

Fabienne Portet<sup>1</sup>

## Accompagnement technique et économique des agriculteurs

### Définition de la variable

L'accompagnement technique et économique des agriculteurs comprend :

- la **politique de développement agricole** qui doit « contribuer à l'adaptation permanente de l'agriculture (...) aux évolutions scientifiques, technologiques, économiques et sociales<sup>2</sup> » ;
- les études et activités de **recherche** appliquée qui en constituent les principaux leviers ;
- le **conseil (technique et économique) sur les exploitations**, qui en est l'outil de diffusion. Le conseil agricole fait à son tour l'objet de diverses définitions selon les acteurs et leurs pratiques. Une définition consensuelle décrit « un transfert d'information qui repose sur une forte relation directe entre agriculteur et conseiller et qui induit un changement potentiel sur l'exploitation<sup>3</sup> ».

La dimension temporelle est fortement présente dans l'activité de conseil : « outil d'anticipation et d'adaptation de l'agriculture à de nouvelles demandes (territoriale, environnementale, bien-être animal, etc.)<sup>4</sup> ». La visée du conseil est l'amélioration des performances des exploitations agricoles, mais il contient des objectifs évolutifs correspondant aux orientations des politiques agricoles, aux besoins des agriculteurs, aux attentes des industries agro-alimentaires (IAA) et de la société : son contenu (technique, réglementaire, économique, fiscal, juridique, etc.) est donc en constante redéfinition. Il dépend aussi des profils des agriculteurs (jeunes agriculteurs, taille des exploitations, mono/pluriactivité, etc.).

### Acteurs concernés par la variable

Il existe un foisonnement d'acteurs intervenant dans l'accompagnement aux agriculteurs, avec souvent de forts liens entre eux :

**Acteurs publics** (orientation politique, outils financiers et péréquation financière, formation continue)

- État : Compte d'affectation spéciale au développement agricole et rural (CASDAR) et centres de formation, avertissements de la Protection des végé-

taux (PV), les services déconcentrés (rôle d'accréditation des organismes de conseil, notamment pour la mise en place du Système de Conseil Agricole, le Diagnostic Accompagné, « diagnostiqueurs-énergie » dans le cadre du Plan de Performance Énergétique).

- Commission Européenne : Système de Conseil Agricole (SCA) contenu dans la réforme de la PAC en 2003 ; les aides individuelles au conseil et aides à la structuration du conseil du 2<sup>e</sup> pilier de la Politique agricole commune (PAC), non utilisées en France).

### Acteurs parapublics :

- Chambres d'agriculture (Service d'Utilité Agricole Développement SUAD et Service d'Utilité Agricole de l'Élevage SUAE)
- Centres de formation continue
- Instituts techniques (Arvalis, Institut de l'élevage, etc.) : formation des conseillers, mise au point de références, études économiques
- Organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR)

### Acteurs privés :

- Organismes économiques d'aval et d'amont : coopératives d'approvisionnement et négociants, groupements de producteurs, transformateurs coopératifs ou privés
- Organismes « techniques » : groupements de défense sanitaire et de PV, contrôle laitier, etc.
- Organismes « gestion et fiscalité » : Centres d'Économie Rurale (CER), banques (caisses de CA en particulier), centres de gestion privés, experts comptables
- Bureaux d'études : présence limitée en France, sauf pour les outils informatiques et de diagnostic (notamment énergétique)

**Agriculteurs** seuls et en groupements : Centres d'études des techniques agricoles (CETA), Groupements de vulgarisation agricole (GVA), Groupements de Développement Agricole (GDA), Groupements d'Agriculture Biologique qui, sans être représentés aux Chambres, font aussi du conseil.

1. Chargée de mission *Agriculture Énergie 2030*, Centre d'études et de prospective, MAAP

2. Code rural.

3. Zakeosian D., Bauduceau N., Barbut L., Desgrée A., *Les métiers de conseillers en développement agricole*, Rapport de synthèse, AsCA, 2005.

