exploitations agricoles vers des systèmes plus sobres en intrants et plus résilients. Il devra également tenir compte des transformations sociales induites par le renouvellement des générations et de la montée en puissance des technologies numériques.

Ces évolutions s'inscrivent dans le contexte de la montée en puissance des nouvelles Régions en matière de politique de développement agricole (DA) (en particulier pour le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural - FEADER), de la renégociation de la Politique Agricole Commune (PAC) en 2020, de la déconcentration vers les Directions Régionales de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt (DRAAF) de la gestion des Programmes Régionaux de Développement Agricole et Rural (PRDAR) des CA, de la préparation du contrat d'objectifs pour l'APCA, et de la préparation au niveau Européen du programme cadre de recherche et développement « Horizon Europe ».

Le PNDAR 2021-2027 a fait l'objet d'une première phase de réflexion depuis mai 2018 au sein de quatre groupes de travail (objectifs stratégiques et thématiques, articulation des AAP (AAP), lien entre amont et aval et articulation avec d'autres financements, valorisation et capitalisation). Ces groupes de travail étaient composés de représentants des organisations présentes à la Commission

Technique du Développement Agricole et Rural du Conseil Supérieur d'Orientation (CT-CSO DAR). Les réflexions des groupes de travail ont été présentées à la CT-CSO DAR le 28 mai 2019.

## **1.2. Objectifs**

Compte tenu de l'évolution des attentes des commanditaires, le travail de la mission a été recentré sur trois objectifs. D'abord, approfondir et hiérarchiser les orientations stratégiques déjà formulées dans les groupes de travail. Ensuite, proposer une architecture générale afin de favoriser la cohérence interne et externe des dispositifs. Enfin, proposer une nouvelle architecture des AAP concourant à cibler les objectifs avec une approche partenariale.

### **1.2.1. Approfondir et hiérarchiser les orientations stratégiques du PNDAR**

L'objectif est d'examiner les suggestions d'orientations stratégiques issues du groupe de travail numéro 1<sup>1</sup> de la CT-CSO DAR, les suites données à l'évaluation à mi-parcours, les orientations données sur les contenus des AAP à la lumière des Etats Généraux de l'Alimentation (EGA) et de la transition agro-écologique (TAE), les contrats d'objectifs et programmes pluri-annuels des structures bénéficiaires, les avis des Conseils Scientifiques (CS), et des différents rapports d'évaluation du CGAAER. Cette analyse doit également tenir compte des orientations de la réforme de la PAC à l'horizon 2022 et de celles d'Horizon Europe.

### **1.2.2. Proposer une architecture générale**

L'objectif est de proposer une évolution de l'architecture générale afin de favoriser la cohérence interne, au sein du PNDAR, et externe, entre dispositifs régionaux, nationaux et communautaires, ainsi que les synergies entre les différents acteurs. Cette architecture devra en outre être simple et lisible pour l'ensemble des parties prenantes, ce qui facilitera les futures démarches d'évaluation.

Les initiatives des Régions dans la préparation de la prochaine phase de programmation FEADER (programme européen pour l'innovation « Productivité et développement durable de l'agriculture » - PEI-Agri, programme de développement rural régional - PDRR) et les réflexions en cours au niveau Européen (Horizon Europe) seront intégrées à la réflexion.

Pour ce faire, la mission prendra en compte les évolutions ayant pu intervenir suite à l'évaluation à mi-parcours (exemples : plate-forme R&D agricole (RD-agri)<sup>2</sup>, articulation des AAP, articulation des CS de l'ACTA, de l'APCA, des ONVAR, de Coop de France et de la Fédération Nationale des Coopératives d'Utilisation de Matériel Agricole - FNCUMA, mise en place d'un comité de pilotage PNDAR) ou à la suite des EGA (exemples : cellule de coordination nationale recherche innovation transfert - RIT<sup>3</sup>, plans de filière).

### **1.2.3. Proposer une nouvelle architecture des appels à projets**

La mission s'appuiera sur la description des AAP issue du rapport d'évaluation à mi-parcours TERCIA-ACTEON<sup>4</sup>, examinera si la cartographie des AAP a évolué, tant sur la forme que sur le fond (thématique, modalités de sélection des projets), et l'état de leur complémentarité. La mission s'appuiera également sur les propositions du groupe de travail numéro 2<sup>5</sup> issu de la CT-CSO DAR.

---

<sup>1</sup> Groupe de travail « Objectifs stratégiques – PNDAR et politiques publiques »

<sup>2</sup> <https://rd-agri.fr>

<sup>3</sup> Cellule de coordination créée en février 2018 entre l'INRA, l'APCA et l'ACTA à la suite des EGA

<sup>4</sup> TERCIA - ACTEON Evaluation à mi-parcours du PNDAR 2014-2020. MAAF. Février 2017

<sup>5</sup> Groupe de travail « Articulation, programmes annuels, AAP et actions thématiques transversales »

Dans un souci de simplification et d'une plus grande transparence financière, des recommandations seront faites pour structurer la cartographie des AAP afin de favoriser les leviers d'innovation majeurs, en particulier l'agro-biodiversité, l'écologie du paysage, les technologies numériques, l'organisation des acteurs. Le positionnement des AAP sur une échelle de maturité technologique<sup>6</sup> (TRL) sera pris en compte. Ces recommandations s'appuieront sur celles formulées en 1.2.1 et 1.2.2.

Elle identifiera de possibles co-financeurs (autres opérateurs nationaux, FEADER, interprofessions, ...) et explorera les modalités de coordination entre financeurs, en tenant compte des modèles économiques des opérateurs et de l'effet de la structuration des relations entre l'institut national de la recherche agronomique (INRA), l'ACTA et APCA.

### 1.3. Déroulement de la mission

Les travaux de la mission se sont déroulés en trois phases :

- une phase d'étude approfondie des documents de référence (conventions, rapports intermédiaires, comptes rendus de réunions, présentations...),
- une phase d'entretiens avec les acteurs (cf. Annexe 2) représentant les services du MAA concernés par le projet, les structures bénéficiaires, les entités porteuses de dispositifs soutenant des actions liées au développement agricole et rural,
- une phase d'analyse pour mettre en perspective l'ensemble des informations et appréciations recueillies et aboutir à la formulation de recommandations.

Un point d'étape a été réalisé le 30 septembre avec les directions d'administration centrale (DAC) concernées et FAM. La mission a participé en tant qu'invité à la réunion de la CT-CSO DAR du 7 novembre 2019 et y a présenté un point d'avancement.

A l'issue de ses travaux, la mission souligne l'excellent accueil reçu auprès de l'ensemble des interlocuteurs sollicités et les remercie de l'attention dont elle a bénéficié.

---

<sup>6</sup> L'échelle de maturité technologique (*Technology Readiness Level*) est employée pour qualifier le niveau de maturité d'une technologie (matériel, composants, périphériques...) de sa conception à sa mise en oeuvre opérationnelle, notamment dans la perspective d'intégrer cette technologie dans un système ou un sous-système opérationnel. L'utilisation de cette échelle manifeste le continuum entre la recherche et le produit final. Cette échelle dispose de 9 niveaux. Le niveau 1 (Principes de base observés et rapportés) est le plus proche de la recherche fondamentale. Le niveau 9 (Système réel prouvé à travers des opérations / missions réussies) exprime la plus grande proximité avec la mise en marché de la technologie.

## 2. CONTEXTE

### 2.1. Des indicateurs de pilotage stratégique encore lacunaires et une complexité toujours présente

La programmation 2009-2013 est présentée par certains interlocuteurs comme plus lisible par rapport à la programmation actuelle, dans la définition de ses objectifs stratégiques, qui identifient par exemple clairement l'agriculture biologique (AB), et dans sa structuration au travers d'un contrat d'objectifs pour les ONVAR. Toutefois, le PNDAR 2009-2013 n'a pas fait l'objet d'une évaluation ex-post.

La mission constate que le PNDAR 2014-2020 est construit autour de quatre priorités<sup>7</sup> thématiques, déclinées en 21 sous-priorités (cf. Annexe 3) :

- anticipation et adaptation aux dynamiques globales de changement,
- conception et conduite de systèmes de production diversifiés et économiquement viables dans tous les territoires, basés sur les principes de l'agro-écologie en valorisant l'approche systémique,
- qualité et valorisation des produits,
- renouvellement des générations et renouvellement des formes d'exercice de l'activité agricole.

L'évaluation à mi-parcours TERCIA-ACTEON souligne « *la pertinence confirmée du cadre d'objectifs et du lien avec le projet agro-écologique pour la France, et une bonne cohérence dans la mobilisation via le mode projet* » et pointe la complexité du PNDAR au travers du « *déficit de cohérence dans l'architecture du programme et dans la mise en œuvre, ce qui en réduit l'efficacité* ». Elle note également, dans une moindre mesure, une cohérence mitigée entre actions, objectifs et modalités de suivi.

Cette évaluation formule sept recommandations en pointant l'importance de l'agro-écologie, l'évolution de la mission publique de développement agricole, l'équilibre entre l'innovation technique et non technique, l'accès aux résultats, le pilotage des dispositifs, leur coordination et informatisation et les indicateurs partagés dans le pilotage stratégique.

Au travers des entretiens menés, la mission constate que la TAE est désormais bien affichée par les structures bénéficiaires ; pour autant, il reste des marges de progrès significatifs quant à l'appropriation de ce concept et à la mobilisation du monde agricole. Les démarches collaboratives entre structures bénéficiaires sont désormais bien intégrées et la mise en place de la plate-forme RD-agri est appréciée, tout comme l'a été l'évaluation à mi-parcours. Toutefois, malgré les recommandations produites lors cette évaluation, le niveau de complexité a continué d'augmenter, lié au changement de procédures ou de règles (par exemple pour le dispositif d'assistance technique régionalisée) ou lié à l'introduction de nouveaux AAP (par exemple, « Animation régionale des partenariats pour l'innovation et le développement agricole » - ARPIDA en 2017). La mission constate que la gouvernance régionale a été renforcée courant 2018 en confiant aux DRAAF la gestion des crédits du PRDAR<sup>8</sup> mais que les gouvernances nationale et régionale mériteraient davantage d'interactions.

---

<sup>7</sup> Ces quatre priorités thématiques sont complétées par une priorité transversale relative à la gouvernance du programme (pilotage, évaluation)

<sup>8</sup> Rapport CGAAER n°13059 « Évaluation de la politique de développement agricole menée entre 2000 et 2013 ». Mai 2014

## 2.2. Le poids de l'histoire

Dès le début des années soixante, les agriculteurs, alors très engagés dans des Centres d'étude technique agricole (CETA) ou groupes de vulgarisation agricole (GVA), ont exprimé le souhait de mutualiser le financement de leurs structures de développement agricole. Le décret du 4 octobre 1966, dont l'article 1er donne la première définition des actions collectives de développement agricole, précise dans quelles conditions les organismes de développement agricole peuvent bénéficier de financements en provenance du fonds national de développement agricole (FNDA). L'élaboration d'un programme pluriannuel départemental de développement agricole, tenant compte des orientations nationales définies par le ministère de l'agriculture, et le recours à des conseillers qualifiés sont des conditions sine qua non.

Le dispositif a évolué au fil du temps. Les textes législatifs actuels ne font plus, mention d'un financement des organismes mais du concours de l'Etat, via le compte d'affectation spéciale développement agricole et rural (CASDAR), au financement de programmes de développement agricole et rural. En outre, prenant acte de certains dysfonctionnements patents, la profonde réforme du système, qui s'est déroulée entre 2002 et 2006, s'est accompagnée de l'attribution d'une part toujours croissante des fonds du CASDAR au travers d'AAP. Toutefois les limites de ce nouveau système sont rapidement apparues.

En effet, dès 2007, le rapport CGAAER 1690 attirait l'attention du ministère en charge de l'agriculture sur la nécessité de simplifier le dispositif et sur celle d'engager une réflexion approfondie sur ses objectifs.

Cependant, depuis 2006 on a assisté à une complexification croissante du PNDAR suite à des décisions budgétaires successives conduisant à l'insertion d'actions précédemment financées sur le budget du ministère ou dans les volets agricoles des Contrats de Plan Etat-Régions (CPER). Dans un premier temps, le PNDAR a été élargi au programme pluriannuel favorisant le progrès génétique animal ainsi qu'à l'AAP « semences et sélection végétale ». Toutefois, c'est au cours de l'actuelle programmation que l'on a assisté à une multiplication des dispositifs. Les AAP « assistance technique régionalisée » (ATR), « expérimentation, outils et méthodes » et, en 2018 et 2019, ARPIDA et REFLEX<sup>9</sup> sont venus compléter le dispositif. En outre, des actions transversales, les réseaux mixtes technologiques (RMT) et les actions thématiques transversales (ATT) ont complété la palette programmatique de la période 2014-2020.

Résultat fin 2018, les financements se répartissaient entre 18 dispositifs, certains ne mobilisant que 2 millions d'euros. La DGER justifie ce foisonnement des dispositifs et procédures par la nécessité, en réponse aux recommandations de la Cour des Comptes, de consacrer une part toujours plus large des financements à des AAP.

