

Modernisation de l'action publique



Évaluation de la politique de développement agricole

Pilotage
Bertrand Hervieu, vice-président du CGAAER

avec
Barbara Bour-Desprez, Jean-Louis Buer
Jean-Laurent Cascarano, Fabrice Dreyfus, Georges Gosset

et les contributions de
André Alanore, Jacques Bourdreux,
Hélène Lecoeur, Anne-Marie Mitaut, Viviane Moquay,
Gilbert Pernin, Dominique Riffard, Xavier Toussaint
de Bruno Hérault, Centre d'étude et de prospective
et d'Anick Leblanc Cuvillier, documentaliste

Introduction

Le développement agricole a pour objet de contribuer à l'adaptation de l'agriculture aux évolutions scientifiques, technologiques, économiques et sociales dans le cadre des objectifs de développement durable, de protection de l'environnement, de qualité des produits, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de maintien de l'emploi en milieu rural (articles 137 et 138 de la loi du 9 juillet 1999).

La politique de développement agricole est définie et mise en œuvre par concertation entre l'Etat et les organisations professionnelles agricoles. Les actions sont conduites avec le concours de l'Etat et éventuellement des collectivités territoriales, par des organismes publics et privés (organismes consulaires, associatifs, coopératifs et instituts techniques). Les crédits publics sont issus du budget de l'Etat, d'un compte d'affectation spéciale, de la TATFNB, de crédits européens et de fonds propres des organismes reposant notamment sur des prestations facturées aux bénéficiaires.

La politique de développement agricole vise à permettre aux agriculteurs de prendre les décisions les plus appropriées dans la conduite technique, économique et environnementale de leur exploitation, en disposant de l'information la plus pertinente et de conseils adaptés tant pour leurs options stratégiques que leurs choix techniques au quotidien.

Elle a accompagné les étapes d'évolution de l'agriculture française depuis les années soixante, qu'il s'agisse de la reconstruction et de la modernisation de l'après-guerre, de la mise en place de la PAC, de la conquête des marchés extérieurs, de la politique de qualité et depuis 1999, de la multifonctionnalité de l'agriculture et de la prise en compte des questions environnementales.

Le contexte de cette politique a profondément changé depuis qu'elle a été initiée il y a cinquante ans :

- la forte diminution du nombre d'agriculteurs, l'élévation continue et significative de leur niveau de qualification, la diversité croissante de leurs origines et de leurs projets d'exploitation et de vie transforment la demande des agriculteurs ;
- l'ouverture croissante des marchés rend les prix plus volatils et le cadre de décision des agriculteurs plus complexe ;
- la prise de conscience croissante par l'opinion des incidences environnementales de l'activité économique – et notamment agricole – rend indispensable une prise en compte de ces questions très en amont dans la conduite d'une exploitation ;
- l'impact du changement climatique impose une anticipation dans l'orientation des systèmes d'exploitation.

Ces évolutions démographiques, économiques, environnementales et sociétales modifient profondément l'approche de la politique publique de développement agricole. On est passé au cours des vingt dernières années d'une logique de transfert de solutions techniques à une logique d'innovation participative, où le conseil stratégique (porté par les organisations en charge du développement agricole), qu'il soit collectif ou individualisé, doit être plus interactif et s'adapter à une demande complexe.

Cela demande, plus encore que par le passé, une utilisation efficiente des moyens engagés et des compétences mises au service de cette politique. D'ores et déjà, cette évolution a été engagée par les chambres d'agriculture avec le projet « Terres d'Avenir » et le renforcement d'une approche régionalisée de la structuration de leur dispositif. Il en va de même pour le mouvement coopératif qui s'est structuré au niveau régional. Les instituts techniques ont engagé des regroupements de moyens pour optimiser leur activité. Enfin depuis 2009, avec la mise en place du CASDAR et de contrats d'objectifs ciblés, avec celle d'appels à projets multi opérateurs, avec la création des réseaux mixtes de technologie, l'État agit dans une double logique d'objectifs prioritaires et de renforcement des synergies entre les opérateurs.

C'est dans ce cadre, ainsi que dans la perspective d'une réorientation du dispositif pour accompagner la transition vers une agriculture multiperformante en incitant à l'évolution des systèmes et des pratiques, que s'inscrit la présente évaluation.

Sommaire

Introduction	3
RESUME	7
1. OBJECTIF ET METHODE DE L'EVALUATION	9
1.1 Le contexte et l'objet de l'évaluation	11
1.2 Le champ de l'évaluation	11
1.3 Deux références distinctes pour les phases de l'évaluation et des scénarios	11
1.3.1 La référence pour l'évaluation : Loi d'orientation agricole de 1999	12
1.3.2 La référence pour les scénarios : performance économique et environnementale.....	12
1.4 Questions évaluatives	12
1.5 Méthodologie et outils mobilisés	14
1.5.1 Quatre chantiers menés en parallèle pour l'établissement du diagnostic.....	14
1.5.2 Quatre séminaires d'analyse et d'échange autour de l'information collectée	16
1.5.3 Élaboration de scénarios théoriques.....	16
2. LE DISPOSITIF DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE : ETAT DES LIEUX	19
2.1 Historique, contexte et enjeux	21
2.1.1 Le développement agricole, un dispositif public pour accompagner la modernisation de l'agriculture	21
2.1.2 Le tournant des années 90, une période de turbulences pour le développement agricole	21
2.1.3 De nouveaux objectifs définis par les lois de 1999 et 2006	22
2.2 Des acteurs pluriels et des moyens humains importants	23
2.3 Les modalités de gouvernance du dispositif public de développement agricole et son fonctionnement	24
2.3.1 Au plan national, un pilotage et une gouvernance multipolaires	24
2.3.2 Au plan territorial, un pilotage et une gouvernance fragmentés	25
2.3.3 Le suivi et l'évaluation du dispositif	26
2.4 Le fonctionnement du dispositif public de développement agricole	26
2.4.1 Une dynamique convergente recherche - développement - formation	26
2.4.2 Une multiplicité de modes opératoires et de compétences des opérateurs de terrain	27
2.5 Le financement public et les moyens du dispositif de développement agricole	30
2.5.1 État des lieux du financement public et des opérateurs bénéficiaires	31
2.5.2 Une taxe affectée fondée sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles : le CASDAR	31
2.5.3 Une taxe pour frais de Chambres d'agriculture, départementalisée et fondée sur le foncier non bâti (TATFNB) : quelques constats	32
2.6 Le développement agricole dans les départements d'outre-mer (DOM)	33
2.6.1 Caractéristiques du dispositif de développement agricole	33
2.6.2 Les évolutions engagées depuis 2009	34
2.7 Des dispositifs étrangers très divers pour des objectifs convergents	34
2.7.1 Recherche et expérimentation : une adaptation en cours à une agriculture en transition	34
2.7.2 Transfert d'innovation et de technologie, accompagnement des agriculteurs et conseil : une implication publique variable.....	35
3. RESULTATS DE L'EVALUATION : DIAGNOSTIC EVALUATIF	39
3.1 La pertinence des objectifs du développement agricole et de la recherche appliquée au regard des enjeux de la politique agricole	41
3.1.1 Des objectifs globalement pertinents, mais une déclinaison imparfaite	41
3.1.2 Une dynamique de la recherche plus lente que l'évolution des politiques	42

3.2 La cohérence des moyens mis en œuvre.....	43
3.2.1 Une cohérence verticale déstabilisée par l'évolution des objectifs.....	43
3.2.2 Une cohérence imparfaite entre programmes du fait de l'hétérogénéité de la transcription du PNDAR.....	44
3.2.3 Des synergies peu organisées et des concurrences persistantes entre opérateurs du conseil	45
3.3 L'efficacité du pilotage et de la mise en œuvre du développement agricole	47
3.3.1 L'efficacité du pilotage au plan national	47
3.3.2 Contribution aux objectifs de référence	48
3.4 L'efficacité des ressources affectées	52
3.4.1 Rappel des moyens mobilisés	52
3.4.2 Une efficacité à l'échelle des moyens consacrés	53
3.5 Les réponses aux attentes des donneurs d'ordre et des agriculteurs	55
3.5.1 La satisfaction des donneurs d'ordre et des autres parties prenantes.....	55
3.5.2 La satisfaction des agriculteurs	56
4. CONCLUSIONS DE L'EVALUATION	61
5. TROIS SCENARIOS THEORIQUES A L'HORIZON 2025.....	65
5.1 Des scénarios qui s'inscrivent dans un contexte en évolution.....	67
5.2 Un cadrage des scénarios correspondant aux objectifs de la commande	67
5.3 Un cadrage des scénarios par l'évolution des politiques publiques	67
5.4 Un cadrage des scénarios qui intègre les conclusions du diagnostic évaluatif	68
5.5 Les objectifs et chantiers communs aux trois scénarios.....	68
5.6 Descriptif de trois scénarios théoriques.....	69
Le scénario Inflexion	70
Impacts du scénario Inflexion à l'horizon 2025.....	71
Le scénario Régionalisation.....	72
Impacts du scénario Régionalisation à l'horizon 2025	74
Réflexion sur une hypothèse de décentralisation de la politique de développement agricole	75
Le scénario Libéralisation.....	76
Impacts du scénario Libéralisation à l'horizon 2025	77
5.7 Appréciation des impacts des scénarios.....	78
5.8 Analyse des forces et faiblesses des scénarios	79
6. RECOMMANDATIONS.....	81
Recommandation 1 : mieux identifier, produire et diffuser les innovations	83
Recommandation 2 : veiller à l'accessibilité du conseil et à son adaptation	83
Recommandation 3 : faire converger les outils du développement agricole	84
Recommandation 4 : affirmer la gouvernance et renforcer le pilotage national par l'État et le pilotage régional État-Région.....	84
Recommandation 5 : refonder les liens contractuels avec les acteurs du développement agricole	85
Recommandation 6 : optimiser le financement public du développement agricole	86
ANNEXES	87
BIBLIOGRAPHIE	128
LISTE DES SIGLES.....	134

Résumé

L'évaluation de la politique de développement agricole réalisée dans le cadre de la modernisation de l'action publique à la demande du ministre de l'agriculture vise à apprécier les inflexions à apporter au dispositif existant pour accompagner la transition de l'agriculture vers des performances multiples, en particulier économique et environnementale.

L'efficacité de la politique est appréciée au regard des objectifs donnés par la Loi de 1999, après en avoir confirmé la pertinence. Globalement cette appréciation fait apparaître :

- une élévation très nette de la qualification des exploitants agricoles,
- des résultats favorables à la compétitivité économique de l'agriculture française,
- des résultats positifs en matière de qualité des produits,
- des résultats plus nuancés pour ce qui est de la protection de l'environnement dont la traduction dans les orientations et dans la mise en œuvre a tardé,
- une prise en compte insuffisante de l'emploi et des conditions de travail.

Les ressources publiques affectées au développement agricole par l'État, mais également par les collectivités territoriales et dans une moindre mesure par l'Union européenne, ont été évaluées à 450 M€ environ pour l'année 2011. Elles représentent une part essentielle des budgets des Instituts techniques agricoles, des Chambres d'agriculture, et des organismes nationaux à vocation agricole et rurale regroupées par l'État sous le sigle ONVAR.

De 2009 à 2013, une partie de ces ressources a alimenté une dynamique d'appels à projets favorable au transfert d'innovation, qui a commencé à orienter la politique au regard de l'attente sociétale vis-à-vis d'une performance tant environnementale qu'économique.

Le maillage du secteur agricole par les acteurs du développement agricole est important :

- près de 23 500 conseillers tant privés que publics, dont un tiers relève des Chambres d'agriculture, interviennent à des degrés divers auprès des exploitations agricoles françaises,
- les organismes porteurs de la politique publique de développement agricole, Instituts techniques et Chambres d'agriculture surtout, emploient près de 10 000 salariés.