4. Mundler P., Labarthe P., Laurent C., « Les disparités d'accès au conseil. Le cas de la région Rhône-Alpes », *Économie rurale*, n° 291, 2006.

## Syndicats (chambres d'agriculture, centres de conseil fiscal dans certains départements)

**Les organismes de recherche** (Institut national de la recherche agronomique, Cemagref).

### Indicateurs pertinents de la variable

- Degré d'institutionnalisation de l'accompagnement, degré d'engagement de l'État;
- profil des conseillers agricoles et évolutions,
- nombre et nature des organismes de conseil;
- « champs » couverts par l'accompagnement, objectifs de l'accompagnement;
- compétences couvertes par le conseil;
- montant et distribution des fonds publics dédiés au développement agricole (CASDAR et ses évolutions);
- modalités de diffusion du conseil (collectives, individualisées, revues spécialisées, Nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), etc.) et évolutions;
- coût d'accès à l'accompagnement pour les agriculteurs.

### Rétrospective de la variable <sup>5</sup>

#### *Tendance Lourde (TL) 1 : Concurrence et tensions entre l'État et la profession*

L'accompagnement public des agriculteurs naît vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle; il se développe de manière concurrentielle entre les services publics de l'administration (la Société Nationale d'Encouragement à l'Agriculture en 1880, le ministère de l'Agriculture en 1881 favorisent la formation de « syndicats boutiques »), la Société des Agriculteurs de France, le secteur privé pour la diffusion des engrais chimiques, etc. Ce développement se poursuit dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle malgré la création des directions départementales des services agricoles en 1912 et des chambres d'agriculture en 1924.

### L'après-guerre et les diverses expériences de la « vulgarisation »

L'après Seconde Guerre mondiale marque un tournant dans les politiques agricoles en France comme ailleurs en Europe : leur moteur devient la diffusion du « modèle de référence »<sup>6</sup> moderne et productiviste. Cette période est marquée par un foisonnement de réseaux locaux de « vulgarisation des techniques permettant d'accroître la productivité », qui met en concurrence tout à la fois les services agricoles de l'État, les chambres d'agriculture, de nouveaux grou-

pements tels que les centres d'initiative pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (CIVAM), les CETA, etc.

Le décret de 1959 consacre le modèle de « vulgarisation ascendante » porté par ces groupements locaux et délègue à la profession la mise en œuvre de la vulgarisation. Les syndicats y prennent un rôle clef à travers les GVA, puis les GDA en 1966. On parle alors du désengagement de l'État de la mise en œuvre de la vulgarisation : son rôle se limite au contrôle financier et à la définition des orientations générales des politiques. Le rôle des chambres d'agriculture consiste alors uniquement en un relais financier. Dès les années 1950 se positionnent également les acteurs du secteur privé, notamment les coopératives d'approvisionnement et les fournisseurs qui « associent à la vente d'un produit (...) un conseil lié à l'utilisation de ce produit »<sup>7</sup>.

Le conseil est une activité gratuite pour les agriculteurs, prise en charge par l'État. Les statuts des conseillers agricoles sont alors extrêmement variés et hétérogènes (ils sont employés par les groupements locaux ou mis à leur disposition par les chambres).

### Le développement agricole et l'organisation du conseil autour des chambres d'agriculture

Le décret de 1966 change la donne en introduisant le « dispositif de développement agricole », qui vise « une nouvelle organisation de l'encadrement de l'agriculture moderne »<sup>8</sup>.

L'ANDA (Agence Nationale pour le Développement Agricole) donne les grandes orientations du dispositif de développement. Composée à parité de représentants de la profession et de l'administration, elle distribue les crédits aux programmes de développement départementaux d'une part et aux instituts techniques d'autre part. Elle est financée par une taxe assise sur les produits des exploitations. L'État assure donc le contrôle financier du développement et se désengage de sa mise en œuvre (cette tendance se poursuit récemment, avec l'abandon des avertissements de protection des végétaux).