Par ailleurs on a assisté à l'élargissement substantiel des acteurs du PNDAR avec désormais 17 ONVAR lauréats de l'AAP RMT de 2014 et le financement direct de structures locales de développement au travers des dispositifs ATR et « génétique animale ».

Enfin, si on a un regard rétrospectif sur le développement agricole en remontant au début des années soixante, malgré les évolutions majeures intervenues au début des années 2000, on se doit de constater un certain immobilisme quant aux modalités de répartition des financements. Les clés de répartition entre le réseau des instituts et le réseau des chambres et plus encore au sein de ces

---

<sup>9</sup> Renforcer l'offre de conseil/accompagnement/Formation aux agriculteurs par la valorisation et l'appropriation par les agriculteurs, par les groupes d'agriculteurs et par les conseillers, des références d'Expérimentations et des bases de données

réseaux sont encore aujourd'hui « le fruit de l'histoire ». Les gestionnaires des procédures témoignent tous de l'extrême difficulté à modifier ces clés.

Le PNDAR est donc le reflet de la sédimentation des phases successives de l'histoire du développement agricole.

### 2.3. Les politiques publiques en lien avec le PNDAR

La cohérence externe du PNDAR est liée à la prise en compte de différentes politiques publiques qui contribuent au développement agricole et rural. Dans la prochaine phase de programmation 2021-2027, ces politiques publiques (cf. Annexe 4) se situent :

- au niveau européen :
  - o le programme Horizon Europe (2021-2027) ciblé sur la recherche et l'innovation inclut un cluster dédié à la thématique « Alimentation, Bioéconomie, Ressources Naturelles, Agriculture et Environnement » ;
  - o la PAC (2022-2027), encore en phase de construction, affiche à ce jour neuf objectifs spécifiques, avec dans le premier pilier un projet de dispositif éco-régime (ou *ECOSHEME*) pour rémunérer les services environnementaux et, dans le deuxième pilier, le dispositif du PEI-Agri avec ses déclinaisons régionales. La finalisation de la négociation de la PAC devrait intervenir courant 2020 ;
- au niveau national :
  - o suite aux Etats Généraux de l'Alimentation, la loi EGALIM du 30 octobre 2018, portant sur l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous définit des obligations qui auront un impact sur la production, par exemple que les consommateurs bénéficient dès 2022 d'une montée en gamme de la restauration collective avec une offre de 50% de produits bio, durables et de qualité,
  - o la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat fixe un objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 et de diminuer de 40 % la consommation d'énergie fossile d'ici 2030,
  - o le projet de loi anti-gaspillage pour une économie circulaire définit des orientations pour une optimisation de l'usage des ressources naturelles,
  - o et l'Agenda Rural annoncé le 20 septembre 2019 par le Premier Ministre, affiche, quant à lui, 173 mesures dont la promotion de l'agro-écologie et des nouvelles pratiques agricoles.
- au niveau régional, les 24 propositions du Livre Blanc des Régions « *Pour une agriculture durable et une alimentation responsable* » cible une agriculture multi-performante, ancrée sur les territoires, au service d'une alimentation saine, durable, de qualité et accessible à tous, ainsi que l'accompagnement de la transformation des systèmes agricoles et alimentaires.

Si elles ne sont pas totalement alignées stricto sensu, ces politiques publiques présentent toutefois de forts points de convergence. L'agro-écologie est désormais mise en avant, tout comme la volonté d'assurer un revenu aux agriculteurs et de les accompagner dans la prise de risque au moment de la phase de transition. Avec la nécessité de poursuivre la production d'une alimentation saine et durable, la prise en compte des enjeux climatiques et sociétaux est désormais prégnante pour la

production agricole. Ces éléments apparaissent comme structurants pour la prochaine phase de programmation du PNDAR.

## 2.4. Le contexte réglementaire et législatif

### 2.4.1. Une définition du développement agricole et rural incomplète

La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 donne pour la 1<sup>ère</sup> fois une base législative au « développement agricole ». <sup>10</sup> Au demeurant le développement agricole, tel que défini à l'article L 820 - 1 du Code Rural et de la Pêche Maritime (CRPM), prévoit que celui-ci doit également contribuer à l'adaptation permanente du secteur de la transformation des produits agricoles <sup>11</sup>.

Ainsi, le développement agricole s'adresse-t-il à l'ensemble de la production agricole et alimentaire, amont et aval. Selon ce même article, cette adaptation doit se situer dans le cadre d'objectifs qui répondent aux attentes sociétales (« *le développement durable, la qualité des produits, la protection de l'environnement* ») mais également aux préoccupations d'« *aménagement du territoire et de maintien de l'emploi en milieu rural* », missions partagées entre différents ministères et avec les Régions.

Bien que le « développement rural » ne soit pas défini légalement dans le CRPM, on peut considérer, par parallélisme avec la définition du développement agricole, qu'il s'agit d'un accompagnement des pouvoirs publics pour relever les défis économiques, environnementaux et sociaux à l'échelle des régions rurales, tel que présenté par l'Union européenne.

Quant à la notion de « développement agricole et rural » (DAR), on la trouve, sans définition préalable, à l'article L820-3 du CRPM qui renvoie aux « programmes de développement agricole et rural » ; toutefois cette mention est récente puisque jusqu'en décembre 2005, il était fait mention des « programmes de développement agricole ».

L'absence de définition dans le CRPM du « développement agricole et rural » avait déjà été relevée lors d'un rapport précédent <sup>12</sup>. La mission considère nécessaire une clarification par le MAA de cette notion de développement agricole et rural, pour plusieurs raisons :

- la réorganisation et les nouvelles compétences des Régions qui deviennent des territoires d'innovation pour le développement économique, dont l'aménagement du territoire <sup>13</sup>,
- l'évolution de la PAC et les crédits du second pilier : le transfert du volet des aides non surfaciques aux Conseils régionaux (avec des montants supérieurs à ceux du CASDAR et la nécessité de l'agriculture de s'insérer dans ces programmes),
- la diminution progressive du rôle de l'agriculture dans la dynamique des territoires ruraux et l'émergence corrélative d'autres facteurs déterminants (politique des transports, de

---

<sup>10</sup> Le décret n° 66-744 du 4 octobre 1966 relatif au financement et à la mise en œuvre des programmes de développement agricole avait cependant donné la première définition du DA

<sup>11</sup> En revanche, le financement d'actions du PNDAR par des fonds du CASDAR, produits d'une taxe versée par les agriculteurs, est réservé à des actions bénéficiant directement aux agriculteurs

<sup>12</sup> Rapport CGAAER n°1690

<sup>13</sup> La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (**loi NOTRe**) du 27 août 2015 supprime, **pour cette collectivité, la clause générale de compétence**. Désormais, la région n'a plus le droit d'agir dans tous les domaines au nom de l'intérêt public local. Ses compétences sont limitées à celles que la loi lui attribue. La loi fait clairement de la région l'échelon du **développement de l'économie** et lui confie la charge de l'**aménagement durable du territoire**.

l'urbanisme...) relevant d'autres ministères, en particulier le Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire (MTES) et le Ministère de la Cohésion des Territoires (MCT).

Une clarification de cette notion permettrait de mieux positionner le monde agricole au sein des territoires ruraux, en lien avec les autres ministères et les Régions. La définition à retenir pour le DAR devrait être élaborée en concertation avec les autres ministères et collectivités territoriales concernés. Le rôle des agriculteurs, des transformateurs et des distributeurs de leurs produits agricoles, comme acteurs clés de la ruralité devrait être mis en avant dans cet exercice.

## R1. Définir le développement « agricole et rural »

### 2.4.2. Le projet agro-écologique, fil directeur

En décembre 2012, le projet agro-écologique a été lancé lors de la conférence nationale « produisons autrement ». Pour accompagner ce projet, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) d'octobre 2014 a introduit dans le CRPM une définition de l'agroécologie<sup>14</sup>, démontrant ainsi la volonté d'engendrer une dynamique nationale d'accompagnement du changement, pour combiner performance économique, environnementale et sociale.

La politique de DAR, comme l'ensemble des politiques publiques concernant l'agriculture et les territoires, doit concourir à promouvoir et à pérenniser les systèmes de production agro-écologiques, qui nécessitent des innovations techniques et organisationnelles.

### 2.4.3. Une gouvernance encore limitée à la sphère agricole

Pour la définition et la mise en œuvre de la politique de développement agricole, la LAAAF a étendu la concertation initialement prévue entre l'Etat et les seules organisations professionnelles agricoles (OPA), aux « *autres personnes concernées, en particulier [...] les collectivités territoriales* » (Article L820-1 du CRPM).

Or, la concertation au niveau national sur les priorités du PNDAR se réalise dans le cadre de la CT-CSO DAR, désignée comme l'instance de consultation des actions financées par le CASDAR. Elle est composée uniquement des OPA et de l'administration<sup>15</sup>. En effet, les décrets concernés<sup>16</sup> qui préexistaient à la LAAAF n'ont pas été mis en cohérence avec ses nouvelles dispositions législatives.

La mission note que les Régions ne sont pour l'instant pas parties prenantes dans la réflexion sur l'évolution du PNDAR. Elles prépareront par ailleurs courant 2020 leurs orientations pour la prochaine période de programmation du FEADER. Toutefois, l'échéance des élections régionales

<sup>14</sup> Article L1 par. II du CRPM : **les politiques publiques visent à promouvoir et à pérenniser les systèmes de production agro écologiques**, dont le mode de production biologique, qui combinent performance économique, sociale, notamment à travers un haut niveau de protection sociale, environnementale et sanitaire.

Ces systèmes privilégient **l'autonomie des exploitations et l'amélioration de leur compétitivité**, en maintenant ou en augmentant leur rentabilité économique, en améliorant la valeur ajoutée des productions et en réduisant la consommation d'énergie, d'eau, d'engrais, de produits phytopharmaceutiques et médicaments vétérinaires, en particulier les antibiotiques. **Ils sont fondés sur les interactions biologiques et l'utilisation des services écosystémiques et des potentiels offerts par les ressources naturelles**, en particulier les ressources en eau, la biodiversité, la photosynthèse, les sols et l'air, **en maintenant leur capacité de renouvellement** du point de vue qualitatif et quantitatif. ils contribuent à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique. **L'Etat facilite les interactions entre sciences sociales et sciences agronomiques pour faciliter la production, le transfert et la mutualisation de connaissances**, y compris sur les matériels agricoles, nécessaires à la transition vers des modèles agro-écologiques, en s'appuyant notamment sur les réseaux associatifs et coopératifs

<sup>15</sup> Article D 611-14 (décret du 27/12/2017) : « la commission technique spécialisée du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire, dite « commission de développement agricole et rural », est consultée pour le compte du CSO, sur la cohérence des actions menées en matière de recherche appliquée, d'expérimentation et de développement agricole et rural, et financées par le CASDAR ». Elle est composée de 10 représentants des OS, 3 de l'APCA, 1 Confédération nationale de la mutualité, du crédit et de la coopération agricole, 1 ACTA, 3 ONVAR, 1 MAA et 1 MESRI et 1 FAM.

<sup>16</sup> Décret n° 2006-906 du 21 juillet 2006 - Décret n° 2017-1772 du 27 décembre 2017 - Décret n° 2006-466 du 21 avril 2006

courant 2021, conjuguée au démarrage de la PAC en 2022, laisse penser que la validation formelle de ces orientations n'interviendra qu'après ces élections.

#### **2.4.4. L'articulation CASDAR - PNDAR**

Les actions relevant du PNDAR peuvent être financées par le CASDAR<sup>17</sup> et dans la pratique, le PNDAR définit la règle d'utilisation des crédits inscrits au CASDAR.

Au niveau national, la CT-CSO DAR est l'instance chargée de définir cette règle (voir par.2.4.3).

Au niveau régional, l'instance d'orientation et de suivi du projet agro-écologique pour la France (PAEF) en région, au sein de la Commission régionale de l'Économie agricole et du monde rural (COREAMR), est chargée d'assurer une meilleure cohérence entre les actions financées par le CASDAR et l'ensemble des actions d'innovation, de développement agricole et de recherche appliquée.

En effet, les actions relevant du PNDAR peuvent bénéficier d'autres sources de financement (collectivités, agences...), mais ces décisions relèvent d'autres instances et la coordination est plus ou moins effective, tant au niveau national que régional :

#### **2.4.5. Une gouvernance régionale à plusieurs têtes**

Plusieurs comités régionaux traitant du DAR se retrouvent dans une situation de concurrence ou de doublon, à savoir le comité d'orientation recherche développement formation (COREDEF), la COREAMR et le comité Etat-Région FEADER.