La satisfaction importante des agriculteurs, confirmée par les résultats du sondage effectué auprès de 2 500 agriculteurs en juin 2013 dans le cadre de cette évaluation, est tempérée par plusieurs constats :

- La logique historique descendante de la chaîne du progrès ne répond plus que partiellement aux attentes diversifiées des agriculteurs d'aujourd'hui et l'organisation du travail dans les exploitations agricoles est absente de cette chaîne du progrès.
- L'accès au développement agricole reste hétérogène selon le type d'agriculteurs et les filières et la dimension territoriale est peu prise en compte dans la définition des objectifs.
- Les organismes bénéficiant de fonds publics et les acteurs coopératifs ou privés coexistent. On n'observe pas de concertation entre eux pour optimiser les moyens globaux, notamment en matière de conseil.
- L'évaluation fait enfin le constat d'un déficit de références, en particulier pour l'intégration des données environnementales dans les systèmes d'exploitation, de leur faible harmonisation et de leur diffusion insuffisante par les Instituts techniques agricoles, les Chambres d'agriculture et les coopératives.

L'efficacité en matière d'amélioration du niveau de compétence des agriculteurs dont un grand nombre est bénéficiaire de la politique, et l'efficacité des initiatives pilotes de développement agricole en faveur de la prise en compte de l'environnement constituent un atout pour la puissance publique au moment où elle s'engage dans l'orientation ambitieuse de la double performance.

Trois scénarios théoriques ont cherché à décrire des futurs possibles contrastés pour le développement agricole afin d'alimenter la réflexion en appréciant les conséquences possibles

- d'une inflexion de la politique,
- de la régionalisation du développement agricole,
- de la libéralisation du conseil et du financement de la concurrence.

C'est sur la base du diagnostic, ainsi que des réflexions qu'il alimente, qu'ont été formulées des recommandations visant l'outil mis au service de la politique du développement agricole. Ces recommandations portent sur :

- la production, l'identification et la diffusion des innovations,
- l'accessibilité du conseil et son adaptation à des attentes nouvelles et complexes,
- la convergence des programmes menés par les acteurs,
- la gouvernance et le renforcement du pilotage national par l'État ainsi que le pilotage régional État - Région,
- les liens contractuels avec les acteurs du développement agricole,
- l'optimisation du financement public du développement agricole.

Mots clés : Chambre d'agriculture, conseil agricole, coopérative, Institut technique, innovation

1. Objectif et méthode de l'évaluation



©Xavier Remongin/Min.agri.fr

1.1 Le contexte et l'objet de l'évaluation

Sous l'autorité du Premier ministre, le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) a lancé une première série d'évaluation des politiques publiques, afin de vérifier leur adéquation avec les besoins et attentes des citoyens, d'identifier des marges d'efficacité et d'efficience, de hiérarchiser les priorités. Le CIMAP, lors de sa réunion du 18 décembre 2012, a retenu la proposition du Ministre chargé de l'agriculture de conduire une évaluation de la politique de développement agricole.

Dans sa note de proposition qui rappelait le cadre législatif du développement agricole (articles L. 820-1, 820-2 et 820-3 du Code rural) ainsi que les acteurs et canaux de financement sur lesquels s'appuie l'État, le ministre chargé de l'agriculture indique que « *L'enjeu principal de cette évaluation consiste à adapter le développement agricole aux nouvelles orientations traduites dans l'approche Produisons autrement définissant un projet agro-écologique pour la France. Il s'agit de concilier l'efficacité économique et environnementale de nos productions agricoles* ».

L'évaluation vise à identifier les leviers nécessaires à la conduite de cette politique. Elle s'articule donc en deux phases successives :

- La phase de diagnostic, dont l'objet est d'apprécier l'efficacité de la politique de développement agricole menée jusqu'à ce jour, en comparant les objectifs assignés, les résultats atteints et les moyens mobilisés ; il s'agit bien d'évaluer résultats et moyens à l'aune des objectifs fixés antérieurement.
- La phase d'élaboration de scénarios afin de dégager des propositions d'évolution correspondant au nouveau cadre de référence que constituent les orientations retenues par le ministre dans le « *Produisons autrement* » et « *Le projet agro-écologique pour la France* ».

1.2 Le champ de l'évaluation

Conformément à la lettre de mission, le périmètre principal de l'évaluation porte sur le pilotage et l'utilisation des crédits publics qui financent les activités de développement agricole : CASDAR¹, TATFNB², FranceAgriMer, ODEADOM³, FEADER⁴, co-financements et financements directs par les Collectivités territoriales. Le périmètre concerne en priorité les acteurs qui bénéficient de ces financements publics : Chambres d'agriculture et APCA⁵, Instituts techniques agricoles et ACTA⁶, Organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR), Coop de France... Toutefois, une approche large du développement agricole impliquera d'analyser également le rôle de nombreux autres acteurs (contrôle de performances, centres de gestion, coopératives et entreprises amont et aval de l'agriculture, établissements d'enseignement agricole...) ainsi que la contribution de dispositifs spécifiques (ex : Écophyto 2018).

Pour certains dispositifs de financement (ex : CASDAR) et certains acteurs (ex : Instituts techniques, Chambres d'agriculture), ont été exploités les travaux d'évaluation existants. Toutefois les limites des évaluations récentes résident principalement dans l'insuffisance d'études et d'analyse de l'impact sur les agriculteurs. Dans la mesure où l'un des enjeux actuels est de replacer l'agriculteur au cœur de l'innovation et de l'adaptation aux changements, un objet central de l'évaluation portera sur la perception et l'appréciation qu'ont les agriculteurs du développement agricole et de ses acteurs, et sur les besoins ou attentes qu'ils expriment dans ce domaine.

1.3 Deux références distinctes pour les phases de l'évaluation et des scénarios

La référence du diagnostic de la politique de développement agricole qui constitue une analyse rétrospective est par nature historique, alors que les scénarios prospectifs visent à déterminer la réponse optimale aux enjeux du futur. On a donc par essence deux références distinctes pour les deux phases successives : un référentiel récapitulatif pour l'analyse et un référentiel projectif qui permet d'orienter vers un nombre restreint de scénarios.

¹ CASDAR : Compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et rural

² TATFNB : Taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti

³ ODEADOM : Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer

⁴ FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural

⁵ APCA : Assemblée permanente des Chambres d'agriculture

⁶ ACTA : Association de coordination de technique agricole

1.3.1 La référence pour l'évaluation : Loi d'orientation agricole de 1999

Le choix est fait de prendre pour référence la définition et les objectifs du développement agricole de la Loi d'orientation agricole de 1999.

Art. 137 modifiant le Code rural

« Art. 820-1 : Le développement agricole a pour mission de contribuer à l'adaptation permanente de l'agriculture et du secteur de la transformation des produits agricoles aux évolutions scientifiques, technologiques, économiques et sociales dans le cadre des objectifs de développement durable, de qualité des produits, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de maintien de l'emploi en milieu rural.

Relèvent du développement agricole :

- 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

La politique de développement agricole est définie et mise en œuvre par concertation entre l'État et les organisations professionnelles agricoles. Elle est régulièrement évaluée.

Art. 820-2

Les actions de développement agricole sont réalisées avec le concours de l'État et éventuellement des collectivités territoriales par des organismes publics ou privés, en particulier les Chambres d'agriculture, les établissements d'enseignement agricole et les groupements professionnels à caractère technique, économique et social. »

1.3.2 La référence pour les scénarios : performance économique et environnementale

L'enjeu principal est l'adaptation du développement agricole aux nouvelles orientations de la politique agricole visant à l'efficacité tant économique qu'environnementale des modes de production agricole. L'objectif de référence pour les scénarios est en conséquence un dispositif de développement agricole venant à l'appui de la conception, de la mise en place et du fonctionnement de systèmes d'exploitation performants tant en termes de compétitivité économique que de qualité écologique. C'est en fonction de cet objectif de référence que sont modulés les facteurs qui ont été identifiés comme déterminants et que sont formulées les hypothèses.

1.4 Questions évaluatives

Ont présidé à la caractérisation des grandes questions évaluatives tant la préoccupation d'un diagnostic étayé sur les questions de mise en œuvre (question 3) et de cohérence des moyens (question 2), d'efficacité de ces moyens (question 5), que le souci d'un diagnostic permettant d'éclairer l'avenir sur la pertinence des objectifs (question 1), l'efficacité du dispositif (question 4), ainsi que sur la satisfaction des bénéficiaires (question 6) au sens de la modernisation de l'action publique (MAP), c'est à dire des agriculteurs, mais aussi des agents chargés de la mise en œuvre chez les opérateurs du développement agricole et dans les services de l'État ou des Collectivités.

Sur la base de la lettre de mission figurant en annexe, les questions évaluatives telles que la mission les a examinées étaient formulées ainsi :

Question 1 :

La politique publique de développement agricole est-elle pertinente dans ses objectifs ?

- Les objectifs étaient-ils clairement énoncés dans le Code rural et dans sa déclinaison administrative ?
- Ont-ils été reformulés au fil du temps, et sur quelles thématiques ?
- Ont-ils été compris et appréhendés par les intervenants de terrain et par les agriculteurs ?
- Le dispositif visait-il à répondre à des enjeux territoriaux de développement agricole ?

Question 2

Quelle est la cohérence interne et externe du dispositif de développement agricole ?

- Quelle est la cohérence interne entre les programmes et actions bénéficiant de fonds publics ?
- Quelle est la cohérence externe du dispositif public avec l'ensemble des activités de développement agricole et d'accompagnement des agriculteurs ?
- Le dispositif a-t-il favorisé collaborations et synergies ou conduit à des concurrences, redondances ou lacunes ?
- L'État, au travers de ses dispositifs institutionnels, a-t-il assuré une gouvernance satisfaisante de la politique ?
- Les moyens humains, financiers, matériels, le dispositif de suivi et de contrôle ont-ils été correctement dimensionnés et judicieusement utilisés ?

Question 3

Quelles sont les réalisations en termes d'accompagnement des agriculteurs ?

- Quelle est la proportion des agriculteurs bénéficiaires et quelle est l'incidence de leur âge, de la taille de l'exploitation, du type de production ou de la région ?
- Qui sont les intervenants de l'accompagnement des agriculteurs et du conseil ?
- Quels sont les types de prestations et les services rendus sur le plan quantitatif et sur le plan qualitatif ?
- Quels sont les domaines et les registres des prestations apportées : agronomie, gestion, informatique... ?

Question 4

Quelle est l'efficacité de la politique par rapport à ses différents objectifs ?

- En quoi la politique a-t-elle contribué à la modernisation, à la productivité, à la compétitivité de l'agriculture française ?
- En quoi a-t-elle favorisé la prise en compte de l'environnement dans l'activité agricole ?
- En quoi a-t-elle favorisé l'emploi et la sécurité au travail ?
- Quelle est sa contribution à l'élévation du niveau de compétence et de qualification des agriculteurs ?

Question 5

La politique est-elle efficiente en fonction des résultats obtenus au regard des moyens mobilisés ?

- Quels programmes ou aspects de la politique sont particulièrement efficaces ?
- Quels programmes ou actions sont peu efficaces et aurait-on pu faire aussi bien avec moins de moyens mobilisés ?
- L'efficacité observée renvoie-t-elle au coût des moyens humains, financiers, matériels ?

Question 6

Quelle est la satisfaction des différentes parties prenantes à la politique de développement agricole, et notamment,

- Comment les agriculteurs perçoivent-ils le dispositif du développement agricole, ses réalisations et ses acteurs, en fonction des solutions apportées aux problèmes qu'ils rencontrent et de l'aide à la prise de décision pour l'évolution de leur exploitation ?
- Quel est le degré de satisfaction des intervenants, en particulier des conseillers des Chambres d'agriculture ?

1.5 Méthodologie et outils mobilisés

Les travaux d'évaluation confiés au CGAAER par lettre de mission du 12 mars 2013 ont été menés à partir de mars 2013.

1.5.1 Quatre chantiers menés en parallèle pour l'établissement du diagnostic

Les travaux d'évaluation ont été organisés en fonction des questions évaluatives clés pour focaliser le travail d'évaluation et guider la réflexion vers une analyse approfondie sur ces points.