Les chambres d'agriculture deviennent « le lieu de réalisation et de coordination des actions de développement » (Brives). Elles disposent de moyens renforcés (instauration d'une taxe parafiscale prélevée sur les exploitations), de services techniques dédiés aux conseillers, de centres de formation. À travers les SUAD, elles encadrent les groupes locaux de développement en assurant leur agrément, la répar-

5. Brives H., *La voie française : entre État et profession, l'institution du conseil agricole*, dans Rémy Jacques, Brives Hélène, Lémy Bruno (dir), *Conseiller en agriculture*, 2006.

6. Mundler P, Labarthe Pierre, Laurent Catherine, « Les disparités d'accès au conseil. Le cas de la région Rhône-Alpes », *Économie rurale*, n° 291, 2006.

7. Brives Hélène, *op. cit.*

8. Brives Hélène, *id.*

tition des crédits de l'ANDA et la rémunération des conseillers.

Face à l'institutionnalisation du dispositif de développement, les questions d'accès au conseil sont peu étudiées : une enquête nationale<sup>9</sup> de 1982 du Service Central des Études et Enquêtes Statistiques du ministère de l'Agriculture révèle que 45% des enquêtés ne déclaraient bénéficier d'aucun soutien technique<sup>10</sup>. Ainsi, « tous les agriculteurs ne bénéficient pas également du soutien technique des organismes économiques et de développement ».

### *TL2: Privatisation du conseil et tension entre services payants et service public*

Cette période est aussi marquée par le développement des services payants : l'agriculteur achète un service dont il a besoin. Les CER entrent en concurrence avec les chambres en développant un service privé individuel et payant. Les instituts techniques impulsent des actions de masse par filières. En France, les principaux acteurs de la privatisation du conseil agricole sont les coopératives. Ces diverses initiatives tenues à la marge du dispositif de conseil touchent les agriculteurs « restés à l'écart des actions traditionnelles » (Brives). Le champ du conseil connaît des tensions entre une logique de service public et une logique marchande (développement des services payants, par les chambres d'agriculture et les autres organismes). Plus tard, la diminution des financements publics pour le conseil exacerbe ces tensions. En termes d'accès, une étude basée sur les données du recensement agricole en 2000 de la région Rhône-Alpes confirme qu'au cours des années 1980 à 2000, le recours au conseil par les organismes économiques (coopératives et entreprises privées) reste stable alors qu'il diminue légèrement pour les groupements et chambres d'agriculture.<sup>11</sup>

### *TL3: Le passage de services de conseil collectifs à individuels*

En termes quantitatifs, la question de l'accès aux services de conseil est mal connue. L'enquête nationale de 1983<sup>12</sup> révèle la faiblesse du taux de suivi : 73,1% des exploitations ne bénéficient pas de contacts réguliers avec des techniciens, toutes structures confondues.

La privatisation du conseil se caractérise néanmoins par le passage à une logique de services<sup>13</sup> : sur mesure, adaptés aux besoins individuels des exploitations (ce qui favorise la concurrence entre les organismes de développement).

### *Tendance émergente (TE) 1 : Le passage d'un paradigme « productiviste » à un paradigme « durable » dans le conseil*

Les années 1990 marquent un changement dans les politiques agricoles : d'un modèle productiviste basé sur les rendements à un modèle complexe qui prend en compte des préoccupations sociétales jusque-là tenues à l'écart du développement agricole (paysage, environnement, sécurité sanitaire, bien-être animal, etc.). Par conséquent, les activités de conseil évoluent : les thématiques se réorientent, les champs de compétences des conseillers s'élargissent, certaines organisations restées à l'écart des réseaux de soutien technique (agriculture biologique, activités de diversification) font l'objet de programmes spécifiques. Cela pose de nouveaux défis en termes d'ingénierie d'accompagnement pour les conseillers : ils deviennent « agents de développement » agricole et rural. Leurs compétences relèvent du technique (adapter les conduites techniques aux contraintes du voisinage), mais aussi de l'animation territoriale (légitimer la place de l'agriculture dans un territoire auprès d'acteurs non agricoles) : on parle d'une logique de diversification<sup>14</sup>. Les chambres d'agriculture se trouvent déstabilisées par cette nouvelle donne ; leur présence est parfois fortement contestée, comme en témoigne le procès en 2009 qui oppose la chambre d'agriculture des Pyrénées Atlantiques et l'*Euskal Herriko Laborantza Ganbara*<sup>15</sup>.