- Pour la chambre régionale d'agriculture (CRA), le COREDEF<sup>18</sup> est l'instance chargée de l'élaboration et du suivi du PRDAR, instance à laquelle sont invités le DRAAF et le président du Conseil Régional, mais avec voix consultatives. Le COREDEF assure dans certaines régions une mission plus étendue en matière d'orientation et de suivi de l'ensemble des actions de développement agricole<sup>19</sup>.
- Pour la DRAAF, l'instance d'orientations et de suivi du PAEF de la COREAMR est chargée d'instruire les dossiers de reconnaissance des Groupements d'Intérêt Economique et Environnemental (GIEE)<sup>20</sup>, mais également du suivi du PNDAR. Elle est l'instance de gouvernance du projet agro-écologique et des différents plans associés, en particulier ECOPHYTO II et veille à la cohérence du PRDAR avec les autres actions d'innovation et de DA de niveau régional. Si la COREAMR est présidée par le préfet de région, une coprésidence avec le Conseil régional de l'instance spécialisée agroécologie est souhaitée<sup>21</sup>. La CRA y occupe une place particulière<sup>22</sup> mais la composition est ouverte à la diversité des acteurs agricoles (dont les ONVAR), les financeurs (ADEME, agence de l'eau...) et les collectivités locales.

---

<sup>17</sup> Art. R 822-1 : « les actions relevant du programme pluriannuel de développement agricole et rural peuvent faire l'objet d'une subvention financée par le CASDAR »

<sup>18</sup> Article D. 512 6 : il est institué dans chaque chambre régionale d'agriculture un comité d'orientation « recherche développement formation »>>. Ce comité assiste la CRA notamment dans l'exercice des missions définies à l'article R 821 13 (lire D.821-2 /PRDAR)) et veille à la cohérence des actions conduites en matière de recherche, développement et formation>. Ce comité est présidé par le président de la CRA ; la composition du comité est définie par la cr et approuvée par le préfet de région,

Le président du conseil régional et le DRAAF assistent avec voix consultative aux réunions de ce comité

<sup>19</sup> Par exemple en région Pays de la Loire, le COREDEF assure également le suivi et la mise en œuvre du volet régional de l'AAP « Expérimentation, outils et méthodes, des politiques de développement agricole (FEADER) et la coordination des acteurs du développement agricole impliqués dans des programmes (rapport CGAAER 19033-02 Audit du PRDAR Pays de la Loire)

<sup>20</sup> Décret 2015-467 du 23 avril 2015 relatif à la compétence et aux modalités d'intervention de la COREAMR sur les demandes de reconnaissance de GIEE

<sup>21</sup> Instruction technique DGPE/SDPE/2016-502 du 16 juin 2016

<sup>22</sup> Selon l'IT DGPE/ SDPE/2016-502, la chambre régionale est chargée du secrétariat et de l'animation technique pour la coordination des actions d'innovation, de recherche appliquée et de développement agricole. Elle présentera les actions du PRDAR ainsi que les travaux relevant de la capitalisation des actions menées par les GIEE de la région

- Pour les Régions, leur attention s'est focalisée, en tant qu'autorité de gestion du FEADER pour la période 2014-2020, sur les PDRR. Le document cadre national de partenariat Etat-Régions FEADER 2014-2020 fixe à la fois les orientations stratégiques communautaires et nationales, le cadre méthodologique (mesures obligatoires, mesures d'accompagnement avec des crédits Etat-dont le CASDAR et des dispositions particulières, dont le PEI-Agri). Les marges de manœuvre des Régions sur chaque mesure sont précisées. Pour ce qui concerne le CASDAR, il est évoqué brièvement dans le document, à savoir « *les synergies seront encouragées entre les fonds européens (FEADER notamment) et les subventions du CASDAR, en particulier en faveur du soutien à des dynamiques territoriales innovantes conduites en multi partenariat* ». Un comité Etat-Régions est en place « *pour assurer une concertation étroite tout au long de la programmation et garantir réciproquement la concertation* ».

### 3. ENJEUX

#### 3.1. Elaborer les orientations stratégiques en lien avec les autres politiques publiques

Le PNDAR se positionne comme un programme au service des 13 autres politiques publiques du MAA (cf. Annexe 5), politiques déjà listées dans un précédent rapport CGAAER<sup>23</sup> :

- 4 sont en dehors du champ ou à la marge :
  - le Plan National de la Forêt et du Bois,
  - le Plan stratégique national "Développement des aquacultures durables 2020",
  - le Programme National pour l'Alimentation pour ses deux volets « Qualité nutritionnelle et organoleptique de l'offre alimentaire » et « alimentation fonctionnelle et lutte contre le gaspillage alimentaire ».
- 2 sont directement liées aux dispositifs du PNDAR :
  - le Plan Semences et Agriculture Durable au travers de l'AAP éponyme de la DGAL,
  - le Plan Protéines Végétales au travers de l'affichage<sup>24</sup> du CASDAR comme « levier » pour produire des références sur la performance économique et environnementale à l'échelle de rotations longues, pour faciliter la capitalisation des expériences issues des GIEE dédiées à l'autonomie protéique des élevages, ou pour valoriser les résultats des projets financés par le CASDAR sur les protéines végétales)
- 2, qui bénéficient d'un financement dédié, sont indirectement liées à l'AAP Innovation et Partenariat :
  - Ecoantibio,
  - Ecophyto.
- 5 apparaissent comment indirectement liées au travers des orientations des thématiques des AAP ou des programmes pluri-annuels :
  - Plan National pour le Bien-Être Animal,
  - Programme Ambition Bio,
  - Stratégie Bioéconomie pour la France - Volet non alimentaire,
  - Programme National pour l'Alimentation - Sécurité sanitaire des aliments,
  - Plan Agriculture-Innovation 2025 - Numérique, robotique.

Cette inter-relation du PNDAR avec les autres politiques publiques concerne également les autres Ministères (MTES, MESRI), dont les actions sont déclinées par les entités sous tutelles de ces Ministères (ADEME, Agence de l'Eau, l'Agence Nationale de la Recherche - ANR).

La construction d'une stratégie et d'orientations thématiques ne peut se concevoir que dans une logique de concertation entre ces différentes politiques publiques. Les orientations thématiques à retenir pour la prochaine programmation du PNDAR doivent donc être cohérentes avec les autres politiques publiques et les différents dispositifs de mise en œuvre doivent s'y référer.

---

<sup>23</sup> Rapport CGAAER 18058 Bilan de la politique des pôles de compétitivité pour le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

<sup>24</sup> Projet de stratégie nationale sur les protéines végétales. 7 octobre 2019

## 3.2. Ouvrir la gouvernance

Au niveau national, la CT-CSO DAR ne peut, de par sa composition, être porteuse d'une réflexion intégrant les problématiques d'autres acteurs (collectivités, société, aval).

L'introduction de nouveaux acteurs permettrait l'expression et la prise en compte de nouveaux points de vue, C'est également un levier de déverrouillage d'un système « socio-technique »<sup>25</sup>, système dans lequel les acteurs en place, pour des raisons entremêlant aspects économiques, sociaux, techniques et culturels, ont adopté des stratégies cohérentes entre elles et cohérentes avec les tendances dominantes, économiques et technologiques. Les stratégies de ceux-ci sont donc liées (système socio-technique), ce qui peut constituer un facteur de blocage à l'identification, l'adaptation et la prise en compte de nouveaux enjeux.

## 3.3. Prendre en compte les plans de filière

Les consommateurs ont des attentes de plus en plus fortes vis à vis de leur alimentation, Les productions agricoles doivent donc s'adapter à ces demandes et les professionnels des industries agro-alimentaires expriment de plus en plus fréquemment des demandes de financement pour des actions innovantes relevant de l'aval de la filière. Au demeurant ces demandes ne sont pas récentes<sup>26</sup>.

Des règles, tenant compte des contraintes d'utilisations des fonds CASDAR (cf. 2.3), ont été établies. Le renforcement des liens avec l'aval passe donc par le financement d'actions au niveau des exploitations et ayant pour objet d'améliorer la commercialisation des produits, soit en facilitant leur transformation soit en apportant des garanties aux consommateurs. A cet égard on peut noter que la quasi-totalité des plans de filières ont mis en exergue le développement de l'agriculture biologique (AB), des signes officiels de la qualité et de l'origine (SIQO) et de la certification haute valeur environnementale (HVE) des productions. Développer les solutions techniques permettant la traçabilité et la mise en marché de produits « sans » (antibiotiques, produits phytosanitaires, ...), de garantir le bien-être animal (BEA) ou favorisant la transformation à la ferme et le développement de circuits courts constituent des action d'amont permettant de renforcer le lien amont aval.

Les programmes concernant la génétique animale et la production de semences sont également un moyen de renforcer le lien amont aval, au demeurant clairement identifié dans les plans de filières.

Du fait de leurs liens avec les interprofessions, les ITA jouent un rôle essentiel dans cette articulation entre la production et les différentes filières de transformation.

## 3.4. Favoriser le travail de groupe et l'élaboration de synthèses techniques

Si le dispositif de développement agricole instauré dans les années soixante était l'émanation de démarches de groupes (les CETA, puis les GVA et les groupes d'étude et de développement agricole - GEDA), les évolutions de la PAC au début des années 90 ont amorcé un déclin du fonctionnement de ces groupes et le développement d'un dispositif de conseil individuel. Ce phénomène est en lien avec l'apparition d'une diversité des objectifs assignés à l'agriculture et la prise de conscience de l'impact de l'agriculture sur le développement rural, matérialisée par la création, en 1999, du deuxième pilier de la PAC.

---

<sup>25</sup> [Etude sur les freins et leviers à la diversification des cultures en France, INRA 2013](#)

<sup>26</sup> Au début des années 90, « le renforcement des liens entre les instituts et l'ensemble des filières concernées » constituait un des quatre thèmes autour desquels l'ANDA avait focalisé les discussions relatives au conventionnement.

Outre la profonde évolution du métier de conseiller, notamment vers le conseil stratégique en lieu et place du conseil prescriptif, évolution qui a été appréhendée plus ou moins précocement suivant les structures, ce phénomène s'est accompagné d'une évolution du mode de financement du conseil avec une privatisation de son financement<sup>27</sup>. Les prestations de conseils assurent désormais une part non négligeable des ressources propres pour les organismes de développement.

Sur un plan opérationnel, en lien avec le développement des technologies du numérique, chaque structure a conçu ses propres outils de saisie des données de terrain. En conséquence, un des atouts maîtres des groupes de développement, l'élaboration de références partagées, a progressivement perdu de l'importance. Les difficultés de l'institut du porc (IFIP) pour alimenter son dispositif d'indicateurs techniques en sont l'illustration. Pourtant, si les conseillers ne disposent pas, en *back office*, de références techniques validées ils ont beaucoup de mal à exercer leur mission. Il est donc nécessaire de maintenir des lieux de création et de partage de la connaissance.

Sur ce point les évolutions récentes sont favorables. En effet, dans le cadre de la TAE, la nécessaire re-conception des systèmes de production<sup>28</sup> requiert des expérimentations à des échelles qui dépassent la parcelle ou l'exploitation, et la prise de risque associée à ces expérimentations doit être partagée. Les démarches individuelles trouvent alors leurs limites, la dynamique de groupe instaurant une assurance mutuelle et permettant la mise en commun des données techniques collectées. C'est l'objectif assigné aux GIEE et aux groupes 30 000 mais ce ne sont pas les seules formes de regroupement. De fait, il apparaît que la quasi-totalité des agriculteurs appartiennent à un ou plusieurs groupes : coopérative d'utilisation du matériel agricole (Cuma), coopérative et organisme de production, centre de gestion, centre d'initiatives et de valorisation du milieu rural (CIVAM), groupes de recherche en agriculture biologique (GRAB), GEDA,...ce qui doit conduire à nuancer l'impression que seule une frange des agriculteurs est engagée dans une démarche de groupe.

Il n'en reste pas moins que les références produites par les groupes concernent des objets très variés, sont contextualisées et que leur valorisation passe par une qualification des données et l'élaboration de synthèses. En outre, la remontée de ces résultats est inégale, par exemple la remontée des fiches-actions liées aux certificats d'économie de produits phyto-pharmaceutiques (CEPP). Il y a consensus pour dénoncer l'insuffisante valorisation et le faible partage des connaissances. C'était d'ailleurs un des trois objectifs opérationnels fixés pour l'actuel PNDAR 2014-2020 mais il est encore loin d'être atteint.

## 3.5. Mieux articuler les niveaux national et régional

### 3.5.1. Améliorer l'efficacité du niveau national

D'une part, le CASDAR est éclaté en deux programmes budgétaires gérés par la DGER (programme 776 « recherche appliquée et innovation ») et par la DGPE (programme 775 « développement et transfert »). D'autre part, la DGAL pilote l'AAP « semences et sélection végétale » et FAM assure la gestion administrative du programme de génétique animale, de l'AAP « expérimentation, outils et

---

<sup>27</sup> L'obligation de la séparation vente-conseil constitue une nouvelle étape qui touche principalement le dispositif de conseil mis en place par les coopératives.