Les questions évaluatives sont en relation avec les critères usuels de l'évaluation et visent à apprécier :

- la pertinence (des objectifs en premier lieu),
- la cohérence (des moyens mis en œuvre surtout),
- l'efficacité en termes de résultats obtenus par rapport aux objectifs visés, ainsi que l'impact plus général du dispositif,
- l'efficacité en termes de coût des moyens mis en œuvre au regard des résultats,
- la satisfaction, en particulier des agriculteurs au regard de leurs attentes.

Les questions évaluatives ont orienté la collecte d'information. Quatre outils de collecte de l'information ont été mobilisés.

- une recherche et une analyse documentaire donnant la possibilité de requêtes, transversales pour agréger les éléments de diagnostic par question évaluative, ainsi que les éléments de perspectives utiles pour l'élaboration des scénarios,
- un recueil de données auprès des têtes de réseaux du développement agricole et des autres parties prenantes,
- des entretiens auprès des parties prenantes dans trois régions,
- un questionnaire d'enquête auprès de 2 502 agriculteurs.

L'analyse documentaire

Premier élément d'investigation, l'analyse de la documentation disponible (textes législatifs et réglementaires, publications universitaires, rapports d'évaluation, presse...) qui a fait l'objet d'un repérage et d'une sélection pour constituer un corpus documentaire de référence, avait pour objectif de conduire une analyse globale du dispositif actuel du développement agricole et de son fonctionnement en termes de gouvernance, de partenariats, de financement ainsi que les principales activités et réalisations.

L'analyse documentaire vise à donner une vision étayée des objectifs de référence et de leur évolution éventuelle, à décrire le dispositif existant, à repérer des tendances, à recueillir des « dires d'experts », universitaires en particulier. Elle a été utilisée pour disposer d'une comparaison internationale, en particulier européenne, des dispositifs.

L'analyse documentaire est nécessaire tout au long de l'évaluation, et alimente la phase d'élaboration des scénarios, chaque document et chaque entretien étant exploité en distinguant les éléments utiles pour le diagnostic de ceux qui seront exploités pour les scénarios.

Elle vise à apporter, notamment :

- au travers des textes de référence et de leur déclinaison, des réponses à la question relative aux objectifs et à leur pertinence par rapport à la politique agricole,
- au travers des conventions, des synthèses et des rapports, des éléments sur la cohérence des moyens mis en œuvre, ainsi que sur leur efficacité.

Les documents étudiés sont présentés dans la liste figurant en annexe.

Le recueil de données auprès des têtes de réseaux du développement agricole et des autres parties prenantes

Ces éléments ont été ensuite complétés auprès des responsables des têtes de réseau du développement agricole, l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, l'Association de coordination technique agricole, InVivo-Coop de France ainsi qu'auprès du Centre national des Centres d'économie rurale, du réseau TRAME, de la Fédération nationale des CIVAM⁷ et de la Fédération nationale des CUMA⁸, afin de recueillir des données quantitatives aussi homogènes que possible sur la base d'un guide d'entretien figurant en annexe qui leur a été adressé une semaine avant les entretiens. Ceci pour confirmer les éléments documentaires et les compléter, ainsi que pour avoir un commentaire, tant sur la pertinence que sur la cohérence des moyens, et pour approcher l'efficacité au regard des retours de terrain dont dispose l'échelon central des opérateurs.

Les entretiens auprès des parties prenantes dans trois régions

Trois équipes de missionnaires se sont rendus en région, fin mai début juin, afin d'y rencontrer les parties prenantes du dispositif de développement agricole. Les régions retenues, en raison de la diversité des systèmes de production, ont été le Centre et en particulier le département du Cher, la Lorraine, en particulier la Meurthe et Moselle ainsi que les Pays de la Loire, en particulier le Maine-et-Loire. Des guides d'entretien ont été préparés pour les trois types d'interlocuteurs : institutionnels et organismes, conseillers et animateurs, agriculteurs.

Au total, 90 entretiens ont été conduits : services de l'État (DRAAF⁹ et DDT¹⁰), Conseils régionaux, Agences de l'eau, Chambres régionales et départementales d'agriculture, des Coopératives, FDCUMA, CIVAM, GAB¹¹, Établissements d'enseignement... Le matériau, ainsi collecté dans les trois régions, a fait l'objet d'une analyse sur la base des questions évaluatives servant de cadre à la mission pour éclairer jeux d'acteurs, fonctionnements organisationnels, relations entre acteurs et effets de système.

Le questionnaire d'enquête auprès de 2 500 agriculteurs

Afin de mieux connaître les pratiques, la satisfaction et les attentes des chefs d'exploitation en matière de développement agricole vis-à-vis des prestations fournies par les différents organismes et intervenants dans le champ du développement agricole et d'en approcher l'efficacité de court et moyen terme ainsi que l'accès des différents profils d'exploitants aux différents types de prestations, une enquête a été commandée par le SGMAP¹² et le ministère chargé de l'agriculture auprès de BVA dans le cadre d'un marché liant cet institut de sondages au SGMAP.

L'enquête a été réalisée par téléphone du 3 juin au 5 juillet 2013 auprès d'un échantillon représentatif de 2 502 chefs d'exploitations agricoles, soit un nombre équivalent à celui de la dernière enquête réalisée sur ce sujet auprès d'exploitants agricoles par le SCEES (Service central des études économiques et des statistiques du ministère de l'agriculture) en 1983. La représentativité est appréciée par la méthode des quotas appliquée aux critères suivants : surface agricole utile de l'exploitation, région, production dominante et âge du chef d'exploitation. Elle vise à donner un modèle réduit de la réalité.

Afin d'améliorer la représentativité, le nombre d'agriculteurs interrogés par région et par production a été augmenté pour disposer de réponses suffisantes dans chaque secteur et dans chaque région, puis les résultats ont été redressés de façon à remettre ces deux variables à leur juste poids dans la ferme France.

Le questionnaire, fermé pour une part et ouvert pour certaines questions, visait à approcher la réalité ainsi que la représentation que s'en font les agriculteurs.

⁷ CIVAM : Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural

⁸ CUMA : Coopératives d'utilisation de matériel agricole

⁹ DRAAF : Direction régionale l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

¹⁰ DDT : Direction départementale des territoires

¹¹ GAB : Groupement des agriculteurs biologiques

¹² SGMAP : Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

1.5.2 Quatre séminaires d'analyse et d'échange autour de l'information collectée

Synthèse documentaire

Deux rencontres successives entre les membres de la mission chargés de l'analyse documentaire ont été consacrés à une analyse transversale par question évaluative des apports des différents documents de référence, afin d'établir conjointement une position commune sur les réponses apportées par l'analyse documentaire, ainsi que sur les éléments utiles pour l'établissement des scénarios.

Confrontation des consultations de terrain avec l'analyse documentaire

Tant les réponses aux questions évaluatives, que les éléments pour les scénarios ont été confrontés aux résultats des analyses de terrain. Après discussion dans le cadre d'un séminaire entre les membres de la mission mobilisés sur chacun de ces chantiers, les réponses aux questions évaluatives ont été adaptées en conséquence et les éléments pour les scénarios ont été sélectionnés.

Discussion autour des résultats de l'enquête statistique

La séance de présentation par BVA de l'analyse des résultats de l'enquête a été l'occasion d'une discussion entre la mission, les Directions d'administration centrale et le Cabinet pour les mettre en perspective et définir des compléments d'analyse, ainsi qu'une formalisation plus explicite des éléments les plus en lien avec les questions évaluatives.

Échange avec les universitaires travaillant sur le développement agricole

Les conclusions de l'évaluation et les formulations d'hypothèses en amont des scénarios ont fait l'objet d'échanges de vues avec les universitaires dont les travaux ont alimenté l'analyse documentaire, à l'occasion d'une rencontre avec la mission d'évaluation à laquelle ils ont été conviés, ceci afin de conforter les résultats obtenus et les perspectives envisagées.

Enfin, la mission a rencontré l'Assemblée des Régions de France et l'Assemblée des Départements de France pour un échange sur le diagnostic tel qu'il avait pu être établi et sur les perspectives de scénarios.

1.5.3 Élaboration de scénarios théoriques

Rappel : la prospective anticipe à grands traits les avenir probables en les asseyant sur l'analyse des tendances passées et émergentes ainsi que sur les incertitudes d'évolution, pour préparer les décisions permettant de les favoriser ou de les éviter. Elle s'attache à identifier les tendances lourdes pour chaque facteur déterminant et des scénarios globaux en les croisant.

Aussi la phase du diagnostic évaluatif a-t-elle été l'objet d'une attention particulière à l'identification des facteurs majeurs, ainsi qu'à leur évolution tendancielle afin d'étayer l'élaboration de scénarios à proposer à la décision publique.

Les quatre chantiers du diagnostic (analyse documentaire, entretiens avec les têtes de réseaux, entretiens en région, enquête auprès des agriculteurs) ont ainsi été conduits en identifiant à chaque étape les éléments utiles pour les scénarios. Sur la base de la synthèse qui en a été faite, les facteurs déterminant les évolutions ont été identifiés.

Un séminaire de deux jours associant l'équipe d'évaluation et l'administration maître d'ouvrage de l'évaluation a été consacré à la présentation de ces premiers éléments issus des chantiers de diagnostic, ainsi qu'à des échanges autour des facteurs déterminant les évolutions tels qu'ils s'en dégagent. Trois pistes de scénarios ont été ébauchées.

L'échéance retenue pour les scénarios est 2025, avec un début de mise en œuvre en 2015, notamment pour donner dix ans, comme le propose le rapport de Marion Guillou, pour l'acquisition de compétences agroécologiques par l'ensemble des conseillers agricoles.

L'exercice d'élaboration des scénarios a fait appel à des itérations entre déclinaison de chacun des trois scénarios par objectifs et rédaction du récit de chaque scénario :

- la déclinaison de l'objectif supérieur commun aux trois scénarios en deux niveaux successifs, grands objectifs et objectifs intermédiaires a permis de définir une arborescence qui a servi de trame de travail pour engager le récit des scénarios,
- le récit des scénarios intègre l'objectif supérieur de la double performance économique et environnementale, l'évolution des politiques publiques précisée dans le cadrage ci dessous, ainsi que les conclusions du diagnostic évaluatif. Il s'organise par pavés homogènes et ordonnés allant de la gouvernance au financement, en passant par la recherche, l'accompagnement des agriculteurs, l'inscription dans le territoire. Ce sont ces trois récits dont il est rendu compte dans le présent rapport, l'arborescence par objectifs ne constituant qu'une étape de travail intermédiaire. Le récit de chacun des scénarios constitue un tout, et les trois scénarios peuvent aussi être lus en parallèle pour chaque item, certains items étant identiques pour différents scénarios.

Les scénarios ont fait l'objet d'une appréciation de leurs impacts dans cinq champs décrits par 18 critères identifiés au préalable, intéressant exploitations et agriculteurs, économie agricole, environnement et territoires, connaissance et innovation, dispositif de développement agricole, en particulier pour ce qui concerne son efficience. Une grille de notation de -2 à +2 en fonction du caractère positif ou négatif de l'impact observé pour chaque item permet de mettre les scénarios en rapport les uns avec les autres.

Sur la base de cette grille, le récit des scénarios a été enrichi du descriptif des impacts sous la forme de cinq pavés correspondant aux cinq blocs de critères évoqués ci-dessus.

Enfin les forces et les faiblesses des trois scénarios ont été examinées afin de contribuer à éclairer la présentation des scénarios sous forme d'un tableau permettant également de les mettre en rapport les uns avec les autres.