### *TE2: Le retour de l'État dans les orientations de la politique de développement agricole?*

Dans ce nouveau contexte, l'État est amené à redéfinir son rôle : plutôt que d'évoquer le désengagement de l'État, ne doit-on pas désormais parler d'un « renouvellement et (d') une complexification des rôles de l'État »<sup>16</sup> : face à la multiplication des mots d'ordre formulés aux agriculteurs, l'État doit garantir la prise en compte des attentes de la société dans les pratiques agricoles, à travers la politique de développement agricole et rural.

9. Enquête réalisée sur un échantillon de 2400 agriculteurs de moins de 65 ans (SCEES, 1983).

10. Mundler P., Labarthe P., Laurent C., *op.cit.*

11. Ces tendances masquent d'importantes différences selon

les tailles des exploitations, les statuts professionnels, les activités liées à l'exploitation. Mundler P., Labarthe P., Laurent C., *id.*

12. Mundler P., Labarthe P., Laurent C., *ibid.*

13. Brives Hélène, *op. cit.*

14. Entretien avec Sandrine Petit, ingénieur de recherche au Laboratoire de recherche sur les Innovations Socio-techniques et Organisationnelles en agriculture (LISTO) de l'INRA.

15. Euskal Herriko Laborantza Ganbara ou Chambre d'agriculture du Pays basque :

Laetitia Chavreul, «L'éleveur veut faire chambre à part», *Le Monde*, 29/01/09.

16. Entretien avec Christophe Albaladejo du Département des Sciences pour l'Action et le développement de l'INRA.

Dans les années 2000, la question de l'arbitrage dans la distribution des aides au développement agricole est vivement critiquée *via* le fonctionnement de l'ANDA<sup>17</sup>. La création de l'ADAR (Agence de Développement Agricole et Rural, créée en 2003, puis CASDAR en 2006) correspond à une reprise en main par l'État de la gestion des fonds publics (les organisations professionnelles y tiennent un rôle consultatif). Les trois grandes familles de bénéficiaires (chambres d'agriculture, instituts techniques, Coop de France) définissent leurs contrats d'objectifs en suivant les orientations du PNDAR (Programme National de Développement Agricole et Rural). Toutefois, « les orientations nationales n'ont jamais été très contraignantes et la répartition des aides a toujours été fondée, de fait, non sur la nature des projets, mais sur la reconduction des subventions dans une logique de financement pérenne de structures »<sup>18</sup>. Le reste des aides bénéficie aux ONVAR et aux appels à projets émanant de partenariats entre ces différents acteurs.

#### *TE3: L'État intervient pour la mutualisation des acteurs du développement*

Face à l'émergence de nouveaux acteurs et la « privatisation » du conseil agricole, l'État se positionne comme le moteur d'un mouvement de mutualisation des actions de développement à travers sa politique de développement et divers dispositifs favorisant les coopérations entre les organismes (Réseaux Mixtes Technologiques). Ce mouvement est également impulsé par l'Europe ; en 2003, la réforme de la PAC comprend le SCA qui appelle une rationalisation des prestations de conseil pour pallier au manque de lisibilité : pour une mise en commun au niveau local des activités de conseil (compétences, modalités, évaluation). Cette nécessité de rationalisation des actions est aussi liée à l'évolution des effectifs et des métiers : diminution du nombre d'agriculteurs, faible évolution du nombre d'acteurs du développement .

#### *TE4: La régionalisation des politiques de développement agricole : vers une nouvelle gouvernance agricole ?*

Au niveau local, les collectivités territoriales (Conseils généraux et régionaux) développent leurs politiques agricoles (incitations financières et orientations de développement), des acteurs nouveaux du territoire émergent (les agences de l'eau, les gestionnaires de l'environnement), créant parfois des tensions avec

la profession. Ces tensions se ressentent au niveau des chambres, parfois écartelées entre les exigences environnementales des partenaires et les pratiques des agriculteurs.