<sup>28</sup> Le concept ESR (*Efficiency-Substitution-Reconception* ou *Optimisation-Substitution-Reconception*) a été développé initialement par Stuart B.Hill and Rod J. MacRae (Journal of sustainable agriculture, 1996), et repris par l'INRA (Ecophyto R&D -2010). Ce concept distingue trois types d'actions vers la transition vers l'agroécologie : l'*Optimisation (ou Efficacité)* des systèmes (visant à l'économie des facteurs de production) / la *Substitution* d'un intrant ou d'une pratique par un/une autre (produit de biocontrôle ou désherbage mécanique par exemple) / la *Reconception* : Approche globale et systémique visant à reconfigurer le système de production d'une exploitation, pour la considérer comme un agrosystème se fondant sur les interactions biologiques ainsi que sur son capital « naturel » et son environnement . Ces trois processus ne sont pas forcément chronologiques

méthodes » et de l'AAP « assistance technique régionalisée ». Cette situation n'est pas de nature à faciliter la cohérence du dispositif et la fluidité des informations avec le niveau régional.

La mission a en effet constaté que les informations circulaient sans concertation du niveau national au régional (Service Régional de Formation et Développement ; Service Régional d'Economie Agricole ; Service Régional de FAM), avec des réseaux de correspondants différents réunis au niveau national par la DGER ou la DGPE.

### **3.5.2. Renforcer la capacité d'intervention des DRAAF**

La Région a vu ses compétences reconnues en matière de développement de l'économie et d'aménagement durable du territoire. Pour le FEADER, elle est autorité de gestion pour 2014-2020. La prochaine période renforce son rôle sur le volet des aides non surfaciques du FEADER, dont celles concernant le développement agricole.

Dans ce contexte, il faut donner au représentant de l'Etat en région les moyens de négocier avec les acteurs la déclinaison adaptée au territoire des orientations stratégiques nationales, comme cela a été initié.

### **3.6. Reconstruire une cohésion autour du PNDAR**

Au regard du paragraphe 2.4.4, il convient de considérer que le PNDAR a pour objet de définir, sur la période de programmation, les modalités d'utilisation des crédits inscrits au CASDAR, notamment leur répartition entre les grandes familles de bénéficiaires, réseau des chambres d'agriculture, instituts techniques et ONVAR.

Par ailleurs, les actions inscrites au PNDAR peuvent faire l'objet de co-financements complémentaires, voire certaines de ses actions peuvent être prises en charge par d'autres sources de financements (agences de l'eau, ADEME, collectivités...), ce qui empêche de disposer d'une vision globale de la portée du PNDAR toutes sources de financement confondues, à la fois au niveau national et régional.

Toutefois, une bonne utilisation de ces crédits publics, ciblés sur des opérations de développement agricole et rural bénéficiant au secteur de la production agricole, implique que les opérations financées s'inscrivent en coordination ou en complémentarité avec celles soutenues par les autres dispositifs intervenant en matière de développement agricole. Ce n'est pas le cas pour la programmation en cours et le déficit de cohérence externe du PNDAR a été souligné dès l'évaluation à mi-parcours.

Au regard des différents entretiens conduits, cette cohérence pourrait être structurée autour de trois axes.

Le premier concerne les filières. Comme indiqué précédemment, les plans de filières se sont tous fixés pour objectifs la production d'aliments répondant aux attentes des consommateurs tant au plan nutritionnel qu'en ce qui concerne l'impact environnemental de leur mode de production. Les industries agro-alimentaires y sont de plus en plus sensibles, l'ADEME finance des travaux sur l'écoconception des produits alimentaires, à l'instar de la gamme Lu Harmony. En outre, il ne faut pas négliger les aspects logistiques en amont. La segmentation et la diversification des productions ne peuvent se développer que si les structures de collecte de la production sont en capacité de trier, stocker et gérer une grande diversité de produits. Cependant, jusqu'à récemment les stratégies de développement des organismes de collecte étaient axées sur la production en quantité de produits homogènes. Les résultats obtenus dans le cadre du PNDAR ne pourront donc être valorisés que si des investissements matériels conséquents peuvent être réalisés. Le volet agricole du Grand Plan

d'investissement (GPI) et les programmes d'investissements financés par les collectivités territoriales doivent être mobilisés.

Le deuxième vise la lutte contre la désertification des milieux ruraux. La prise de conscience des risques induits par cette situation conduit à un intérêt renouvelé, notamment de la part des collectivités locales, pour des modes de production alternatifs sur des petites surfaces créant de l'emploi en milieu rural et pour les filières courtes s'inscrivant dans les projets alimentaires territoriaux (PAT). Ces évolutions ont des implications fortes notamment en termes d'organisation du travail sur les exploitations.

Le troisième, enfin, est lié au développement d'activités économiques complémentaires sur les exploitations comme l'accueil à la ferme ou en gîte rural ou prestations de services, pour l'entretien des espaces verts collectifs ou des infrastructures paysagères ou la production d'énergie renouvelable via des activités de méthanisation. La rémunération des services environnementaux devrait s'inscrire également dans ce volet. Les innovations techniques doivent souvent être complétées par des innovations législatives et réglementaires et ne peuvent se développer que si des programmes d'investissements permettent l'installation des infrastructures correspondantes.

### **3.7. Massifier la transition agro-écologique**

Le PAEF a été lancé en 2012 face au constat que les politiques agricoles menées depuis plus de cinquante ans conduisaient à une impasse économique (surplus), écologique (dégradation des indicateurs biodiversité, qualité de l'air, de l'eau,...) et sociétale (désertification des territoires ruraux, préoccupation en terme de santé-environnement).

Toutefois, si la nécessité d'une transition est désormais largement acceptée au sein des OPA, le concept de l'agro-écologie, bien que défini par la loi, fait l'objet d'interprétations diverses. Pour de nombreux agriculteurs c'est une notion qu'ils ont juste apprivoisée<sup>29</sup> et peu nombreux sont ceux qui mettent en œuvre ce concept.

La réussite de la TAE passe donc par une massification mais encore faut-il s'entendre sur cette notion.

La massification vue comme la participation de tous à l'élaboration des nouvelles méthodes de production est une première approche. C'est une des préoccupations de l'APCA qui souhaite que l'accent soit mis sur le développement des groupes innovants afin de toucher une majorité d'agriculteurs. En effet, même si de tels groupes existent déjà, les GIEE, les groupe 30 000, les groupes opérationnels (GO) du PEI-Agri, ils ne concernent réellement qu'une minorité d'agriculteurs, ceux qui sont les plus jeunes, les mieux formés, les plus enclins à adopter des systèmes de production innovants. Il semble que l'on ait atteint un « plafond de verre », matérialisé par la difficulté à créer de nouveaux groupes, même si en 2019 un regain d'intérêt semble se manifester au regard de l'explosion de la demande de crédits pour financer l'émergence des GIEE.

Toutefois, il faut garder à l'esprit que les agriculteurs ne sont pas tous prêts à intégrer un groupe de développement. Participer à un groupe prend du temps, ce qui n'est pas évident lorsqu'on est seul sur l'exploitation, notamment au regard des difficultés que rencontrent les services de remplacement à recruter des personnels qualifiés. Il faut également être en capacité de partager son expérience et si cette dernière est peu probante on n'y est pas enclin.

Le souhait de voir rapidement une majorité d'exploitations s'engager dans ces modes de productions performants sur les plans économiques, sanitaires, sociaux et environnementaux constitue la

---

<sup>29</sup> notion utilisée dans les « recommandations du comité d'évaluation de la politique agro-écologique pour la France

deuxième approche. En effet, les agriculteurs qui ne font pas évoluer leur système de production obèrent à terme la pérennité de leur exploitation. Cette préoccupation est portée par les collectivités territoriales soucieuses de garder des territoires ruraux vivants et créateurs d'emplois. Dans cette optique, il ne s'agit pas de mettre au point des nouvelles pratiques mais de diffuser largement et rapidement les connaissances disponibles.

En conséquence, une palette diversifiée d'outils et de structures de développement est nécessaire pour assurer l'objectif de massification affichée de façon quasi unanime. D'une part, la diversité des organismes de développement agricole, qui ne partagent pas tous la même philosophie, est une nécessité pour arriver à mobiliser un maximum de producteurs. Cette diversité permet que de nombreuses innovations techniques développées dans les GRAB, les réflexions sur l'organisation du travail conduites dans les Cuma ou les techniques d'animation mises en place par les CIVAM soient des sources d'inspiration pour les autres structures de développement. D'autre part, le conseil individuel, en complément de l'innovation de groupe, constitue toujours un axe fort du transfert des connaissances, indispensable à la réalisation de la transition agro-écologique et le maintien des structures l'assurant est essentiel.

## 4. ORIENTATIONS FUTURES

### 4.1. Définir des objectifs stratégiques prioritaires au niveau national et au niveau régional

Le CRPM L820-1 définit comme relevant du développement agricole :

- l'accompagnement des démarches collectives vers des pratiques et des systèmes permettant d'associer performances économique, sociale et environnementale, en particulier ceux relevant de l'agro-écologie,
- la mise en œuvre d'actions de recherche finalisée et appliquée,
- la conduite d'études, d'expérimentations et d'expertises,
- la diffusion des connaissances par l'information, la démonstration, la formation et le conseil,
- l'appui aux initiatives locales entrant dans le cadre de sa mission.

Le seul élément thématique de cette disposition législative concerne l'agro-écologie. De par la cohérence de cette thématique avec les autres politiques publiques (cf. paragraphe 2.3), son appriovissement par les acteurs durant la phase de programmation actuelle du PNDAR et sa cohérence avec les attentes sociétales, la mission retient cette thématique comme structurante pour la prochaine phase. Toutefois, elle reste encore trop englobante et ne définit pas d'objectifs stratégiques prioritaires.

Pour ce faire, la mission considère que les nouveaux objectifs stratégiques doivent s'inscrire en continuité avec la période précédente, cibler la viabilité économique des exploitations, répondre aux attentes sociétales et accompagner la phase de transition.

La prise en compte du changement climatique apparaît toutefois comme une évolution significative par rapport à la période de programmation précédente. Souvent perçue comme un secteur fortement émetteur de gaz à effet de serre (GES), l'agriculture ne représente en fait qu'environ 20% de l'émission de GES en France, loin derrière les transports (29 %). Mais surtout elle représente un levier d'action pour lutter contre le réchauffement climatique grâce au carbone stocké dans les sols et à la production d'énergies renouvelables. La mission estime donc que le PNDAR est une opportunité pour cibler de manière volontariste l'agriculture comme porteuse de solutions vis-à-vis de cet enjeu environnemental global correspondant à une attente sociétale.

La mission considère que l'objectif global du PNDAR est d'élaborer et diffuser des connaissances, des outils, des méthodes pour la transformation des systèmes de production afin, prioritairement :

- de produire des aliments sains et de qualité,
- de produire durablement,
- et d'atténuer le changement climatique,

par l'accompagnement de démarches collectives.

Les trois thématiques proposées ci-dessus constituent des opportunités de développement pour les exploitations agricoles dans une logique de montée en gamme et/ou de différenciation des produits mis sur le marché. Elles répondent également à des attentes sociétales fortes et s'inscrivent dans les objectifs des plans de filière, qui pour certains vont jusqu'au consommateur (cf. 3.3. ).

La production d'aliments sains et de qualité cible en particulier le développement de la production de protéines végétales et les filières biologiques.

La production durable doit prendre en compte l'impact de la production sur la santé humaine, la biodiversité, la qualité de l'eau, de l'air, du sol et les paysages. Elle doit permettre l'adaptabilité au

changement climatique et garantir le bien-être animal. Cette durabilité doit intégrer la viabilité économique des exploitations et des filières, le revenu des exploitants et de leurs salariés et l'organisation du travail.

L'atténuation du changement climatique concerne le stockage du CO<sub>2</sub> et la réduction des émissions de gaz à effet de serre, en lien avec notamment l'initiative « quatre pour mille ».

Sur la base de ces constats, les priorités thématiques suivantes sont proposées :

- réduction de l'émission des GES, incluant le stockage du CO<sub>2</sub> et l'adaptation au changement climatique,
- substitution d'intrants ou réduction de leurs usages,
- bio-sécurité,
- bien-être animal,
- agriculture biologique,
- conséquences économiques et sociales sur l'organisation des systèmes de production.

**R2.** Pour conforter la viabilité des exploitations et promouvoir une agriculture porteuse de solutions vis-à-vis des enjeux environnementaux et sociétaux, afficher 3 objectifs de haut niveau (produire des aliments sains et de qualité, produire durablement, atténuer le changement climatique), déclinés en 6 priorités thématiques

Ces orientations synthétisent la vingtaine de priorités issues des groupes de travail de la CT-CSO DAR qui se sont réunis début 2019. Par ailleurs, elles offrent toute latitude pour des déclinaisons régionales ultérieures tenant compte des enjeux et spécificités des territoires.

Ces orientations stratégiques nécessitent toutefois d'être accompagnées par une approche transversale. Il serait en effet aberrant par exemple de cibler la réduction des intrants si cela conduit à une augmentation de l'émission de gaz à effet de serre. Pour les mêmes raisons, elles doivent également être complétées par une approche systémique au niveau d'une exploitation et d'un territoire, l'échelle de ce dernier pouvant être défini en fonction du projet financé. Ces orientations ne sont pas priorisées. C'est l'objet du paragraphe suivant de définir des critères de choix des actions finançables au regard de ces objectifs.