2. Le dispositif de développement agricole :

état des lieux



©Pascal Xicluna/Min.Aagri.fr

2.1 Historique, contexte et enjeux

2.1.1 Le développement agricole, un dispositif public pour accompagner la modernisation de l'agriculture

La phase de construction du dispositif de développement agricole des années 1950 à 1970 correspondait à des besoins clairement exprimés au niveau national puis européen. Il s'agissait globalement de reconstruire l'économie, et pour l'agriculture, de nourrir les populations à coût réduit, tout en améliorant le revenu des agriculteurs. L'objectif de modernisation affiché par l'État répondait aux attentes d'une nouvelle génération d'agriculteurs, active dans certains mouvements agricoles (JAC¹³, CNJA¹⁴), à l'origine des structures qui ont composé le paysage du développement et des organisations économiques agricoles au cours des décennies suivantes. Cette structuration s'est faite autour d'un consensus en faveur de l'augmentation de la productivité et de la concentration des exploitations.

L'État, acteur majeur de la construction d'une PAC¹⁵ à six, conçue dans cet objectif, a pu s'engager à assurer le revenu des agriculteurs par des prix garantis et à leur apporter, via le développement agricole, information et formation, dans le domaine technique comme en matière de gestion. Le décret du 4 octobre 1966, relatif au financement et à la mise en œuvre des programmes de développement agricole, a ainsi défini les rôles de chacun : à l'État, la recherche et l'enseignement, à la profession la mise en œuvre du développement agricole dans un système dit « de cogestion ». Les rôles se sont alors distribués le long d'une « chaîne de progrès », transmettant les messages de la science, transformés en recommandations pratiques aux agriculteurs invités à les appliquer. Ce développement, visant la productivité, s'est appuyé sur un modèle agronomique simple, ne prenant pas en compte les services écosystémiques, mais faisant appel aux intrants et conduisant à l'homogénéisation des techniques de production et à l'artificialisation des territoires. Il est resté prépondérant jusque dans les années 1980, période où il a commencé à subir une érosion, largement liée aux changements du contexte de l'agriculture.

La surproduction constatée en Europe et le coût de la politique agricole, les disparités territoriales de plus en plus affirmées et les nouvelles attentes d'une société plus urbanisée induisent des perspectives de revenu plus aléatoires pour les agriculteurs, mais aussi une nouvelle conception du développement de l'agriculture. La définition globale du développement agricole, dépassant la seule vision économique, formulée par le décret du 14 mars 1986, exprime cette évolution.

2.1.2 Le tournant des années 90, une période de turbulences pour le développement agricole

Les années 1990 marquent la fin de ce cycle. L'agriculture française, désormais exposée à la concurrence internationale sur ses productions majeures, est tenue d'accroître sa compétitivité. Cet objectif prend le pas, dans le contexte de la mondialisation, sur l'objectif initial de modernisation.

La réforme de la PAC de 1992, en passant des prix garantis aux aides directes et à la conditionnalité, annonce une première grande inflexion du modèle de développement productiviste de l'agriculture. Les agriculteurs deviennent des concurrents qui ne disposent pas des mêmes armes selon les régions, les types de production et les filières. La cohésion du monde agricole s'en ressent et les organisations professionnelles s'opposent vivement aux politiques publiques, dont les mesures en faveur de l'environnement sont perçues comme une charge supplémentaire pour ceux qui fondent leur compétitivité sur une maîtrise des coûts n'intégrant pas les externalités environnementales.

De turbulences en réformes, le dispositif de développement agricole entre alors dans une période d'instabilité, sans trouver le bon équilibre par rapport aux objectifs affichés. Cette situation est d'autant plus difficile pour le secteur agricole que sa place dans la société est en train de changer profondément. L'agriculture n'est plus l'activité principale des campagnes, même si son rôle y demeure important. L'autonomie des agriculteurs avait déjà été entamée dans les années 70 par la position dominante des firmes agro-industrielles pour la fourniture des moyens de production. Elle est plus encore fragilisée du fait de la maîtrise par ces firmes des progrès en sciences du vivant.

¹³ JAC : Jeunesse agricole catholique

¹⁴ CNJA : Centre national des jeunes agriculteurs

¹⁵ PAC : Politique agricole commune

L'agriculture s'inscrit désormais aussi dans des relations de « dépendance » pour l'aval de ses productions et pour l'usage qu'elle fait de l'espace rural.

Dans ce contexte, la gestion du développement agricole est difficile et son financement critiqué par les gros contributeurs au nom du principe du juste retour par rapport à leur contribution, en contradiction avec le principe de solidarité accepté antérieurement. De nouvelles orientations, tenant compte du développement durable, sont intégrées dans les programmes de développement agricole (qualité des eaux, qualité des produits...); elles ne se traduisent que par des actions expérimentales, mais elles montrent la nécessité d'adapter les méthodes du conseil et du développement. Il s'agit, encore timidement, de fournir aux agriculteurs, au-delà de techniques destinées à accroître leur productivité, des réponses sur les moyens d'atteindre les résultats économiques en tenant compte des différents facteurs environnementaux, sanitaires et de l'attente des consommateurs. Les crises sanitaires répétées, et notamment celle de la vache folle, ne feront que renforcer les attentes sociétales vis à vis de l'agriculture.

2.1.3 De nouveaux objectifs définis par les lois de 1999 et 2006

La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 donne pour la première fois une base légale, toujours en vigueur, au développement agricole. Selon les termes de l'article L. 820-1 du Code rural,

« Le développement agricole a pour mission de contribuer à l'adaptation permanente de l'agriculture et du secteur de la transformation des produits agricoles aux évolutions scientifiques, technologiques, économiques et sociales dans le cadre des objectifs de développement durable, de qualité des produits, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de maintien de l'emploi en milieu rural. »

Relèvent du développement agricole :

- *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.*

La politique du développement agricole est définie et mise en œuvre par concertation entre l'État et les organisations professionnelles agricoles. Elle est régulièrement évaluée. »

Au travers des objectifs de développement durable et de préservation des ressources, la loi cherche à répondre aux attentes sociétales, notamment environnementales, vis à vis de l'agriculture ainsi qu'à l'équilibre du milieu rural. Elle s'inscrit dans la logique de la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 (LOADDT) qui conforte la nécessaire prise en compte de l'environnement en fixant les objectifs suivants aux schémas de services collectifs des espaces naturels et ruraux : environnement et paysage, ressources naturelles, diversité biologique, changement climatique.

Au début des années 2000, les critiques et préconisations de la Cour des comptes sur le fonctionnement du dispositif de développement agricole se sont faites plus pressantes, ce qui a conduit l'État à reprendre le pilotage du dispositif en substituant, en 2004, à l'Association nationale pour le développement agricole (ANDA), l'Agence de développement agricole et rural (ADAR).

La Loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 reformule, sans les modifier, les objectifs fixés par la loi de 1999 qui font encore référence pour l'orientation de la politique de développement agricole. En même temps (Loi de finances 2006), l'ADAR est supprimée au profit de la mise en place d'un fonds, le Compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et rural (CASDAR) géré par le ministère chargé de l'agriculture. Des contrats d'objectifs sont signés avec les têtes de réseau et des programmes thématiques ou régionaux de développement agricole et rural viennent conforter l'architecture du dispositif public de développement agricole. A partir de 2009 la gestion du CASDAR est partagée entre deux directions du ministère : programme 775 à la DGPAAT¹⁶, programme 776 à la DGER¹⁷. Une synthèse des évaluations du PNDAR¹⁸ 2009-2013 a été réalisée par le CGAAER fin 2012 dans la perspective d'une évolution de l'architecture du programme pour 2014-2020.

¹⁶ DGPAAT : Direction générale des politiques agricoles, alimentaires et des territoires

¹⁷ DGER : Direction générale de l'enseignement et de la recherche

¹⁸ PNDAR : Programme de développement agricole et rural

2.2 Des acteurs pluriels et des moyens humains importants

Le développement agricole est aujourd'hui pluriel. Le nombre des opérateurs « intervenants » en matière d'expérimentation et de production de références, de conseil collectif ou individualisé, s'est fortement accru au cours des trente dernières années, avec l'extension du champ des compétences requises pour l'exercice du métier d'agriculteur. Parallèlement, le nombre d'exploitants agricoles décroît¹⁹. A côté des acteurs « historiques » que sont les Instituts techniques agricoles, les Chambres d'agriculture, et le réseau de organisations nationales à vocation agricole, les opérateurs économiques du secteur, coopératifs ou privés (Coop de France, FNA²⁰) occupent aujourd'hui une place importante en matière de conseil, perçue comme telle par les exploitants agricoles, comme l'illustrent les résultats du sondage commandé par le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) à BVA et réalisé en juillet 2013. C'est aussi le cas de la Fédération nationale de l'agriculture biologique (FNAB) ou de groupements de producteurs structurés autour de labels. Un certain nombre d'opérateurs spécialisés contribuent au développement agricole et au conseil (contrôle de performance, FNDON, FNGDS, etc.). L'interpénétration de leurs dispositifs avec les Chambres et les réseaux associatifs (FNCIVAM, TRAME, InPACT) est significative : ainsi en Moselle le contrôle de performance est assuré par la Chambre d'agriculture. Cela complexifie l'analyse du dispositif général. Il faut aussi noter la présence, encore marginale, sur le marché compétitif du conseil à l'exploitant, de prestataires indépendants des organismes mentionnés ci-dessus.

D'autres opérateurs spécialisés ont développé une activité de conseil diversifié aux agriculteurs, connexe à leur activité dominante, c'est le cas des Centres d'économie rurale (CER), et des professionnels de l'agro-équipement (AXEMA) mais aussi des banques implantées dans le secteur agricole, du secteur de l'assurance et des organismes spécialisés assurant par délégation une mission de service public, comme France conseil élevage (FCE).

Il faut enfin mentionner le dispositif de formation professionnelle continue, qu'il soit public, privé ou professionnel, et qui, même s'il ne rentre pas directement dans le champ de la présente évaluation, constitue un élément important dans la chaîne de mise en œuvre du développement agricole.

Le recensement des organismes et moyens humains concourant au développement agricole ci-contre a été établi à partir des investigations de la mission d'évaluation auprès des têtes de réseaux et des entretiens avec certains organismes susmentionnés ainsi qu'avec les services du ministère de l'agriculture chargé du suivi des structures bénéficiant de financements publics.

Globalement, les acteurs principaux de la politique publique de développement agricole (instituts de recherche, réseau consulaire et réseau des organismes nationaux à vocation agricole et rurale regroupées par l'État sous le sigle ONVAR) représentent (hors dispositif de formation) près de 10 000 salariés, dont **7 700 ETP**²¹ ingénieurs et techniciens affectés aux missions relevant du développement agricole. Pour les ONVAR, dont l'activité est pourtant largement conditionnée par les financements publics de l'État, on ne dispose que des données relatives aux personnels permanents des têtes de réseau, celles relatives aux structures de base autonomes juridiquement et financièrement étant souvent aléatoires.

Dans la sphère économique, le seul réseau coopératif mobilise près de 7 500 conseillers-ingénieurs et techniciens, dont 1 500 ETP consacrés à des activités de développement agricole non liées à une activité commerciale et 150 animateurs pour la FNCUMA²². La mission d'évaluation ne dispose que de chiffres partiels pour le secteur des entreprises privées d'amont et d'aval dont les conseillers contribuent au développement agricole sur le territoire dans des proportions équivalentes au secteur coopératif. On peut estimer que près de 5 000 conseillers interviennent à ce titre.

¹⁹ Le nombre d'exploitants agricoles et co-exploitants est passé de 1 088 731 en 1998 à 603 899 en 2010 (source : recensement agricole 2010).

²⁰ FNA : Fédération du négoce agricole

²¹ ETP : équivalent temps plein

²² FNCUMA : Fédération nationale des CUMA

La FNAB²³ mobilise environ 250 animateurs et conseillers au service du développement de l'agriculture biologique. Enfin les organismes spécialisés (FNCER²⁴, FNLON²⁵, FNGDS²⁶, FNCE²⁷) dont l'activité de conseil en matière de développement agricole est connexe à leur activité principale, mobilisent plus de **3 000 conseillers**. A noter dans ce secteur qu'une certaine porosité peut exister avec les Chambres d'agriculture, qui dans certains cas assurent les missions dévolues en particulier au contrôle laitier et de performance.