Il faut noter que ce mouvement de régionalisation est aussi le fait des organismes de développement (les chambres d'agriculture, les organismes économiques) et des services déconcentrés de l'État, qui évoluent actuellement vers la mutualisation de leurs services, et s'organisent de plus en plus régionalement plutôt qu'au niveau départemental.

*TE5: L'émergence des nouvelles technologies de l'information et de la communication* comme outils à la disposition des agriculteurs, émergence de communautés internet.

#### **Prospective de la variable**

##### *Incertitude Majeure (IM) 1 :*

##### *Décloisonnement des champs de compétences et concurrence accrue entre les acteurs*

Les champs de compétences des différents acteurs du développement agricole tendent à se décroiser, dans un contexte de concurrence accrue entre les organismes. La dualité entre le conseil économique et le conseil technique semble être une fausse opposition<sup>19</sup> : la tendance va vers la prestation de divers services pour l'amélioration des performances des exploitations. Les organismes de développement agricoles tendraient à embrasser l'ensemble des champs de compétences (technique, économique, juridique, administratif, environnemental, énergétique, etc.). Les rôles des acteurs se complexifient, ce qui suscite des tensions dans leurs fonctions (tensions entre contrôle et conseil)<sup>20</sup>.

Quels effets ces tensions auront-elles sur la lisibilité de l'offre de conseil dans le futur ? Quelle cohérence dans les mots d'ordre ?

*IM2 :* Face aux incertitudes qui entourent la définition de la politique de développement et le concept de « durabilité », les divers dispositifs et acteurs du conseil vont-ils davantage prendre en compte le développement durable, l'environnement, l'énergie, etc. ?

*IM3 :* Le conseil agricole passe-t-il d'une logique de prescription linéaire, descendante à une logique ascendante (idée de co-construction), sur le mode de fonctionnement des CIVAM ou des CETA ? Notamment la montée réglementaire, le respect

17. CDC, Les aides au développement agricole, <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/9-aides-developpement-agricole.pdf>

18. CDC, *op. cit.*

19. Entretien avec Philippe Boulet, directeur du développement au Réseau CER France.

20. Lémery B., « Nouvelle agriculture, nouvelles formes d'exercice et nouveaux enjeux du conseil aux agriculteurs », dans Rémy Jacques, Brives Hélène, Lémery Bruno, *op. cit.*

des normes de conditionnalité « nécessiteraient un accompagnement susceptible de dépasser la simple prescription pour co-construire avec les agriculteurs, le conseil permettant de concevoir des aménagements de leurs pratiques adaptés à ces nouveaux enjeux ». <sup>21</sup>

### Hypothèse 1

#### *Privatisation du conseil dans une logique de filières*

La baisse des financements publics au développement agricole (CASDAR) continue progressivement, ce qui affaiblit encore les chambres d'agriculture. Elles ne parviennent plus à se positionner comme médiateurs, au niveau local, des acteurs du développement agricole et perdent de plus en plus de légitimité. Le conseil est principalement réalisé par les agro-fournisseurs, les coopératives, les industriels de transformation, dans une logique de filières. À l'instar de pays européens voisins, des bureaux d'études prennent une place croissante dans le champ du conseil agricole. La concurrence entre acteurs s'accroît.

Les intérêts commerciaux des industries agro-alimentaires prennent le pas sur les activités d'accompagnement et les producteurs perdent leur autonomie dans la gestion de leurs exploitations. Le secteur privé investit dans les technologies pour répondre aux défis énergétiques : ce système est relativement efficace en termes d'innovations, mais il favorise les inégalités d'accès parmi les producteurs.

Cette tendance est favorisée par une baisse des dépenses publiques dans la politique de recherche et développement.

Les partenariats entre les acteurs du développement territorial se contractualisent ; des réseaux se créent localement entre le secteur privé, les collectivités, les agriculteurs pour le développement de telle ou telle filière. Cette configuration ne permet pas de clarifier de manière homogène la notion de développement agricole durable et son interprétation se décline au niveau local, au cas par cas.