## **4.2. Afficher des critères de choix pour les actions finançables**

Bien que la mission ait restructuré les priorités (cf. 4.1), la polysémie du terme d'agro-écologie et la pluralité des défis à relever associés à la diversité des déclinaisons sur les territoires amènent à proposer une approche complémentaire de priorisation, fondée sur les critères suivants.

### **4.2.1. Prioriser la re-conception ou la substitution**

L'évolution des politiques a entraîné une certaine réorientation des activités de recherche, d'innovation et de conseil vers les thématiques liées à la transition agro-écologique. Cependant, une partie des actions financées par le CASDAR relèvent encore de démarches se limitant à l'optimisation des systèmes de production actuels, si l'on se réfère à la typologie ESR de classification.

Cette limitation à ce premier type d'actions a plusieurs explications. Tout d'abord, les multiples contraintes réglementaires (directive nitrates, Ecophyto, bien-être animal...) font pression sur les agriculteurs et leurs organismes de développement pour trouver des solutions adaptées mais

sectorisées à un seul problème. Le coût des intrants justifie en outre la recherche d'une diminution de leur utilisation par simple souci de rentabilité. De plus, l'optimisation fait souvent recours aux nouvelles technologies (capteurs, logiciels d'aide à la décision, drones, ...), perçues comme un « progrès » mais sans remise en cause du système d'exploitation en place. Enfin, ces technologies sont un moteur de croissance pour les entreprises fournisseuses de ces produits. Ainsi le verrouillage socio-technique évoqué au point 3.2 favorise-t-il plutôt une innovation au service du système et des acteurs en place, mais au détriment de l'émergence et de l'adoption d'innovations et de méthodes alternatives, même lorsque l'efficacité de ces dernières est prouvée.

Dans ce contexte, la mission recommande de classer les projets selon la grille optimisation, substitution, reconception (OSR) et de favoriser les innovations techniques et/ou organisationnelles (gouvernance, logistique, impacts socio-économiques,...) au service de la reconception des systèmes ou des démarches de substitution.

Les démarches liées à la reconception de systèmes de production nécessitant un saut qualitatif et une prise de risque important pour de nombreuses exploitations, les innovations dans ce domaine devraient être encouragées prioritairement (sélection des projets et/ ou majoration des financements).

Les actions de substitution (recherche, développement et promotion de nouveaux produits) ont un caractère intermédiaire entre reconfiguration et optimisation. Elles sont présentées comme fournissant de nouveaux produits plus « durables » qui prennent la place des anciens (biocontrôle par exemple), mais sans avoir à modifier substantiellement les pratiques. Néanmoins, ces actions constituent un facteur de mise en mouvement de l'ensemble des acteurs vers la TAE d'une part et d'autre part, pour être efficaces et durables, ces nouveaux produits sont susceptibles d'entraîner des reconfigurations « douces » des systèmes de production, permettant un engagement plus progressif de leurs promoteurs, qu'il faut encourager également.

#### **4.2.2. Encourager le partenariat**

Les réseaux RMT, la cellule RIT, quelques projets pilotes régionaux (PPR) et AAP ont montré l'intérêt du partenariat dans ces dispositifs entre différents acteurs du DAR. La qualité du travail en partenariat pour la conception et la mise en place des projets doit être prise en compte, ces projets pouvant associer selon les cas les acteurs des filières, les établissements d'enseignement agricole et vétérinaire ou des représentants de milieux associatifs. Le partenariat doit cependant rester pertinent au regard des thématiques et des territoires, en associant des partenaires réellement impliqués.

#### **4.2.3. Favoriser l'agriculture de groupe**

Comme indiqué précédemment (cf. 3.7) la dynamique de groupe est un élément essentiel pour la massification des actions de développement agricole. Les actions inscrites dans les programmes pluriannuels doivent donc s'appuyer sur l'animation de groupes.

De même, dans la mesure du possible, les projets présentés en réponse aux AAP doivent mobiliser des groupes d'agriculteurs. S'agissant de ces derniers un point de vigilance concernera l'articulation avec les projets du PEI-Agri.

#### **4.2.4. Positionner les actions sur une échelle de maturité d'innovation**

Afin de mieux inscrire les dispositifs du PNDAR en complémentarité avec d'autres dispositifs visant des objectifs similaires, la mission estime que les actions conduites mériteraient davantage de

précisions quant à un positionnement sur une échelle de maturité d'innovation (IRL), à l'image de ce qui peut être développé dans d'autres secteurs<sup>30</sup>.

Cette échelle de maturité (Figure 1) utilise le TRL qui permet de positionner des travaux de recherche et d'innovation entre la recherche fondamentale et le déploiement sur le marché. Elle s'appuie sur quatre critères complémentaires permettant l'appréciation des niveaux de maturité du marché quant à l'acceptation de ces innovations, du consommateur (dans le cas présent, l'exploitant agricole) à s'en emparer, de la société à les accepter, et du niveau de maturité relatif à la propriété intellectuelle.



**Figure 1.** Niveau de maturité d'innovation suivant cinq critères

L'utilisation de l'échelle de maturité d'innovation permettrait d'intégrer a priori ces cinq dimensions dans l'appréciation des actions conduites. Elle est également utilisable pour les actions ne relevant pas d'innovations technologiques (innovation sociale par exemple) pour caractériser leur degré de maturité. L'IRL pourrait être introduite dans les cahiers des charges des AAP et permettrait, d'une part, de clarifier la complémentarité avec des AAP lancés dans d'autres dispositifs nationaux (ADEME, Agences de l'eau par exemple) ou régionaux par les collectivités éponymes, et, d'autre part, de mesurer les progrès attendus sur chacun des cinq axes.

### **4.3. Apprécier les actions conduites en termes de moyens et d'impact**

La gouvernance renouvelée du PNDAR doit s'appuyer sur un outil de suivi stratégique qui apprécie la contribution des actions inscrites au PNDAR, d'une part à ses priorités thématiques, d'autre part aux politiques publiques du MAA.

Le travail initié par la DGPE en 2016 (Guide méthodologique pour la définition des indicateurs de réalisation et de résultats des programmes de développement agricole et rural financés par le CASDAR) et la démarche initiée par la DGER, s'inspirant de la méthode ASIRPA « Analyse des Impacts de la Recherche Publique Agronomique » développée par l'INRA, doivent permettre à terme d'identifier les indicateurs d'impact de l'ensemble des actions du PNDAR. Le comité d'évaluation du PAEF a conduit une réflexion approfondie sur la définition des indicateurs mais sans

<sup>30</sup> Horizon 2020 REEM project 691739 "Role of technologies in an energy efficient economy – model-based analysis of policy measures and transformation pathways to a sustainable energy system" Innovation readiness level report. Energy storage technologies. July 2017

se focaliser sur le PNDAR. Toutefois, plusieurs éléments contraignent cet exercice.

Le premier est lié au pas de temps long de la mesure de l'impact des actions conduites, ces dernières produisant leurs effets souvent bien au-delà de la durée du programme. La mesure de l'impact, outil de pilotage pour la stratégie à long terme, devient donc un exercice qui intègre plusieurs programmes du PNDAR et pas uniquement le programme en cours.

Le deuxième réside dans le fait qu'il est souvent difficile de faire le lien entre un impact (par exemple l'amélioration de la qualité de l'eau au travers de la réduction des intrants sur les sols) et le PNDAR uniquement. En effet, comme évoqué au paragraphe 2.3, plusieurs programmes (par exemple, ECOPHYTO pour reprendre l'exemple précédent) concourent parfois au même objectif et il reste délicat de faire la part des choses entre les différents dispositifs. Rechercher une mesure d'impact exclusivement liée au PNDAR risque alors de devenir illusoire.

Enfin, la multiplicité d'indicateurs déjà existants sur différentes thématiques pourrait rendre difficile l'analyse stratégique nécessaire au pilotage.

La mission considère qu'un indicateur d'impact du PNDAR doit rester simple, lisible et compréhensible par tous, caractériser les priorités stratégiques, et, si possible, utiliser un indicateur déjà existant. La mission recommande donc de manière pragmatique d'utiliser l'évolution du nombre d'exploitations en certification HVE comme indicateur d'impact.

La mission recommande également de disposer d'un outil de pilotage ciblé sur les moyens du PNDAR consacrés aux thématiques prioritaires retenues et mesurant sa contribution aux autres politiques publiques. Cette double approche devrait permettre de suivre l'atteinte des cibles et la répartition des moyens mobilisés. Cela doit alors passer par l'affichage dans les AAP et les programmes pluriannuels de l'identification de liens entre les projets ou les actions conduites avec les thématiques et les politiques publiques. Cela passe également par une vision consolidée de ces liens, par programme et par territoire, sur l'ensemble des projets et actions conduites. Compte-tenu du caractère pluri-thématiques ou pluri-politiques publiques de ces liens et des incertitudes nécessairement associées, cette mesure devrait être conduite en analyse de tendance temporelle plutôt qu'en recherchant une précision extrême.

S'agissant du suivi et de l'évaluation du PNDAR, la mission estime indispensable de maintenir l'évaluation à mi-parcours et de réaliser une évaluation ex-post.

**R3.** Dans l'objectif de la réussite de la transition agro-écologique, prioriser les projets partenariaux visant la re-conception de systèmes ou les pratiques de substitution et utiliser la certification Haute Valeur Environnementale des exploitations comme indicateur d'impact pour les évaluations à mi-parcours et ex-post

Toutefois, la TAE ne sera adoptée par une majorité d'agriculteurs que si certains freins sont levés. En effet, s'engager dans la TAE, qui nécessite une reconfiguration des systèmes de production, paraît souvent « *comme une « aventure » difficile et peu attractive, trop en rupture avec les trajectoires actuelles de la majorité du monde agricole et, dans certains cas, trop risquée pour les agriculteurs* »<sup>31</sup>. Pour maîtriser ce risque pendant la phase de transition, des outils incitatifs complémentaires au PNDAR sont nécessaires. Des dispositifs de paiement pour services environnementaux (PSE) ou la valorisation par les filières des produits labellisés « bas carbone » ou « issus d'une exploitation à haute valeur environnementale » encourageraient les producteurs à s'engager plus massivement sur la voie de la TAE.

<sup>31</sup> In « recommandations du comité d'évaluation de la politique agro-écologique ». Avril 2018

#### 4.4. Faire évoluer la gouvernance

Au niveau national, le Conseil Supérieur d'Orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO)<sup>32</sup>, dont la composition ne se restreint pas aux instances agricoles et qui peut accueillir sur invitation du Ministre en charge de l'agriculture toute personne extérieure au Conseil, pourrait être l'entité chargée de l'élaboration concertée des orientations stratégiques du DAR. La CT-CSO DAR alimenterait la réflexion du CSO et resterait consultée par le MAA pour le compte du CSO sur la cohérence des actions de DAR et les modalités de répartition des financements CASDAR. Les orientations du DAR pourraient également faire l'objet d'échanges avec le Comité national Etat-Régions FEADER (ou de l'instance qui lui succédera) entre le MAA, le président de Régions de France et le président de l'APCA, notamment pour assurer la complémentarité au niveau national et régional des différentes sources de financements (CASDAR, PAC, plans de développement ruraux des régions...).

Par ailleurs, la gestion des deux programmes 775 et 776 gagnerait en efficacité en étant assurée par une seule direction de l'administration centrale. Cette évolution serait facilitée par une organisation en mode projet intra et inter-directions.

FAM pourrait se voir confier la gestion administrative des AAP (rédaction, sélection et suivi des comités de pilotage).

Au niveau régional, la DRAAF doit jouer un rôle structurant vis-à-vis de la chambre régionale d'agriculture et la Région. Elle ne pourra exercer ce rôle que si elle dispose d'une vision claire des orientations stratégiques nationales en matière de DAR et de crédits d'intervention. Il importe donc de lui confier ces crédits correspondant au financement des actions bénéficiant à des structures régionales. Elle doit par ailleurs bénéficier d'un pouvoir de décision, notamment dans le cadre de l'AAP régional évoqué au point 4.6, qui lui permettra de fédérer les différents acteurs autour de projets régionaux relatifs au DAR en cohérence avec les orientations nationales.

**R4.** Faire évoluer la gouvernance : confier au Conseil Supérieur d'Orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire l'élaboration des orientations stratégiques du développement agricole et rural ; confier à une Direction d'Administration Centrale la gestion des deux programmes supports ; attribuer à FAM la gestion des appels à projets ; renforcer le rôle des DRAAF dans leur dialogue avec les Régions et les acteurs locaux du développement

#### 4.5. Assumer le financement des structures

L'histoire du développement agricole montre qu'il s'agit depuis le début de mutualiser le financement de structures. Les acteurs du développement sont tous unanimes à admettre que la complexité des dispositifs actuels tient pour une bonne part au fait qu'on n'assume pas cette réalité. Le dispositif ATR, tel que géré depuis 2015, en est l'illustration la plus flagrante.