Selon le tableau récapitulatif ci-dessous, pour **600 000 agriculteurs**, près de **23 500 conseillers** interviennent, préconisent, conseillent à des degrés variés liés à la nature de leurs activités (hors secteur bancaire et des assurances), qu'il s'agisse d'un conseil « indépendant » des opérateurs publics ou d'un conseil s'inscrivant dans les stratégies économiques et commerciales pour les acteurs de la sphère marchande.

	Effectif de conseillers	Source
Organismes du dispositif public		
Chambres d'agriculture *	5 982	APCA
Instituts techniques agricoles	1 265	ACTA
ONVAR	500	estimation
Sous total	7 847	
Autres organismes		
Coopératives	7 500	Coop de France
Organismes spécialisés	2 880	estimation
FNAB	250	FNAB
Sous total	10 630	
Entreprises privées d'amont et d'aval	5 000	estimation
Sous total	5 000	
Total	23 477	

* métropole et outre mer

Au total le maillage du territoire national et de la population des chefs d'exploitation agricole par le dispositif du conseil agricole (public ou privé) est important. Le conseil bénéficiant du financement public en représente le tiers. L'enquête de terrain menée par la mission d'évaluation, le sondage réalisé auprès de 2 502 agriculteurs par le Secrétariat général de la modernisation de l'action publique par BVA, les entretiens avec les têtes de réseau confirment la présence forte des principaux acteurs du développement agricole auprès des exploitants.

2.3 Les modalités de gouvernance du dispositif public de développement agricole et son fonctionnement

Les programmes et actions du dispositif public de développement agricole, soutenus par les financements publics, correspondent à des logiques et des périmètres très diversifiés, qu'ils soient organisationnels ou territoriaux.

2.3.1 Au plan national, un pilotage et une gouvernance multipolaires

Le Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO) est l'instance consultative sur laquelle s'appuie le ministre de l'agriculture pour déterminer les orientations de la politique publique du développement agricole.

²³ FNAB : Fédération nationale d'agriculture biologique

²⁴ FNCER : Fédération nationale des centres d'économie rurale

²⁵ FNLON : Fédération nationale de lutte contre les organismes nuisibles

²⁶ FNGDS : Fédération nationale des groupements de défense sanitaire

²⁷ FNCE : Fédération nationale des Caisses d'épargne

Au sein du ministère, la mise en œuvre de cette politique est assurée conjointement par la Direction générale des politiques agricoles, alimentaires et des territoires (DGPAAT, programme 775) et par la Direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER, programme 776). Plus précisément, plusieurs services de la DGPAAT assurent des segments de la gestion administrative et du contrôle d'exécution des programmes financés (CASDAR pour les Chambres d'agriculture, Coop de France et les ONVAR, FranceAgriMer) tandis que la DGER a la charge du pilotage des instituts techniques agricoles, des appels à projets de recherche et d'innovation ainsi que de la coordination du CASDAR. La DGAL pilote pour sa part les actions qui relèvent du domaine sanitaire. La coordination entre ces différents « pilotes » est formelle et la relation avec les opérateurs du développement agricole est organisée en « tuyaux d'orgue ».

Les opérateurs du développement agricole bénéficiant de financements publics sont signataires de conventions d'objectifs avec les services du ministère pour le CASDAR. Des comités scientifiques nationaux sont chargés d'assurer la cohérence des programmes pluriannuels établis pour chacun des établissements nationaux (Instituts techniques, différents ONVAR), régionaux, départementaux (Chambres et Fédérations de coopératives) et de filières (Fédérations de coopératives). Les délégations de service public à certains organismes de contrôle donnent lieu à l'établissement de conventions.

2.3.2 Au plan territorial, un pilotage et une gouvernance fragmentés

La décentralisation engagée implique de plus en plus la régionalisation des politiques par déclinaison des politiques européenne et nationale. Les institutions publiques qui interviennent au niveau territorial dans le domaine de l'agriculture et dans celui de l'environnement qui lui est lié, sont les DRAAF, les Collectivités territoriales et les Agences de l'eau. Les DDT, avec la réforme générale des politiques publiques ne jouent plus de rôle significatif au niveau départemental dans la politique de développement agricole. Celle-ci ne fait pas réellement partie de leurs missions, même si elles maintiennent des relations « historiques » régulières, mais de plus en plus limitées avec les Chambres départementales d'agriculture (participation aux sessions).

Au niveau régional, les DRAAF mettent en œuvre les politiques européenne et nationale en matière d'alimentation, d'agriculture et de forêt, notamment au travers des programmes co-financés comme le Contrat de projets (CPER) ou les volets régionaux du Programme de développement rural hexagonal (PDRH). Ce n'est que depuis la Loi de modernisation de 2010 qu'est élaboré sous l'égide de la DRAAF un document d'orientation agricole, le Plan régional d'agriculture durable (PRAD). L'exercice de la tutelle sur le réseau des Chambres d'agriculture régionales et départementales est faible et essentiellement budgétaire, en collaboration avec les DRFIP²⁸ (avis *a priori* : budget prévisionnel et *a posteriori* : compte de résultats).

Les Conseils régionaux positionnés au croisement entre dynamiques européenne et nationale, enjeux et réalités locales, jouent aujourd'hui un rôle central au niveau territorial. Ils élaborent des Schémas régionaux d'aménagement et de développement durable (SRADDT), dans une logique d'aménagement du territoire régional et de développement de l'emploi. Ces schémas, ainsi que la politique économique des Conseils régionaux, s'accompagnent d'actions d'appui au développement agricole.

Les programmes d'actions des Conseils généraux contribuent ponctuellement au développement agricole au travers des actions qui s'inscrivent dans la logique de leurs politiques sociale et territoriale, mais leurs interventions ne sont pas articulées avec celles du niveau régional.

Enfin, les six Agences de l'eau ont pour mission, sur les sept grands bassins hydrographiques métropolitains, de protéger les ressources en eaux et les milieux aquatiques. Les aides financières à l'agriculture sont dédiées à la maîtrise des pollutions diffuses et à la gestion quantitative de l'eau. Ces programmes sont financés par des redevances acquittées par les usagers (les ménages contribuent à hauteur de 79,7 % et les agriculteurs pour 7 % avec un retour pour le secteur très significatif pouvant aller jusqu'à cinq fois sa contribution). Les programmes des Agences de l'eau sont fortement coordonnés et concertés avec les partenaires et opérateurs.

Chacune des grandes institutions régionales a donc, dans des champs de compétence différents, des programmes prioritaires pluriannuels distincts dont au moins une dizaine concerne le champ du développement de l'agriculture. La recherche de convergence et de complémentarité entre tous ces programmes est assez faible.

²⁸ DRFIP : Direction régionale des finances publiques

Une analyse détaillée en annexe a été menée pour les Chambres d'agriculture et les instituts techniques agricoles, principaux bénéficiaires et opérateurs de la politique publique. Ils regroupent 8 934 ETP soit près de 9 300 salariés dont l'essentiel sous statut privé (67 % pour les Chambres). Les ingénieurs sont proportionnellement plus nombreux dans le réseau des instituts et consacrent 60 % de leur activité aux réseaux d'essais, à la recherche et l'expérimentation, 17 % aux études et à la prospective, 9 % au conseil et à l'animation de projet.

La moyenne d'âge des personnels des Chambres est de 44 ans. L'ancienneté moyenne est de 12 ans, ce qui dénote un faible renouvellement des collaborateurs et une mobilité interne au réseau des Chambres très limitée en raison même de la structuration départementale de la gestion des ressources humaines.

Les Chambres, établissements publics, n'ont pas été astreintes dans le cadre de la RGPP aux règles de non remplacement d'un départ en retraite sur trois. Entre 2010 et 2011, suite à l'intégration des ADASEA et au processus de mutualisation, les effectifs ont même augmenté de 141 ETP dans les Chambres départementales et de 121 ETP dans les Chambres régionales.

2.3.3 Le suivi et l'évaluation du dispositif

Depuis 2007, des audits de conformité à titre réglementaire pour le CASDAR ainsi que des audits organisationnels des Chambres d'agriculture sont régulièrement assurés par le CGAAER.

Le suivi et l'évaluation du développement agricole ont été systématisés en 2009, dans le cadre du PNDAR 2009-2013. Un nouveau guide d'évaluation des programmes de développement agricole et rural financés par le CASDAR, relatif à la conception, la réalisation et les résultats des actions, a été élaboré par le ministère chargé de l'agriculture dans le cadre de la mission d'évaluation des politiques publiques.

D'autre part, des évaluations des programmes CASDAR et du programme Écophyto sont assurées par des consultants ou par le CGAAER depuis 2010.

Les analyses (audits et évaluations), dont la mission a pu disposer, proviennent de sources très différentes²⁹. La présente évaluation sur la politique publique de développement agricole constitue la première approche d'ensemble du dispositif. Pour le PNDAR 2014-2020, des évaluations régulières des programmes régionaux ou thématiques sont prévues.

Les modalités du suivi tant au niveau des têtes de réseau que du ministère de l'agriculture, services centraux et DRAAF, restent à définir ou à consolider en particulier dans le cadre de la mobilisation du dispositif en faveur des orientations du « *Produisons autrement* ».

2.4 Le fonctionnement du dispositif public de développement agricole

2.4.1 Une dynamique convergente recherche - développement - formation

Le renforcement des liens entre la recherche, la recherche appliquée et son développement, l'enseignement supérieur agronomique ou vétérinaire, et l'enseignement technique agricole est un enjeu permanent.

Dans cette chaîne du savoir, les Instituts techniques agricoles sont parmi les principaux opérateurs du développement expérimental, aux côtés des principaux acteurs nationaux de la recherche appliquée. Leurs travaux portent sur les conditions de production, sur l'utilisation ou la commercialisation des produits. Ils sont traduits dans des procédés, des modèles et des outils d'aide à la décision. Les Instituts techniques agricoles organisent des actions de formation et d'information, conduisent des programmes techniques et coordonnent des opérations de développement. Leurs activités se situent à la confluence de la recherche et des acteurs du développement et du conseil.

²⁹ - rapports de la Cour des comptes, notamment celui de 2007, sur les aides au développement agricole ;
- rapports du CGAAER, notamment ceux sur les audits de conformités du CASDAR, sur le réseau des stations expérimentales et celui sur l'évaluation du PNDAR 2009-2013 et l'architecture du PNDAR 2014-2020 ;
- évaluations à mi-parcours du Programme régional de développement agricole et rural (PRDAR) 2009-2013 de la région Centre et de la Lorraine.

Les législations des années 60 ont favorisé dans le cadre du dispositif de développement et en liaison avec les Instituts de recherche, la collecte des données et l'élaboration des références nécessaires au pilotage des exploitations (outils que les agriculteurs n'ont pas la capacité de produire seuls), pour les mettre à la disposition du plus grand nombre. Aujourd'hui, les unités expérimentales des centres de recherche de l'INRA, de l'IRSTEA³⁰, des établissements d'enseignement supérieur et technique agricole, les stations des Instituts techniques agricoles et des Chambres d'agriculture représentent un potentiel humain, technique et scientifique important. Il est estimé à 3 000 ETP pour 35 100 ha et 422 exploitations ou stations expérimentales. A ce potentiel important s'ajoute les exploitations des établissements de l'enseignement agricole qui constituent un levier important dans l'apprentissage de nouvelles pratiques de production, essentiel à la stratégie de formation des futurs agriculteurs. Le rapport Nallet de mars 2013 recommande qu'elles renforcent leur participation au développement agricole et à la diffusion des nouvelles pratiques de production.

L'évolution et la rationalisation de ce dispositif, tout en maintenant son ancrage territorial, est indispensable, comme le préconise le rapport du CGAAER de 2009 sur ce sujet.