À la marge de ce système continuent de se développer des groupes de développement locaux.

### Hypothèse 2

#### *Territorialisation : Partenariats chambres d'agriculture-collectivités locales*

Les tensions croissantes qui habitent les chambres d'agriculture (représentativité, orientation des actions) amènent à faire évoluer leur mode de gouvernance : leur représentativité s'élargit (autres activités rurales représentées, syndicats des agriculteurs biologiques intégrés, etc.). Leur légitimité se renforce en tant que coordinateurs territoriaux du développement agricole. Pour cela, elles créent des relations étroites

avec les autres acteurs du territoire (gestionnaires de l'environnement, collectivités, associations, etc.) au sein de dispositifs de développement organisés (PNR, Pays, Pôles d'excellence rurale, associations de consommateurs, etc.). Ces partenariats favorisent une meilleure prise en compte des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement dans le conseil agricole (par exemple les réseaux locaux pour la récupération du lisier et la méthanisation se développent).

Parallèlement, le rôle des régions dans les politiques de développement agricole se renforce. Une « nouvelle gouvernance <sup>22</sup> » de l'agriculture voit le jour.

Mais les objectifs de développement varient selon les territoires, et les inégalités de développement sur l'ensemble de la « ferme France » sont croissantes en l'absence de péréquation nationale.

### Hypothèse 3 *Politique étatique d'accompagnement*

Face notamment aux défis posés à l'agriculture par la lutte contre le changement climatique (adaptation et atténuation), le retour de l'État dans la politique de développement agricole et rural se renforce tant dans les orientations que dans les moyens financiers (efforts dans la recherche agronomique, notamment dans les pratiques moins énergivores, la réduction des GES, alimentation du bétail, etc.).

Les chambres d'agriculture deviennent les bras armés d'une politique nationale volontariste. Les actions de développement prises en charge par les acteurs du développement autres que les chambres sont fortement influencées au niveau national dans le cadre de contrats d'objectifs rigoureux. Les partenariats sont ainsi contrôlés au niveau national. Le conseil est diffusé majoritairement grâce aux NTIC, les interventions sur les exploitations étant trop coûteuses du fait de la diminution de la population agricole.

Cette configuration permet de lisser les niveaux de développement parmi les territoires ; néanmoins, elle ne convient pas à l'ensemble des producteurs (la faiblesse de la couverture du conseil par les diverses structures, et les disparités d'accès se creusent) et la présence de groupements autonomes se développe à la marge.

21. Mundler P., Labarthe P., Laurent C., *op.cit.*

22. Claude Compagnonne, Sandrine Petit, Bruno Lémery, *A new role of mediator for extension services: a challenge for the Chambers of agriculture in France*, 2008.

#### Hypothèse 4

##### *Autonomisation du dispositif de développement par les agriculteurs*

Face au désengagement de l'État, de nouvelles configurations se mettent en place pour relier les activités de recherche et les expérimentations sur les exploitations (type Groupe de Recherche en Agriculture Biologique). Le financement de la recherche s'effectue majoritairement par le biais d'appels à projets (institutions internationales, Commission européenne, État, etc.) qui favorisent les partenariats entre les acteurs.

Au niveau local, le monde agricole s'organise de manière autonome. Les réseaux de partage mixtes et ascendants (à l'image de l'association *Euskal Herriko Laborantza Ganbara* au pays basque) deviennent les instances les mieux reconnues par les agriculteurs et les autres acteurs des territoires. Elles bénéficient du soutien des collectivités locales.

Les NTIC représentent une source d'information principale ; les agriculteurs y trouvent des informations complètes, notamment sur des aspects techniques. La presse agricole, mais aussi les fournisseurs (coopératives et négoce) développent leurs services en ligne (*newsletters*, etc.), de plus en plus de conseils liés à la gestion des exploitations sont accessibles sur le net.

Les services pris en charge par les organismes de développement (les chambres) se centrent sur les aspects réglementaires et de contrôle.