Par ailleurs, les échanges que les missionnaires ont pu avoir avec les rapporteurs de la Cour des Comptes conduisent à penser que la position de la Cour sur le financement des structures est plus nuancée que ne pourrait le faire penser une lecture rapide de ses rapports. En effet, comme déjà souligné dans le rapport CGAAER 1690 de 2007, une partie importante des dotations servent de facto à financer les charges récurrentes, en particulier celles des chambres d'agriculture et des ITA, besoins liés aux importantes charges de personnel. La Cour reconnaît que les procédures d'AAP

<sup>32</sup> Art D 611-1

ne sont pas adaptées pour répondre à ce besoin, compte tenu de la nécessité d'une part d'autofinancement et des coûts de transaction induits.

Au demeurant, l'expérience montre qu'une structure ne peut pas être durable si l'essentiel de son budget est assuré par des AAP. Les difficultés récentes de l'institut technique de l'agriculture biologique (ITAB) et de l'institut scientifique et technique de l'abeille et de la pollinisation (ISTAP) en sont l'illustration. De l'avis des responsables, le ratio entre le financement sur AAP et le financement structurel ne doit pas dépasser 25 %.

Toutefois assumer le fait de financer des structures ne doit pas être synonyme de signer des chèques en blanc et il convient de veiller à ne pas reproduire les indéniables dysfonctionnements passés qui ont conduit à vilipender le financement de structures.

Les organismes financés doivent être qualifiés. Il existe d'ores et déjà des procédures (qualification des ITA, AAP des ONVAR, qualification au titre des services de conseil agricole de la PAC pour les chambres d'agriculture) mais on pourrait également envisager que cette qualification soit acquise au travers de contrats d'objectifs signés avec l'Etat. En tout état de cause, il faut veiller à ne pas instaurer des dispositifs redondants (la Cour des Comptes dénonce la redondance des procédures de qualification et des programmes pluriannuels dans le cadre du contrat d'objectifs de l'ACTA pour les ITA).

Le financement doit permettre la réalisation d'actions concourant aux objectifs stratégiques prioritaires définis du PNDAR (cf. 4.1) et répondant aux critères de sélection (cf. 4.2) Ces actions doivent être décrites dans un programme pluriannuel élaboré par l'organisme.

Pour être vraiment efficace, il importe que les financements structurels aient, comme les financements des AAP, un caractère pluriannuel et que les modalités de leur contrôle soient adaptées en conséquence afin d'en alléger le coût tant pour les structures bénéficiaires que pour l'administration.<sup>33</sup>

Le financement des structures doit être contractualisé sur la durée de la programmation sans qu'il soit nécessaire de fournir annuellement un rapport d'exécution et un programme prévisionnel, procédures lourdes tant pour les structures que pour les gestionnaires et peu valorisées. En contrepartie, un dispositif de contrôle doit être mis en place. Il faudra passer du suivi administratif et financier actuel à un suivi technique et une évaluation en opportunité des travaux réalisés. Par ailleurs, outre les procédures d'audit financier menées par le CGAAER, une évaluation à mi-parcours, permettant le cas échéant d'infléchir le programme d'action, est indispensable.

En outre, il est nécessaire que les rapports d'activité, à mi-parcours et finaux, des bénéficiaires du PNDAR, ne se limitent pas aux seules actions inscrites au PNDAR et financées par les crédits du CASDAR. C'est à cette seule condition qu'on améliorera la cohérence externe du PNDAR, en disposant d'une vision globale de la portée du PNDAR, et qu'on pourra envisager la définition d'indicateurs d'impact (cf. 4.3). La production de ces rapports pourrait être une des conditions du maintien de la qualification de l'organisme.

Enfin, il convient que les règles financières d'attribution des programmes pluriannuels soient cohérentes avec celles en vigueur pour les fonds européens afin de faciliter les cofinancements. En effet, si les gestionnaires d'AAP reconnaissent tous qu'il est très difficile de gérer des projets avec une pluralité de financements, en revanche les programmes pluriannuels pourraient bénéficier de co-financements européens.

---

<sup>33</sup> A ce titre la description des modalités de validation du programme annuel de la FNCUMA figurant dans le rapport d'audit CGAAER 18055 est particulièrement illustrative.

**R5.** Maintenir des structures nationales et régionales qualifiées, bénéficiant de financements pluriannuels sur la base de programmes s'appuyant sur les orientations stratégiques

#### **4.6. Regrouper les dispositifs, réduire le nombre des AAP**

Le manque de lisibilité du PNDAR a été unanimement souligné. L'actuelle programmation prévoit neuf procédures d'AAP : innovation et partenariat (IP), recherche technologique (RT), expérimentation (volet national) et outils et méthodes (volet régional), semences et sélection végétale, ATR, mobilisation collective pour l'agro-écologie (GIEE), transition agro-écologique des exploitations et ateliers technologiques de l'enseignement agricole, ARPIDA et Reflex (réservé aux chambres d'agriculture). Leurs montants financiers annuels sont très variables, certains ne dépassant pas 2 millions d'euros.

Il n'est pas évident que tous ces AAP soient pertinents. ATR ne relève clairement pas de la procédure AAP et une analyse approfondie des projets subventionnés au titre des autres AAP permettrait très certainement de replacer une partie des actions dans le cadre des programmes pluriannuels de financement des structures, à l'instar du financement des stations expérimentales via le volet régional outils et méthodes ou de certaines actions du programme de génétique animale.

Des rapprochements entre AAP sont a priori envisageables. Les objectifs poursuivis par l'AAP IP et par le volet national de l'AAP « expérimentation » sont très proches ; une fusion des deux dispositifs serait pertinente. Sous réserve d'une expertise plus approfondie, il est vraisemblable que l'AAP « semences et sélection végétale » pourrait s'inscrire dans IP ou RT tout comme le volet recherche du programme de génétique animale.

Plusieurs dispositifs ont pour vocation le travail partenarial : ARPIDA, Reflex, les projets des exploitations des lycées agricoles, ainsi que le projet pilote régional (PPR) actuellement inclus au sein des programmes pluriannuels des chambres d'agriculture. Un regroupement de ces financements permettrait de mettre en place un dispositif PPR correspondant aux objectifs qui lui ont été assignés.

On pourrait ainsi aboutir à un dispositif articulé autour de trois AAP principaux : innovation partenariat, recherche et technologie, l'articulation entre les deux se faisant sur la base du niveau d'IRL, et les AAP régionaux avec un cadrage national (AAP projets pilotes régionaux). Les règles d'éligibilité des dépenses, de calcul des assiettes de référence, le montant des avances, ... devraient être harmonisées, tout comme les procédures informatisées pour la gestion. Aucun AAP ne devrait être lancé avec un budget inférieur à 10 millions d'euros. La cellule RIT pourrait être utilement valorisée pour la définition des thématiques des AAP.

Afin de conserver un dispositif souple, une enveloppe pour un AAP blanc ou des projets commissionnés<sup>34</sup> pourrait être dégagée en vue de financer les thématiques émergentes, les imprévus ou sujets orphelins.

Par ailleurs, à l'instar de la procédure mise en œuvre par l'ADEME, il faudrait envisager de lancer des AAP bisannuels. La première année les projets matures sont sélectionnés. Les projets non rejetés sont encouragés à être représentés l'année suivante sur la base de recommandations portant sur leurs points faibles, sans nouvelle ouverture d'un AAP.

Enfin, pour assurer la cohérence entre les différents dispositifs d'AAP susceptibles de concourir au développement agricole, il faudrait passer des conventions avec les structures qui les organisent, à

<sup>34</sup> Dans ce cas on définit à l'avance le consortium susceptible de réaliser les travaux et on lui demande de préciser sa méthodologie, cette dernière devant être validé par un des jurys des AAP.

l'instar de celle liant depuis 2019 l'ADEME, le MTES et le MAA.

**R6.** Structurer le volet des appels à projets autour de quatre axes (trois appels à projets thématiques), et un appel à projets blanc ou permettant des projets commissionnés

## 4.7. Capitaliser et diffuser les résultats

Le défaut de capitalisation des résultats acquis au travers des expériences de terrain est régulièrement souligné par l'ensemble des parties prenantes. De fait, ce n'est pas tant la synthèse locale, qui est en général disponible au travers des livrables prévus en contre partie du financement, que la synthèse nationale qui est intéressante. En effet, les responsables politiques attendent cette dernière pour confirmer ou infirmer leurs décisions. Elle alimente également le « back office » des conseillers de terrain. Toutefois l'élaboration de cette synthèse nationale nécessite des moyens spécifiques, notamment en animation de programme.

Comme déjà indiqué au point 3.4, plusieurs freins existent. Les expérimentations de terrain sont toujours très contextualisées surtout lorsqu'elles concernent des re-conceptions de système de production. Il n'est donc pas évident de faire la part de ce qui indissociable du terrain de ce qui est généralisable. De même, le caractère généralisable de résultats obtenus localement n'est pas toujours évident. Le plus souvent, en l'absence de cadre formel pour la saisie des données, il n'est pas aisé d'agrégier les résultats pour obtenir des résultats statistiquement valables.

Enfin, disposer d'un avantage technique dans une économie concurrentielle peut être essentiel pour ceux qui l'ont mis au point et ces derniers ne veulent pas forcément le partager. La concurrence entre les organismes de développement pour leur activité de conseil constitue donc un frein à la capitalisation, au partage et à la vulgarisation des résultats. Cette difficulté ne devrait pas exister dès lors que les travaux ont été réalisés avec des financements publics mais la négociation des droits de propriété intellectuelle sur les résultats est un point essentiel et trop souvent oublié dans la rédaction de la convention de financement. L'expérience de l'ADEME sur ce point pourrait être utilement valorisée.

L'ADEME réalise au niveau national des synthèses techniques très appréciées, en compilant des résultats obtenus de divers projets portant sur les mêmes sujets thématiques. Ces synthèses sont d'abord une capitalisation par thématique, intégrant des projets soutenus par d'autres dispositifs, plutôt qu'une capitalisation par dispositif propre à l'ADEME. Elles sont le fait des ingénieurs référents affectés aux programmes financés. Ces ingénieurs suivent les comités de pilotage des projets d'un programme et rédigent des synthèses destinées aux spécialistes du sujet et aux décideurs. Cette façon de procéder mériterait d'être généralisée.

Des initiatives qui ont vu le jour au sein du PNDAR depuis 2017 doivent être confortées.

La première concerne la plate-forme RD-agri<sup>35</sup>. Financée dans le cadre des actions transversales de l'actuelle programmation du PNDAR, elle a été mise en ligne en février 2019. Elle permet de recenser tous les projets financés par le CASDAR, de consulter les documents qui en résultent, voire de disposer des jeux de données qui ont été produits. Outre le fait que, pour le moment, seuls les projets financés par le CASDAR y sont référencés, cette plateforme met à disposition uniquement la matière pour élaborer les synthèses, pas ces dernières.

La deuxième concerne la cellule RIT. Son objet principal est de « faciliter la diffusion des solutions opérationnelles en raccourcissant le temps de transfert afin de répondre efficacement aux besoins

<sup>35</sup> [www.rd-agri.fr](http://www.rd-agri.fr)

des exploitations agricoles ». Elle focalise actuellement son action sur la sortie du glyphosate. Ses modalités de travail sont : faire un état de l'art, réunir les solutions disponibles sur une plateforme numérique facilement accessible, établir une feuille de route « recherche appliquée-innovation » et établir une feuille de route « transfert-développement ».

Il est proposé de s'appuyer sur cette structure en la confortant via des financements CASDAR et en lui assignant des obligations d'animation des programmes de travail financés par AAP. La cellule RIT pourrait également assurer la réalisation de synthèses nationales évoquées précédemment en s'appuyant sur les résultats de projets financés par le CASDAR ou issus d'autres programmes (programmes de recherche financés par l'ANR, Ecophyto, Graine<sup>36</sup>, ...). Ainsi la cellule produirait le *back-office* nécessaire aux conseillers de terrain. La cellule RIT pourrait en outre se voir confier des missions de repérage des innovations de terrain, afin d'identifier tous les leviers de développement de nouveaux modèles agricoles<sup>37</sup>.

**R7.** Conforter la cellule Recherche – Innovation – Technologie en lui accordant des financements et des moyens humains pour la réalisation de synthèses nationales ou le repérage de solutions innovantes

La troisième initiative concerne l'objectif de vulgarisation des résultats acquis dévolu aux AAP ARPIDA et REFLEX. Cet objectif devrait être un des axes stratégiques de l'AAP PPR. En effet, cet AAP mobilise les acteurs de terrain et offre des opportunités de diffusion et d'adaptation aux conditions locales des résultats-obtenus dans d'autres contextes ou issus de travaux de la recherche fondamentale.

---

<sup>36</sup> Graine est un AAP géré par l'ADEME

<sup>37</sup> Le projet agro-écologique ; vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement. Propositions pour le Ministre. Juin 2013

## CONCLUSION

Le niveau de complexité atteint par le PNDAR 2014-2020 conduit, tant ses bénéficiaires que ses évaluateurs, à considérer qu'une refonte en profondeur s'impose afin que les actions ainsi financées contribuent efficacement au dynamisme de l'agriculture et des territoires ruraux dans leur ensemble.