Parallèlement de nouvelles formes de partenariats se sont mises en place au cours des dernières années avec les Unités mixtes de technologie (UMT), les Réseaux mixtes technologiques (RMT), dispositifs issus de la Loi d'orientation agricole (LOA) de janvier 2006, qui reposent sur des équipes communes associant, en un même lieu (cas des UMT) ou dans le cadre de réseaux (cas des RMT), des chercheurs, des ingénieurs de la recherche-développement et notamment ceux des Instituts techniques, et des enseignants du supérieur et du technique. Les GIS (Groupements d'intérêt scientifique) complètent le dispositif et permettent de construire des partenariats formalisés sur le moyen terme (5 ans). Le GIS « Relance agronomique »³¹ regroupe les trois composantes du système : recherche, formation, expérimentation et développement. Il vise à assurer la cohérence entre ces divers dispositifs, en lien avec les politiques publiques européenne et nationale (Plan terre 2020, plan Écophyto 2018, Loi sur l'eau...).

Les changements des pratiques des agriculteurs et l'élévation de leur niveau de qualification impliquent enfin un dispositif de formation professionnelle continue adapté et la transmission des résultats de la recherche et de l'innovation tant aux usagers (exploitants agricoles et salariés) qu'aux personnels (conseillers et techniciens) des organismes du développement agricole. Ce dispositif relève principalement des politiques des branches professionnelles et des politiques régionales de formation.

Le financement de la formation professionnelle continue est assuré essentiellement par trois fonds de formation : VIVEA, pour les exploitants agricoles, fonds mutualisé mis en place par la profession agricole, alimenté par la contribution des agriculteurs, par des co-financements provenant des fonds européens (FSE³² et FEADER³³) ainsi que par des crédits des conseils régionaux ; FAFSEA³⁴, pour les salariés agricoles ; OPCALIM³⁵, pour les salariés du secteur de l'alimentation et de la coopération. L'APCA enfin, assure la formation continue des élus des Chambres d'agriculture et de leurs conseillers au sein d'un service spécifique, Résolia.

Même si les partenaires sociaux sont très attachés à leur indépendance, leur politique de formation s'inscrit dans la logique des orientations du gouvernement (ex : les formations obligatoires pour l'obtention de la certification phytosanitaire).

2.4.2 Une multiplicité de modes opératoires et de compétences des opérateurs de terrain

Une collecte des données de références éclatée entre les opérateurs

La fonction de production et de mise à disposition de références est première et conditionne les contenus des référentiels de formation et du conseil aux agriculteurs. Identifier, inventorier, mettre en forme, mettre à disposition les savoirs produits par la recherche ou par la pratique dans le domaine de l'agronomie sont des étapes de la

³⁰ IRSTEA : Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture

³¹ Membres fondateurs : INRA, APCA, ACTA, AgroParisTech, Ministère de l'agriculture (DGER), ONEMA

³² FSE : Fonds social européen

³³ FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural

³⁴ FAFSEA : Fonds d'assurance formation des salariés des exploitations agricoles

³⁵ OPCALIM : Organisme paritaire collecteur agréé des industries alimentaires, de la coopération agricole et de l'alimentation en détail

capitalisation qui impliquent des lieux d'échanges, un souci de veille scientifique et d'actualisation de l'état de l'art, des canaux de diffusion.

Tous les organismes intervenant dans la constitution de références ont des stratégies et des systèmes d'information organisés qui leur sont propres, non coordonnés entre eux :

- l'APCA a mis en place le système ROSACE/INOSYS ;
- l'INRA dispose de différentes bases de données dont l'inventaire est en cours ;
- Coop de France, Invivo et les coopératives disposent de beaucoup de données dont ils sont maîtres de la diffusion. Ils privilégient des accords bilatéraux avec des partenaires tant au plan national que territorial (Instituts techniques, INRA...);
- l'ACTA et les Instituts techniques ont leur dispositif propre, des échanges sont organisés entre Instituts techniques sur certains projets (exemple : systèmes de production performants et respectueux de l'environnement) ou thématiques (exemple : qualité nutritionnelle des aliments) ; le RMT Modélisation en agriculture (ACTA, INRA, Arvalis) va dans le sens d'une meilleure mutualisation des outils ;
- le réseau Dephy en application du plan Ecophyto concerne les références relatives à l'utilisation des produits phytosanitaires ;
- les spécificités de l'outre-mer n'étant que peu prises en compte dans les suivis nationaux, le programme POSEI finance un réseau de références dans le domaine animal impliquant les Chambres d'agriculture et les instituts techniques ; Le réseau de référence dans le domaine végétal est encore en cours de montage.

L'absence de coordination dans l'acquisition, le partage, la gestion et la valorisation des données de références entraîne une faiblesse de l'interopérabilité des systèmes, et empêche une valorisation conjointe des ressources créées. Dans le cadre de l'évaluation du PNDAR 2009-2013, en décembre 2012, le CGAAER a d'ailleurs formulé une recommandation pour y remédier, l'interopérabilité des bases de données et des références étant l'un des enjeux du PNDAR³⁶ 2014-2020.

Une offre très diversifiée tant pour le conseil opérationnel que pour le conseil stratégique

L'analyse des situations fait apparaître une large gamme de prestations proposées à l'agriculteur pour gérer son exploitation et prendre les décisions nécessaires aux différents horizons temporels de son action. La mission a regroupé sous deux catégories fonctionnelles les types de conseil auquel l'agriculteur peut faire appel.

- **Le conseil opérationnel** (qui inclut le conseil de sécurité et le conseil d'intervention)

Le conseil de sécurité est lié directement au mode d'utilisation de certains produits (ex : les intrants) ou services. Le conseil d'intervention vise à aider l'agriculteur à trier, à évaluer les risques techniques et économiques et à lui présenter les différentes solutions disponibles. Ce type de conseil est à l'échelle de la parcelle pour les productions végétales, à celle du troupeau pour les productions animales. En cas de problèmes sanitaires, il s'agit de solutions curatives. Ce type de conseil est immédiat, son champ est étroit et la marge de manœuvre est faible.

- **Le conseil stratégique et de transition visant le système d'exploitation**

Le conseil stratégique concerne la prise de décisions à moyen terme : installation, développement, transmission. Il s'agit d'élaborer des itinéraires techniques qui envisagent le revenu de l'agriculteur sur une ou plusieurs années, de revoir le maintien ou l'agrandissement des ateliers de production, les débouchés des productions, etc.

Ce conseil peut contribuer à améliorer les performances d'un système éprouvé si ce dernier n'est pas à remettre en cause. Lorsque l'agriculteur est amené à reconsidérer ses options techniques, ses préférences, ses valeurs, il s'engage dans une réflexion stratégique qui nécessite une démarche d'accompagnement dite « conseil de transition ». Ce type de conseil nécessite de capitaliser des expériences en grande nature et peut prendre une forme collective. Il correspond au conseil visé par la recommandation IV.4 du rapport « Vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement » de Marion Guillou.

De manière générale, les opérateurs du développement via leurs revues et leurs sites internet préparent et aident les agriculteurs à recevoir les différents types de conseil qu'ils dispensent et à prendre leurs décisions avec le maximum d'informations possibles.

³⁶ PNDAR : Programme de développement agricole et rural

Le tableau en annexe dresse une cartographie sommaire de l'offre de compétences des organismes du développement, sur la base des critères fonctionnels évoqués et d'éléments de la typologie thématique utilisée pour le sondage SGMAP/BVA.

Animation collective et conseil individualisé : des dominantes selon les opérateurs

Les principaux acteurs structurent le développement sous des formes assez similaires, chacun d'entre eux ayant une ou deux dominantes fortes :

- **L'animation collective** : il s'agit de journées d'information de terrain qui regroupent sur une thématique donnée plusieurs dizaines d'agriculteurs d'un territoire, de groupements permanents d'agriculteurs qui échangent sur une thématique ou un système de production. Si les journées techniques d'information sont largement pratiquées par tous les intervenants et souvent en commun, l'animation de groupe est assurée surtout par les Chambres d'agriculture, le réseau des ONVAR dont la FNGEDA³⁷ au sein de TRAME et la FNCIVAM³⁸, ainsi que la FNCUMA. Les Chambres considèrent « *que les groupes sont un outil fondamental de la diffusion des pratiques et de l'inscription des agriculteurs dans des dynamiques de changement* »³⁹. Dans un certain nombre de cas, la mise à disposition d'animateurs auprès des groupes, notamment par les Chambres, donne lieu à rémunération par les agriculteurs membres sous forme d'une cotisation ; c'est le cas par exemple des cercles impulsés par la Chambre interdépartementale d'agriculture d'Ile-de-France ouest. La communication d'informations en direction des agriculteurs fait partie du dispositif.
- **Le conseil délivré par les opérateurs économiques est le plus souvent individualisé**, qu'il s'agisse de prestations payantes ou comprises dans le service aux adhérents de l'organisme. Pour les coopératives, le conseil agricole⁴⁰ est défini par l'article R. 521-1 du Code rural. Chaque conseiller suit entre 50 et 110 adhérents, il joue un rôle central dans la relation entre la coopérative et l'adhérent et lui fournit l'appui nécessaire tant en termes de conseil opérationnel que de conseil stratégique ou de transition. Les Chambres ont, elles, développé des services de prestations payantes individualisées depuis une dizaine d'années qui représentent une part significative de leurs recettes (29 %). Un rapport du CGAAER de décembre 2012 note à cet égard « *l'extrême dispersion des prestations proposées* » (une nomenclature moyenne de 300 prestations par Chambre et des coûts non harmonisés d'un département à l'autre, qui posent le problème d'égalité de traitement des usagers au plan régional et national) et « *la nécessaire non affectation de financements publics correctifs du prix de vente de ces prestations* » pour éviter toute accusation de concurrence déloyale sur un marché désormais concurrentiel.

Des pratiques en évolution et une marchandisation partielle du conseil

Le métier des conseillers agricoles a changé sous le double effet de la diversification des stratégies des acteurs du développement agricole confrontés aux évolutions de l'agriculture et au renouvellement des générations. Jusqu'à la fin des années 1980, le milieu agricole partageait l'objectif commun d'accroissement de la productivité de l'agriculture : les conseillers constituaient un maillon essentiel de la chaîne du progrès allant de la recherche jusqu'à l'exploitation. Depuis, l'éclatement des modèles techniques de production en de multiples segments requérant des connaissances spécifiques a multiplié les problèmes agronomiques à résoudre, et la prise en compte croissante des attentes sociétales a largement diversifié la demande de conseil exprimée par les agriculteurs.

Dans le même temps, la sociologie des conseillers et leurs aspirations personnelles ont évolué comme en rend compte la thèse universitaire de Sylvain Brunier « *Une histoire des conseillers agricoles* ». La génération toujours active des cinquantenaires reste imprégnée du modèle productiviste, mais elle est consciente de la nécessité de faire évoluer les systèmes de production ; ces conseillers, de niveau BTS à ingénieur, ont pris l'habitude de travailler avec les agriculteurs selon une logique plutôt individuelle et segmentée. Les ingénieurs recrutés comme conseillers depuis une dizaine d'années ont une empreinte agricole plus faible que la génération précédente (n'étant plus majoritairement issus de familles agricoles), mais ils sont davantage rompus à l'approche globale, plus à l'aise avec le collectif et plus sensibles aux questions environnementales.

³⁷ FNGEDA : Fédération nationale des groupes d'études et de développement agricole

³⁸ FNCIVAM : Fédération nationale des Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural

³⁹ Contribution des Chambres d'agriculture à « *Produisons autrement* » - 2013

⁴⁰ Le réseau de Coop de France dans le développement agricole - juin 2013

L'activité et le positionnement des conseillers agricoles dépendent largement des missions et de la stratégie de leurs employeurs. Les conseillers des Chambres d'agriculture ont une action de conseil global dans les domaines réglementaires, agronomiques et de gestion. Ils développent aussi un rôle d'animation territoriale. Ils sont également investis dans la formation des agriculteurs et contribuent à la diffusion des références en collaboration avec les Instituts techniques agricoles. Ils sont attachés à la pérennité d'activités gratuites relevant de la mission de service public, mais la coexistence de services marchands payés par les agriculteurs et de services gratuits est désormais pour eux établie.