Il apparaît que la clé de cette refonte repose sur les modalités de gouvernance et le niveau territorial où elle doit s'exercer. Le caractère systémique et territorial de la transition agro-écologique justifie une forte régionalisation du dispositif et une co-construction associant toutes les parties prenantes, en ne se limitant pas aux seuls acteurs traditionnels du développement agricole et rural, et les financeurs potentiels. La définition des axes stratégiques et surtout opérationnels devra tenir compte à la fois de la modicité des moyens du CASDAR et de la diversité des autres politiques pouvant y contribuer, notamment la PAC. A cet égard, la question de la pertinence d'un décalage de la programmation du PNDAR à la période 2022-2027 reste posée.

La réussite des actions de développement agricole et rural nécessite la mobilisation d'un ensemble de structures de développement agricole et rural. Historiquement, leur financement a été assuré par la profession agricole au travers d'un dispositif de mutualisation. Le maintien de ces structures est un enjeu fort. En revanche, compte tenu de l'évolution des objectifs assignés à l'agriculture, de la diversité des parties prenantes au développement rural, de la nécessaire refonte du contrat agriculture-société pour faire cesser l'agribashing, une réflexion approfondie sur les modalités de ce financement devrait être engagée.

Le présent rapport nécessiterait en outre d'être complété sur plusieurs points. La problématique de la propriété et de la gestion des données techniques recueillies sur le terrain, tout comme celle de la définition d'indicateurs d'impacts, nécessiteraient des expertises complémentaires. Il en va de même en ce qui concerne l'organisation des ONVAR : leur diversité est un atout mais leur extrême atomisation constitue un frein à une action vraiment efficace.

## Signatures des auteurs

## **ANNEXES**

# Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE  
ET DE L'ALIMENTATION

Paris, le 17 MAI 2019

La Directrice de Cabinet  
du Ministre de l'Agriculture  
et de l'Alimentation

à

Monsieur le Vice Président  
Conseil Général de l'Alimentation de  
l'Agriculture et des Espaces Ruraux  
(CGAAER)

N/Réf : CI 0815945

V/Réf :

Objet : Lettre de mission du CGAAER sur l'évolution de l'architecture du Programme National de Développement Agricole et Rural (PNDAR) après 2020.

Pf :

Le programme de travail du CGAAER pour 2019 prévoit en section 5 une mission consacrée à l'évolution de l'architecture du PNDAR après 2020.

En effet, le PNDAR 2014-2020 prendra fin au 31 décembre 2020. Pour pouvoir être déclinées dans leurs contrats d'objectifs ou leurs programmes pluri-annuels par les têtes de réseaux (Chambres d'agriculture, Instituts Techniques Agricoles, Organismes Nationaux à Vocation Agricole et Rurale (ONVAR)), les orientations du PNDAR 2021-2027 devront être disponibles pour la fin de l'année 2019.

Le PNDAR 2021-2027 se positionne dans le contexte des conclusions issues des Etats Généraux de l'Alimentation promouvant une agriculture saine, durable et de qualité à même procurer aux agriculteurs un revenu équitable et des conditions de travail décentes dans un contexte marqué notamment par les crises économiques et sanitaires et par le changement climatique. Il devra également tenir compte des attentes sociétales qu'il s'agisse des préoccupations de santé, de bien-être animal ou de volonté de préserver l'environnement. Il devra accompagner la transition agro-écologique des exploitations agricoles vers des systèmes de production plus sobres en intrants et plus résilients. Il devra également tenir compte des transformations sociales induites par le renouvellement des générations et la montée en puissance des technologies numériques.

—/—

78 rue de Varenne – 75349 PARIS 07 SP - Tél : 01 49 55 49 55

Le PNDAR 2021-2027 a fait l'objet d'une première phase de réflexion au sein de groupes de travail composés de représentants des organisations présentes à la Commission Technique du Développement Agricole et Rural du Conseil Supérieur d'Orientation depuis mai 2018. Pour finaliser les orientations 2021-2027 du PNDAR et la structuration des contrats d'objectifs et programmes pluriannuels qui en découleront, je souhaite que les services du Ministère puissent bénéficier du soutien du CGAAER.

A cet effet, je sollicite la désignation d'une équipe du CGAAER pour alimenter cette réflexion visant notamment à :

- approfondir si nécessaire les suggestions d'orientations stratégiques issues des groupes de travail ;
- proposer une architecture générale favorisant les articulations entre les actions de recherche appliquée, développement et innovation, pour accélérer le transfert d'outils et connaissances auprès des agriculteurs et leurs dynamiques de transition ;
- proposer une nouvelle cartographie des appels à projets pour renforcer la complémentarité et l'articulation des appels à projets entre eux afin de favoriser des leviers d'innovation majeurs de façon coordonnée, notamment : agro-biodiversité, écologie du paysage, technologies, numérique, organisation des acteurs ;
- favoriser le développement ou l'amélioration des systèmes d'informations favorisant une meilleure gestion des données et la capitalisation des connaissances dans l'esprit d'une e-infrastructure ;
- dans l'esprit du programme « Action publique 2022 », simplifier les procédures administratives pour les opérateurs tout en satisfaisant aux exigences de contrôle et de reporting ;
- revisiter si nécessaire la répartition des soutiens récurrents aux acteurs de Recherche & Développement en proposant des critères pertinents au regard des nouveaux défis.

Elle pourra s'appuyer sur l'évaluation à mi-parcours du PNDAR réalisée en 2016 et 2017 et les réflexions issues des groupes de travail. Elle pourra également recueillir l'avis des experts qu'elle jugera utile, et des comités scientifiques de l'Association de Coordination Technique Agricole, Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture, Coop de France et des ONVAR.

Un comité de pilotage ad-hoc, animé par les 2 sous-directions concernées de la Direction Générale de la Performance économique et environnementale des Entreprises et de la Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche (DGER) sera constitué pour accompagner la mission.

Je vous précise que cette mission devra être achevée pour le 30 octobre 2019 et que les frais de mission sont à la charge de la fonction support du Compte d'Affectation Spéciale « Développement Agricole et Rural » gérée par la DGER.



Isabelle GMITELIN

## Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
BORDES Jean-Paul	ACTA	Directeur général	23/08/2019
VISSAC Philippe	ACTA	Directeur scientifique	23/08/2019
HUYGHE Christian	INRA	Directeur scientifique <i>Président du COS de l'ACTA</i>	23/08/2019
LEDOS Françoise	Coop de France	Responsable du développement	24/08/2019 23/9/2019
COLLIN Eric	APCA	Directeur Entreprises et conseil	03/09/2019 27/11/2019
NAÏTHLO Mikaël	APCA	Chef du service Innovation, développement et pratiques agricoles	03/09/2019 27/11/2019
MEYNARD Jean-Marc	Comité scientifique d'appui au développement et à l'innovation de l'APCA	Président	16/09/2019
MOUSSET Jérôme	ADEME	Chef du service forêt, alimentation, bioéconomie	17/09/2019
MAROY Didier	DRAAF Bretagne	Chef du SREA	16/09/2019
LESAFFRE Benoît	Comité scientifique d'évaluation Coop de France et FNCUMA	Président	23/09/2019
FILIPPI Maryline	Comité scientifique d'évaluation Coop de France et FNCUMA	Membre	23/09/2019
MONTEIL Jérôme	FNCUMA	Directeur général	23/09/2019
VOLLET Dominique	Comité scientifique et technique ONVAR	Président	24/09/2019

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
SINOIR Michel	DRAAF AURA	Directeur	25/09/2019
CALLAND Boris	DRAAF AURA	Chef du service régional d'économie agricole	25/09/2019
JORDAN-DUPAS Annick	DRAAF AURA	Chef de projet agro-écologie et PRDAR	25/09/2019
AULIN Yvan	Cour des comptes	Rapporteur	26/09/2019
REULAND Nathalie	Cour des comptes	Rapporteuse	26/09/2019
DALNAOË Stéphane	Cour des comptes	Rapporteur	26/09/2019
Les participants à la réunion des présidents de CS organisée par la DGER			17/09/2019
CHEVASSUS AU LOUIS Bernard		Président du comité d'évaluation du PAEF	09/10/2019
ANDRAL Bruno	Jury de l'AAP IP	Président	10/10/2019
DOUEL Frédéric	France AgriMer	Chef de service aides nationales, appui aux entreprises et à l'innovation	21/10/2019
TARASSENKO Katia	France AgriMer	Chef de l'unité aides aux exploitations et expérimentation	21/10/2019
BOSSARD Stéphanie	France AgriMer	Adjointe à la chef d'unité Aides aux exploitations et expérimentation.	21/10/2019
JACQUIAU Laurent	MAA/DGAL	Chef du bureau des semences et de la protection intégrée des cultures	21/10/2019
NOUVEL Philippe	MTES/Commissariat général au développement durable	Chef du bureau de l'agriculture et de l'alimentation	23/10/2019
CARLIER Agnès	AESN	Cheffe de service ressource en eau et agriculture	08/11/2019
DURANDEAU Sophie	AESN	Chargée d'études agriculture	08/11/2019
Les membres de la CT CSO DAR			07/11/2019

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
HERVIEU Bertrand		Intuitu personae	21/11/2019
AUSSIGNAC Hélène	Régions de France	Conseillère agriculture, agro-alimentaire, pêche et forêt	20/11/2019
DELEPINE François-Xavier	TRAME	Directeur	25/11/2019
TOURAND Olivier	TRAME	Vice-Président	25/11/2019
JANNOT Vincent	Terre de liens	Directeur	25/11/2019
GOBE Bruno	Inter association à la formation collective à la gestion (Afocg)	Président	25/11/2019
MASTORCHIO Eric	GAEC et Sociétés	Directeur adjoint	25/11/2019
CHAPOULARD Dominique	GAEC et Sociétés	Secrétaire général	25/11/2019
BERNARD André	APCA	Membre du bureau de l'APCA	27/11/2019

## Annexe 3 : Nomenclature des priorités thématiques et d'indexation aux thématiques prioritaires du PNDAR 2014-2020

<b>1</b>	<b>Anticipation et adaptation aux dynamiques globales de changement</b>
1.1	Promouvoir des systèmes de production adaptés au changement climatique
1.2	Dans un contexte global d'érosion de la biodiversité, promouvoir des systèmes la préservant
1.3	Améliorer la sobriété et l'efficacité énergétique de l'agriculture et réduire ses émissions de gaz à effet de serre
1.4	Conserver et mobiliser les ressources génétiques animales et végétales pour s'adapter aux changements
1.5	Optimiser l'utilisation de la ressource en eau, réduire les quantités d'eau utilisées
1.6	Prévenir et gérer de manière intégrée les risques sanitaires dans un contexte d'intensification des échanges d'animaux, de végétaux et de produits biologiques
1.7	Créer et diffuser des outils de prévention et de maîtrise des risques environnementaux et des aléas économiques et dans un contexte d'ouverture et de volatilité accrues des marchés
<b>2</b>	<b>Conception et conduite de systèmes de production diversifiés et économiquement viables dans tous les territoires, basés sur les principes de l'agro-écologie en valorisant l'approche systémique</b>
2.1	Re-concevoir, co-construire et diffuser des systèmes de production basés sur les principes de l'agro-écologie, renforçant l'autonomie et la résilience des exploitations agricoles et optimisant les processus écologiques à des fins de production agricole (eau, sols, cycle des nutriments, biodiversité, pollinisateurs, etc...)
2.2	Valoriser sur les territoires les effluents et coproduits (biomasse, etc...) des exploitations agricoles
2.3	Développer l'agriculture biologique et ses filières
2.4	Développer des technologies, des méthodes alternatives de lutte permettant une réduction du recours aux intrants de synthèse (pesticides, antibiotiques à usage vétérinaire, etc...) et/ou une amélioration de la sécurité des travailleurs
2.5	Développer des projets d'amélioration et de valorisation de la biodiversité sur l'exploitation
2.6	Valoriser les services écosystémiques de l'agriculture
2.7	Appuyer collectivement l'inscription d'exploitations au niveau 3 de la démarche HVE
2.8	Favoriser l'émergence et accompagner le démarrage de projets de développement territoriaux
<b>3</b>	<b>Qualité et valorisation des produits</b>
3.1	Caractériser, améliorer et adapter la qualité nutritionnelle, technologique et sanitaire des produits agricoles, alimentaires et non-alimentaires aux demandes sociales, aux évolutions démographiques, aux exigences des consommateurs et des industries de transformation
3.2	Initier et accompagner le démarrage de projets de valorisation locale des produits alimentaires ou non alimentaires
<b>4</b>	<b>Renouvellement des générations et renouvellement des formes d'exercice de l'activité agricole</b>
4.1	Faciliter l'entrée et la sortie dans le métier d'agriculteur, l'installation et la transmission des exploitations agricoles
4.2	Innover dans les formes d'installation, les formes sociétaires, le recours au salariat et au remplacement
4.3	Prévenir les aléas économiques et sociaux en agriculture et accompagner les publics fragilisés
4.4	Accroître la capacité de pilotage stratégique de leur exploitation par les agriculteurs
<b>5</b>	<b>Gouvernance du programme</b>
5.1	Pilotage du programme
5.2	Évaluation du programme

## **Annexe 4 : Politiques publiques hors MAA en lien avec le PNDAR**

### **Horizon Europe (2021-2027) :**

Le programme européen Horizon Europe (2021-2027) ciblé sur la recherche et l'innovation s'articulera autour de 3 piliers<sup>38</sup>, soutenus par des activités visant à élargir la participation et à renforcer les capacités de l'espace européen de la recherche. Au sein du deuxième pilier, le cluster 6 « Alimentation, Bioéconomie, Ressources Naturelles, Agriculture et Environnement » doit soutenir le passage à un environnement compétitif, plus circulaire et bio-basé, ainsi qu'à une économie climatiquement neutre, résiliente et respectueuse de l'environnement. Dix milliards d'euros<sup>39</sup> sont prévus pour ce cluster qui s'articule autour de 6 axes stratégiques :

- Réduction des émissions de gaz à effet de serre et adaptation des écosystèmes et des systèmes de production ainsi que des zones rurales, côtières et urbaines au changement climatique,
- Arrêt du déclin de la biodiversité et restauration des écosystèmes,
- Gestion et utilisation durables et circulaires des ressources naturelles; prévention et élimination de la pollution pour des sols sains, de l'eau potable et de l'air pur pour tous; emplois attractifs, création de valeur accrue et compétitivité,
- Mise en place de systèmes de production primaire, d'aliments et de produits bio-sourcés basés sur la durabilité, l'inclusion, la santé et la sécurité; sécurité alimentaire et nutritionnelle pour tous,
- Compréhension des changements comportementaux, socio-économiques et démographiques qui favorisent la durabilité pour un développement équilibré de zones rurales, côtières, périurbaines et urbaines dynamiques,
- Établissement de modèles de gouvernance permettant la durabilité.