Les conseillers des coopératives pratiquent davantage un conseil individuel technique et stratégique visant la compétitivité de l'exploitation et de la coopérative en s'appuyant sur l'élaboration de références. Quant aux conseillers des centres d'économie rurale, ils apportent une prestation payante individualisée à l'agriculteur en tant que chef d'entreprise, à l'instar d'autres structures privées de conseil à l'agriculture. Toutefois, malgré des « cœurs d'activités » différents, les opérateurs du conseil ont progressivement élargi leur offre et tendent aujourd'hui à intervenir sur tous les domaines.

Le conseil en agriculture, comme dans d'autres secteurs économiques, est le fait d'une marchandisation croissante des services qui se traduit par une relation individuelle de conseiller à client et par le recours généralisé aux NTIC⁴¹. Les exploitants recourent davantage au conseil individuel pour orienter leur prise de décisions ou pour les assister dans leur gestion. Cependant, le conseil collectif reste reconnu comme un vecteur d'acquisition de connaissances et de transfert de pratiques.

La capacité des conseillers à peser sur l'inflexion des systèmes et des pratiques agricoles au-delà de la seule transmission de connaissances passe par la formation à l'accompagnement des groupes (animation, régulation, veille), afin qu'ils soient en mesure d'aider les agriculteurs à élaborer des solutions collectives favorisant la double performance économique et écologique que chacun d'entre eux peut ensuite adapter à sa propre exploitation. C'est le cas du cycle « Conseiller demain en agronomie » qu'a lancé l'APCA dans son réseau avec la chaire Agronomie d'AgroParisTech. Dans le même sens, le rapport de Marion Guillou sur l'agro-écologie « transition vers la double performance » recommande à la fois la certification des conseillers permettant de reconnaître leurs compétences dans l'accompagnement des collectifs et l'accréditation des organismes de conseil reconnaissant leur engagement dans des démarches de qualité du conseil.

2.5 Le financement public et les moyens du dispositif de développement agricole

Pour donner une vision d'ensemble des financements publics affectés au développement agricole et en l'absence d'une source centralisée d'information, la mission d'évaluation a fait les choix suivants :

- approcher au plus près la mise en œuvre du PNDAR et l'utilisation du CASDAR, en premier lieu par les opérateurs publics du développement que sont les Instituts et les Chambres, en second lieu par les opérateurs économiques et sociétaux qui en bénéficient (Coop de France et les ONVAR) ;
- évaluer l'utilisation de la TATFNB par les Chambres dans le cadre de leurs missions d'intervention (hors mission de représentation) ;
- évaluer les autres financements publics (État et établissements publics, Collectivités territoriales, Union européenne) intervenant directement ou indirectement dans la politique publique de développement agricole.

⁴¹ NTIC : nouvelles technologies de l'information et de la communication

2.5.1 État des lieux du financement public et des opérateurs bénéficiaires

Le tableau ci-dessous a pour objet de recenser l'ensemble des financements publics consacrés en 2011 au développement agricole ainsi que leur répartition entre les organismes bénéficiaires.

Financements publics consacrés au développement agricole en 2011 (en millier d'euros)

Organismes porteurs de la politique publique de développement agricole	Budget global (en k€)	TATFNB	CASDAR (1)	Autres : État et Etablissements publics (2)	Collectivités	Union européenne	Total	% du budget global
Chambres d'agriculture et APCA <i>(source : APCA)</i>	724 830	195 937	36 812	81 557	56 955	8 748	380 009	52,4
Instituts techniques agricoles et ACTA <i>(source : ACTA)</i>	180 019	-	45 970	17 768	3 692	3 334	70 764	39,3
ONVAR = Organisations nationales à vocation agricole et rurale <i>(source : MAAF)</i>	4 830		3 014	225	102	73	3 414	70,6
Coop de France = tête de réseau des Fédérations de coopératives dont FNCUMA <i>(source : Coop de France)</i>	6 098		2 935	453	56	4	3 448	56,5
Total	-	195 937	88 731	100 003	59 805	12 159	457 635	-

(1) les montants de cette colonne incluent pour chaque famille d'organismes : la dotation annuelle au titre de leur programme PDAR et une partie des financements acquis via les appels à projets financés par le CASDAR

(2) Autres État et Établissements publics = somme des autres financements de l'État : programmes du ministère de l'agriculture (installation, IPG...) et des Établissements publics (FraneAgriMer, Agences de l'eau, ONEMA)

2.5.2 Une taxe affectée fondée sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles : le CASDAR

La taxe a été mise en place en 2002, dans le cadre de la réforme du développement agricole, en remplacement de 9 taxes parafiscales affectées au financement du développement agricole ; 85 % du montant collecté alimente le CASDAR et 15 % finance le syndicalisme agricole via le budget de l'État.

A grands traits, les constats sont une non prise en compte dans les plafonds des PLF⁴² de l'augmentation des recettes et une sous-consommation apparente des crédits du CASDAR (Sénat, 2012) due principalement aux calendriers des appels à projet qui entraîne mécaniquement des reports d'une année sur l'autre. Le taux de consommation des crédits s'est néanmoins amélioré en 2011 pour atteindre 98,5 % suite à une modification du calendrier des appels à projets.

La Cour des comptes, dans son rapport de 2007, a par ailleurs fait état du caractère insuffisamment contraignant des orientations du PNDAR, les crédits étant alloués par « reconduction historique », et de la part insuffisante des crédits alloués dans le cadre d'appels à projets.

⁴² PLF : Projet de loi de finances

La taxe, alimentant le CASDAR, soulève toujours des contestations de la part des gros contributeurs et des propositions d'ajustement dans son utilisation par les parlementaires (LFI⁴³ 2013 Mission agriculture – Avis du Sénat sur le CASDAR).

- Le décret du 27 avril 2010 a tiré des conséquences partielles de ces positions en supprimant le plafonnement mis en place en 2002 par rapport au niveau de prélèvement antérieur ; pour le reste, l'article 302 bis MB du Code général des impôts est resté inchangé.
- Comme l'indique le tableau en annexe, le développement agricole mis en œuvre dans le cadre du PNDAR (283,669 M€) mobilise, en appui du CASDAR, d'autres cofinancements publics dont les sources sont :
 - . l'État et les Offices pour 17,86 M€,
 - . les Collectivités territoriales pour 15 M€,
 - . la TATFNB pour 30,15 M€,
 - . les CVO⁴⁴ pour 37,95 M€,
 - . l'Union européenne pour 1,86 M€.

Enfin on notera que les « Actions d'accompagnement thématiques innovantes » financent au titre des crédits d'intervention des projets innovants à hauteur de 1,57 M€ en 2012 (réponse sur le programme 775 au questionnaire annuel de la Cour des comptes) et qu'une « fonction support » regroupe les crédits de fonctionnement logistique du CASDAR (plafonnés par le PLF à 0,5 M€ pour l'ensemble du CASDAR de 2009 à 2013). Ces crédits de fonctionnement comprennent des frais de déplacement, la maintenance informatique du logiciel DARWIN et les évaluations externes diligentées par le ministère.

2.5.3 Une taxe pour frais de Chambres d'agriculture, départementalisée et fondée sur le foncier non bâti (TATFNB) : quelques constats

La Taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti (TATFNB), mise en place au 1^{er} janvier 2011 par l'article 1519 I du Code général des impôts, représente un prélèvement de 296,82 M€ en 2012, dont 158,78 M€ au titre de la taxe appliquée sur les superficies agricoles (SAU). Les terres agricoles avec 27 millions d'hectares (Mha) ne représentent en effet que 53 % des 50,6 Mha imposés au titre du foncier non bâti. La part de la TATFNB provenant des superficies en forêt de l'ordre de 19 M€ est reversée pour 50 % au CNPF⁴⁵, pour 5 % aux communes forestières et 43 % sont consacrés au financement des Plans pluriannuels régionaux de développement forestiers (PPRDF).

Instituée pour pourvoir aux dépenses de fonctionnement des Chambres départementales d'agriculture, notamment pour leurs missions de représentation et d'intervention, cette taxe n'est pas à la charge des seuls exploitants agricoles puisque tous les propriétaires de foncier non bâti sont contributeurs (notamment les propriétaires forestiers, les collectivités, les entreprises comme la SNCF). Certains baux ruraux prévoient en fonction de l'article L. 415-3 du Code rural une prise en charge possible d'une part de l'impôt foncier portant sur les biens pris à bail par l'exploitant. Le produit de la taxe pour frais de Chambre est imputé par les services fiscaux sur un compte d'affectation spécial permettant le versement aux Chambres départementales.

La taxe pour frais de Chambre est un élément essentiel pour le financement du fonctionnement des Chambres d'agriculture métropolitaines. Elle représente en moyenne près de 50 % des recettes des Chambres départementales d'agriculture et couvre environ 80 % de leur principal poste de dépenses, à savoir les dépenses de personnel. Cette situation moyenne recouvre cependant de grandes disparités, en particulier outre mer où elle n'est que très peu collectée.

Le montant de la TATFNB à l'hectare est très variable selon les départements, y compris entre départements limitrophes sans justification apparente de ces écarts. Cette diversité s'accompagne d'une gestion du niveau départemental sans véritable recherche de coordination du niveau régional. Les départements qui ont le meilleur revenu cadastral ont plus de moyens pour mettre en œuvre des actions dans le cadre du dispositif public de développement agricole. A cet égard la mutualisation du taux d'augmentation mis en place par l'APCA, avec l'aval du ministère de l'agriculture, est une avancée, mais qui ne corrige qu'à la marge le déséquilibre de traitement des situations historiques.

⁴³ LFI : loi de finances

⁴⁴ CVO : Cotisation volontaire obligatoire

⁴⁵ CNPF : Centre national de la propriété forestière

Le montant pour l'ensemble des Chambres départementales d'agriculture a été de 292 millions d'euros (M€) en 2011 et 296,8 M€ en 2012. La loi de finances pour 2013 (article 39) a mis cette taxe sous plafond, à hauteur du montant 2012, soit 297 M€.

Les Chambres départementales reversent une part de l'imposition perçue aux Chambres régionales (10 % soit 30 M€), à l'APCA (15,6 M€), au CNPF/CRPF⁴⁶, à la FNCOFOR⁴⁷ au titre des programmes forestiers ainsi qu'au titre des PPRDF (au total 14,2 M€).

La mission de représentation des Chambres représente 15 à 20 % de leur budget, soit environ 30 à 40 % de l'imposition (de 90 à 120 M€). Enfin, la part de la TATFNB affectée aux missions d'intervention des Chambres « dont 85 % de l'activité est tournée vers les services aux agriculteurs et qui ont un poids économique important en matière de développement » représente, hors PNDAR, 153,6 M€ en 2011.

De 2001 à 2010, les lois de finances ont fixé un taux d'augmentation maximal du produit de la taxe que chaque Chambre d'agriculture pouvait inscrire à son budget. La loi de finances 2011 a instauré un nouveau dispositif supprimant toute possibilité de dérogation. Pour 2011 et 2012, le « taux pivot » a été fixé respectivement à 1,8 et 1,5 % et aucune Chambre n'a pu bénéficier d'un taux d'augmentation supérieur à 3 %.

En 2012 comme en 2011, une proposition de répartition prenant en compte la situation spécifique de chaque Chambre a été établie par l'APCA. Cette proposition a été validée par le ministère de l'agriculture qui a notifié à chaque Chambre d'agriculture le taux d'augmentation retenu. L'APCA a, compte tenu du plafonnement de l'imposition, proposé pour 2013 une évolution de 0 % de la taxe pour toutes les Chambres, sans exception.