### **Politique Agricole Commune (2022-2027) :**

La prochaine programmation de la PAC ne commencera qu'en 2022 et est encore dans sa phase de construction. Elle affiche à ce jour neuf objectifs spécifiques :

- assurer un revenu équitable aux agriculteurs,
- accroître la compétitivité,
- rééquilibrer les pouvoirs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire,
- agir contre le changement climatique,
- protéger l'environnement,
- préserver les paysages et la biodiversité,

---

<sup>38</sup> Pilier 1 : Excellence scientifique

Pilier 2 : Défis mondiaux et compétitivité industrielle européenne : ce pilier est organisé autour de 6 clusters thématiques qui visent à répondre aux grands défis sociétaux de l'UE et du monde, tout en accélérant la transformation industrielle.

Pilier 3 : Europe innovante. Stimuler et déployer des outils d'innovations de marché, et renforcer les écosystèmes européens de l'innovation.

<sup>39</sup> Sur la période 2021-2027

- soutenir le renouvellement des générations,
- dynamiser les zones rurales,
- garantir la qualité des denrées alimentaires et la santé.

Par sa nature incitative et volontaire, le dispositif éco-régime (ou *ECOSHEME*), envisagé dans le premier pilier de la PAC pour rémunérer les services environnementaux, sera facteur d'accélération de la transition agro-écologique. Toutefois, ces modalités restent à préciser. Elles pourraient prendre la forme d'un paiement annuel par hectare, en complément de l'aide de base au revenu, ou de l'indemnisation des bénéficiaires pour tout ou partie des coûts supplémentaires et pertes de revenus. Ce paiement pour services environnementaux serait mis en place sous éco-conditionnalités renforcées (ratio de prairies permanentes, rotation des cultures, surfaces d'intérêt écologique,...). Le principe de ce dispositif est conditionné par la finalisation de la négociation entre Etats Membres qui devrait intervenir courant 2020.

Le volet agricole du PEI-Agri sera poursuivi pour favoriser une agriculture et une foresterie compétitives et durables, en s'appuyant sur une innovation ouverte qui favorise l'émergence d'innovations issues d'expériences de terrain sous l'égide de groupes opérationnels (GO) bénéficiant d'un accompagnement collectif.

La mission note également que la possibilité de financer du conseil individuel pour les agriculteurs existe déjà dans la PAC actuelle mais que son utilisation a été très variable selon les régions. Le financement du conseil individuel devrait rester éligible.

Enfin, le deuxième pilier de la PAC, principal outil de la politique de développement rural et incluant les aides au conseil individuel, sera confié aux Régions pour les mesures non surfaciques.

### **Politiques nationales :**

Le contexte législatif est dense. La loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat fixe un objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 et de diminuer de 40 % la consommation d'énergie fossile d'ici 2030. L'accent est mis sur la valorisation la biomasse à des fins de production de matériaux et d'énergie, en conciliant cette valorisation avec les autres usages de l'agriculture et de la sylviculture, en gardant la priorité donnée à la production alimentaire ainsi qu'en préservant les bénéfices environnementaux et la capacité à produire, notamment la qualité des sols. Une politique de recherche et d'innovation qui favorise l'adaptation des secteurs d'activité à la transition énergétique est également mise en avant.

Le projet de loi anti-gaspillage pour une économie circulaire définit des orientations afin de limiter les déchets et préserver les ressources naturelles, la biodiversité et le climat..

De plus, dans la continuité des orientations issues des Etats Généraux de l'Alimentation, le Programme national de l'alimentation et de la nutrition (PNAN) prévoit que les consommateurs bénéficient dès 2022 d'une montée en gamme de la restauration collective avec une offre de 50% de produits bio, durables et de qualité. Les orientations alimentaires, telles que l'augmentation de la part de protéines végétales dans les menus, doivent être prises en compte pour accompagner les agriculteurs afin de leur permettre de répondre à ces demandes, et de bénéficier de la valeur ajoutée.

L'Agenda Rural annoncé par le Premier Ministre le 20 septembre 2019 affiche, parmi les 173

mesures proposées, des mesures qui impactent le développement agricole. Ces mesures relèvent de la promotion de l'agro-écologie et encouragent des pratiques agricoles comme l'agriculture biologique, l'exercice collectif tels que les services de remplacement, les coopératives, les ateliers de transformation collectifs, l'approvisionnement en circuits courts des collectivités locales et des services déconcentrés de l'Etat, les projets alimentaires territoriaux et les projets agricoles expérimentaux. Les initiatives vertueuses en matière d'écologie, via les groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) ou le volet agricole du GPI ainsi que les associations qui interviennent dans ce domaine verront leur soutien renforcé. Enfin, l'Agenda Rural reprend à son compte le renouvellement du plan « Enseigner et produire autrement » qui met l'accent sur l'éducation et l'expérimentation de nouvelles pratiques dans l'enseignement agricole.

### **Politiques Régionales :**

Au niveau des Régions, le Livre Blanc<sup>40</sup> cible une agriculture multi-performante, ancrée sur les territoires, au service d'une alimentation saine, durable, de qualité et accessible à tous, ainsi que l'accompagnement de la transformation des systèmes agricoles et alimentaires. Les 24 propositions visent à :

- initier, connaître et valoriser les démarches innovantes ascendantes,
- créer plus de valeur ajoutée au travers de filières agricoles alimentaires et non-alimentaires ancrées dans les territoires,
- assurer une alimentation de qualité, saine, durable et accessible à tous,
- simplifier l'accès aux soutiens publics et les réorienter vers la transition en partant des projets d'acteurs et des territoires,
- rendre les politiques publiques agricoles et alimentaires plus lisibles et efficaces par la clarification des compétences et de la gouvernance.

---

<sup>40</sup> Livre Blanc des Régions pour une agriculture durable et une alimentation responsable. Décembre 2018

## **Annexe 5 : Liste des politiques publiques relevant du MAA**

1. Plan Semences et Agriculture Durable
2. Programme national de développement agricole et rural
3. Plan National de la Forêt et du Bois
4. Plan EcoPhyto
5. Plan EcoAntibio
6. Plan Protéines Végétales
7. Plan National pour le Bien-Être Animal
8. Programme Ambition Bio
9. Stratégie Bioéconomie pour la France
10. Programme National pour l'Alimentation - Sécurité sanitaire des aliments
11. Programme National pour l'Alimentation - Qualité nutritionnelle et organoleptique de l'offre alimentaire, et alimentation fonctionnelle
12. Programme National pour l'Alimentation - Lutte contre le gaspillage alimentaire
13. Plan Agriculture-Innovation 2025 - Numérique, robotique
14. Plan stratégique national "Développement des aquacultures durables 2020"

## Annexe 7 : Liste des sigles utilisés

AAP	Appel à projets
AB	Agriculture biologique
IP	(AAP) Innovation et partenariat
RT	(AAP) recherche technologique
ACTA	Association de coordination technique agricole
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ANR	Agence nationale de la recherche
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
ARPIDA	Appel à projets « animation régionale des partenariats pour l'innovation et le développement »
ATR	Assistance technique régionalisée
CA	Chambre d'agriculture
CASDAR	Compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural »
CETA	Centre d'étude technique agricole
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CIVAM	Centre d'initiatives et de de valorisation du milieu rural
CO	Contrat d'objectifs
COREAMR	Commission régionale de l'Économie agricole et du monde rural
COREDEF	Comité d'orientation recherche développement formation
CRA	Chambre régionale d'agriculture
CRPM	Code rural et des pêches maritimes
CS	Conseil scientifique
CSO	Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire
CT-CSO	Commission technique spécialisée du « développement agricole et rural »
DAR	du CSO
CUMA	Coopérative d'utilisation du matériel agricole
DA	Développement agricole
DAR	Développement agricole et rural
DGAL	Direction générale de l'alimentation

DGER	Direction générale de l'enseignement et de la recherche
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DRAAF	Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt
EGA	Etats généraux de l'alimentation
FAM	France AgriMer
FEADER	Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
FNCUMA	Fédération nationale des CUMA
GEDA	Groupe d'études et de développement agricole
GO	Groupe opérationnel (du PEI)
GES	Gaz à effet de serre
GIEE	Groupement d'intérêt économique et environnemental
GPI	Grand plan d'investissements
GRAB	Groupe de recherche en agriculture biologique
GVA	Groupe de vulgarisation agricole
HVE	Haute valeur environnementale
INRA	Institut national de la recherche agronomique
IRL	Innovation readiness level
IP	(AAP) Innovation et partenariat
ITA	Institut technique agricole
LAAAF	Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt
MAA	Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
MESRI	Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation
MTES	Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire
ONVAG	Organisme national à vocation générale
ONVAR	Organisme national à vocation agricole et rurale
OPA	Organisation professionnelle agricole
PAC	Politique agricole commune
PAEF	Projet agro-écologique pour la France
PEI-Agri	Partenariats européens d'Innovation dans le secteur agricole
PDAR	Plan de développement agricole et rural
PDRR	Programme de développement rural régional

PNA	Programme national pour l'alimentation
PNAN	Programme national de l'alimentation et de la nutrition
PNDAR	Plan national de développement agricole et rural
PPR	Projets pilotes régionaux
PRDAR	Plan régional de développement agricole et rural (des CRA)
RD-Agri	Plateforme R&D agricole
REFLEX	Renforcer l'offre de conseil/accompagnement/Formation aux agriculteurs par la vaLorisation et l'appropriation par les agriculteurs, par les groupes d'agriculteurs et par les consEillers, des références d'Expérimentations et des bases de données
RIT	Cellule de coordination nationale Recherche-Innovation-Technologie
RMT	Réseau mixte technologique
RT	(AAP) recherche technologique
TAE	Transition agro-écologique
TRAME	Tête des réseaux pour l'appui méthodologique aux entreprises
TRL	Technological readiness level

## **Annexe 8 : Bibliographie**

Le développement agricole et rural et son financement par le CASDAR : constat, options et recommandations. B. Chevassus au Louis, J-B. Danel, J-L. Porry, J. Reparet. Rapport CGAAER n°1690 ; Avril 2007.

Evaluation de la politique de développement agricole. B. Hervieu, B. Bour-Deprez, J-L Buer, J-L Cascarano, F. Dreyfus, G. Gosset, Rapport CGAAER n°13059 ; Mai 2014.

Rapport d'avancement du comité d'évaluation de la politique agro-écologique. B. Chevassus-au-Louis ; décembre 2016

Evaluation à mi-parcours du programme national de développement agricole et rural 2014-2020. Tercia consultants-ACTeon environnement ; février 2017.

Proposition d'évolution du PNDAR pour la période 2018-2020 suite à son évaluation à mi-parcours. F. Dreyfus, N. Petit, V. Steinmetz, Rapport CGAAER n°17040 ; juillet 2017.

La démarche évaluative de la politique agro-écologique : premiers outils et perspectives, Centre d'études et de prospective, n°101 – Mars 2017

Le livre blanc des régions pour une agriculture durable et une alimentation responsable ; 13 décembre 2018.

Recommandations du comité d'évaluation de la politique agro-écologique du MAA. Avril 2018

Rapport d'activité 2017. PNDAR. DGER, août 2018.

Rapport financier 2018. PNDAR. DGER, 2019

Réflexion prospective interdisciplinaire pour l'agroécologie. Rapport de synthèse. INRA ; avril 2019.