La mission d'évaluation a mené une étude statistique sur la TATFNB (base année 2011, 89 Chambres départementales) qui figure en annexe 4 au présent rapport d'évaluation. Elle en tire les éléments de constats suivants :

- Les sommes collectées calculées sur des bases historiques par département sont en décalage avec l'activité agricole du même territoire. Cette situation pose question en termes d'équité entre les Chambres chargées d'assurer sur tous les territoires des services de même niveau aux agriculteurs.
- Le montant de la TATFNB ramené à l'hectare de SAU et par exploitation représente environ 1 % du total des charges d'exploitation.
- Le dispositif des Chambres est très dépendant du montant de cette taxe, laquelle a en revanche peu d'incidence sur le revenu des exploitants agricoles.

2.6 Le développement agricole dans les départements d'outre-mer (DOM)⁴⁸

L'agriculture est une activité vitale pour l'économie et l'emploi des DOM. Elle y représente jusqu'à 4,4 % du PIB et 7,2 % de l'emploi, soit le double des taux correspondants en métropole.

2.6.1 Caractéristiques du dispositif de développement agricole

De nombreux dispositifs interviennent dans les orientations et le financement du développement agricole : l'Union européenne via le POSEI au titre du 1er pilier de la PAC, les programmes sectoriels de l'ODEADOM, et le PRDR au titre du 2^{ème} pilier ; l'État via les CPER et le programme budgétaire 123, les financements de l'ONEMA et le CASDAR ; les collectivités territoriales ; les organismes de développement des filières. Comme en métropole, de nombreux intervenants sont susceptibles d'apporter du conseil agricole, assez fortement subventionnés (Chambres, organisations de producteurs, SICA cannières, centres techniques (IT2, CTCS, Ikare, Imafhor...)).

⁴⁶ CRPF : Centre régional de la propriété forestière

⁴⁷ FNCOFOR : Fédération nationale des communes forestières

⁴⁸ L'analyse ci-dessous fait référence aux analyses et conclusions du rapport de la mission conduite par le CGAAER suite à l'organisation d'États généraux de l'Outre-mer en 2009, avec pour finalité de favoriser le développement des productions de diversification dans le cadre de filières organisées par une amélioration du dispositif de la filière Recherche – Développement - Innovation et donc de son efficacité.

Il ressort des évaluations et audits que les pouvoirs publics n'ont pas encore déterminé de réelles orientations concertées en mesure d'apporter une cohérence entre les nombreux organismes qui interviennent dans l'organisation de filières et dans les actions d'appui aux productions locales.

Les Chambres d'agriculture connaissent de sérieuses difficultés financières en raison de lourdes charges de personnel, de la faiblesse relative des recettes de la taxe sur le foncier non bâti, et d'une gouvernance mal maîtrisée. Elles dépendent fortement des subventions apportées par les collectivités territoriales, l'Europe et l'État. Ce constat a conduit à suggérer de faire évoluer à terme le statut des Chambres vers celui d'établissement public des collectivités régionales, compte tenu des compétences spécifiques déjà existantes et de l'importance du financement apporté par celles-ci. Dans l'immédiat, des contrats d'objectifs pluriannuels tripartites État - Collectivités - Chambres ont été établis pour une période initiale de deux ans (2012-2013), en phase avec les programmations européennes en cours.

Les organismes de recherche (INRA, CIRAD⁴⁹, IFREMER⁵⁰, IRD⁵¹) n'étaient à l'origine que peu engagées dans l'accompagnement du développement agricole des DOM, et avaient pour priorité des actions de recherche certes en cohérence avec leurs implantations mais sans prise en compte suffisante des besoins des agricultures locales. Aucun institut technique n'était dédié aux questions agricoles ultramarines en matière de diversification, qui rencontrent pourtant des défis spécifiques.

2.6.2 Les évolutions engagées depuis 2009

Face aux difficultés de leur agriculture, les représentants des DOM ont exprimé des demandes spécifiques lors des États généraux de l'outre mer de 2009, qui montrent bien la nécessité de recentrer les actions sur leurs besoins ainsi que de mieux coordonner les acteurs.

À l'issue du comité interministériel de l'outre mer du 6 novembre 2009, le Président de la République a annoncé un plan en faveur de la diversification de l'agriculture dans les DOM, comprenant la création d'Instituts techniques agricoles dans chacun des DOM. Un comité de pilotage national a été mis en place par le ministère de l'agriculture pour rendre opérationnel le projet de création des instituts. Ce comité, s'appuyant sur les propositions de la mission du CGAAER, a recommandé la mise en place des RITTA (Réseaux d'innovation technique et de transfert agricole) ayant comme vocation la mobilisation et la coordination des acteurs intervenant dans la recherche, le développement et la formation agricole. Ils sont gouvernés par un Comité de pilotage régional (CPR) présidé par le DAAF⁵² et composé de représentants de l'État, de la Région, du Département, et de la Chambre d'agriculture, avec l'appui des organismes de recherche, de l'ACTA et des instituts techniques locaux (IKARE, Armefflor, IT2).

La mise en place des RITTA est un pas encourageant vers une meilleure coordination et efficacité du développement agricole dans les DOM, comme en témoignent les premières appréciations positives des DAAF et des acteurs du développement. Une évaluation de la première programmation des RITTA est actuellement en cours, à la demande des ministères concernés.

L'enjeu de la nouvelle programmation FEADER et des régimes d'exemption agricole pour les DOM sera notamment le passage d'un subventionnement de postes d'encadrement vers une logique de projet avec appel à propositions obligatoire.

2.7 Des dispositifs étrangers très divers pour des objectifs convergents

Les systèmes de connaissance et d'innovation agricole distinguent, en France comme à l'étranger, la recherche, l'expérimentation et le transfert, ainsi que l'accompagnement des agriculteurs.

2.7.1 Recherche et expérimentation : une adaptation en cours à une agriculture en transition

⁴⁹ CIRAD : Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement

⁵⁰ IFREMER : Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer

⁵¹ IRD : Institut de recherche pour le développement

⁵² DAAF : Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

Si la recherche et l'expérimentation bénéficient de fonds publics, elles font appel à des fonds privés dans des proportions variables selon les États membres.

Le financement public de la recherche et de l'expérimentation reste majeur aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, ainsi que dans certains Länder allemands. Des instituts de recherche privés peuvent par ailleurs bénéficier de fonds publics ou collaborer avec des structures publiques dans le cadre d'appels à projets, comme c'est le cas en particulier en Suisse et en Finlande.

Cette mise en réseau des différents niveaux de la chaîne de la connaissance peut en effet prendre une forme structurelle (au travers de plateformes mises en place dans les Flandres ou en Turquie) ou fonctionnelle (existence de démarches analogues aux Réseaux mixtes technologiques français en France aux Pays-Bas, dans les Flandres et en Turquie). Ces démarches qui visent à créer des synergies entre les acteurs font l'objet de soutiens publics, notamment de l'Union européenne, et sont de nature à entrer dans les Programmes européens pour l'innovation (PEI). L'Union européenne identifie en effet l'innovation comme l'entrée principale, au-delà de la seule recherche, et met l'accent sur les partenariats public-privé, les PEI ayant pour objectif de relier recherche et pratique.

Au sortir d'une phase avant tout scientifique de l'orientation de la recherche intervenue au XX^{ème} siècle, le souci généralisé en Europe de donner la prépondérance aux attentes des agriculteurs et de la société se traduit aujourd'hui par une évolution de démarches descendantes vers des processus collaboratifs, tant pour ce qui est de l'orientation de la recherche que du transfert et de l'accompagnement. La recherche, dans les dernières décennies, a ainsi été remise en cause comme source unique de transformation des pratiques dans une chaîne du progrès, et le développement du concept d'innovation est venu remplacer la vision linéaire par une vision systémique et hybride dans laquelle les rôles des uns et des autres ne sont pas figés. On parle de système national d'innovation, système de connaissance et d'information ou système de connaissance et d'innovation agricole (AKIS). Les notions de plateforme et de porteur d'enjeux (*stakeholders*) y sont associées. L'objectif à terme serait l'orientation de la recherche par l'innovation de terrain dans un processus cyclique.

Dans le même temps, apparaît le concept de durabilité et s'amorcent l'intégration des externalités environnementales et la gestion du risque lié à l'innovation. Le *Standing Committee on Agricultural Research* (SCAR), qui considère que l'agriculture européenne est en transition, envisage un scénario d'évolution couplant l'intensification « durable » des systèmes de production alimentaire appuyés sur les technologies et les dispositifs de connaissance actuels, avec le développement de systèmes agricoles orientés d'abord vers la protection des ressources naturelles tout en maintenant un certain niveau de productivité. Dans les deux cas l'outil de recherche et de diffusion devra répondre au couplage des thématiques économique et environnementale, et intégrer l'aspect sociétal.

2.7.2 Transfert d'innovation et de technologie, accompagnement des agriculteurs et conseil : une implication publique variable

Les Programmes européens pour l'innovation (PEI) mentionnés ci-dessus se situent en amont des Systèmes de conseil agricole (SCA) dont l'Union européenne s'est dotée pour favoriser les réseaux collaboratifs qui contribuent à l'innovation en même temps qu'ils la diffusent. Les SCA ont notamment pour vocation de s'assurer de l'accès à la connaissance aux petites exploitations et dans les régions agricoles plus vulnérables non desservies par l'offre privée.

Phénomène de privatisation et tentative de régulation

L'apparition dans les années 1990 du conseil, souvent public, dans le domaine de l'environnement a été concomitante au désengagement des États du soutien au conseil visant la productivité, et à l'accréditation dans toute l'Europe des SCA, condition nécessaire à l'application de la conditionnalité. Les partenaires des réseaux SCA sont très divers selon les régions et selon les pays, en fonction de stratégies de désengagement de l'État dans les différents pays européens très diverses elles aussi :

- déconcentration à des agences locales,
- décentralisation,
- privatisation,
- délégation de service public,
- cogestion et co-financement entre l'État et la profession agricole (comme en France),
- commercialisation du conseil par l'État.

Les logiques dominantes, articulées avec les dispositions prises en matière de recherche et l'expérimentation, varient considérablement selon les États membres :

- diffusion de l'innovation privatisée et financée par les agriculteurs et financement public de la recherche (Pays-Bas, Royaume-Uni et certains Länder allemands) ;
- accompagnement patrimonial des agriculteurs qui, dans les pays de l'Est, prend la place de l'appareil étatique démantelé en mobilisant des fonds européens autres qu'agricoles ;
- cogestion entre les agriculteurs et l'État avec cofinancement par l'État et par les agriculteurs de l'ensemble du dispositif (France, Finlande et certains Länder allemands) ;
- pilotage par l'État au travers d'organisations régionales (Suisse, Italie, Finlande) ;

sachant qu'à l'intérieur d'un même pays peuvent coexister des dispositifs différents selon les secteurs de production. L'exemple de l'Allemagne est développé en annexe du présent rapport.

L'analyse dans trois États membres (Allemagne, Autriche, Italie) de la mise en œuvre des mesures agro-environnementales visant la transition systémique de l'exploitation réalisée par le CGAAER en 2012, met en évidence l'importance tant de l'appui technique et du conseil que de l'animation territoriale dans la gestion du changement.

Assise technique et modalités du conseil privatisé

Ces logiques s'inscrivent dans des tendances générales observées en Europe de diversification et de morcellement du conseil entre différents acteurs, d'individualisation du service rendu et de démantèlement de la relation du conseil avec la recherche.

Dans le même temps et dans tous les pays, la terminologie est passée du mot de développement à celui de conseil, plus en phase avec la transformation sociale du monde agricole. On parle aussi de « *stewardship* », accompagnement patrimonial des agriculteurs.

Dans les pays germanophones, l'IALB⁵³ regroupe les conseillers et a développé un cahier des charges de leur accréditation.

La privatisation de l'Agence de conseil du Royaume-Uni s'est traduite par une ouverture à d'autres secteurs que l'agriculture. Comme dans les autres pays d'Europe de l'Ouest où la tendance est à la libéralisation, l'organisme public est tout à fait privatisé et n'est plus au service des agriculteurs, mais vise plus largement les entreprises de divers secteurs. Un réseau de sociétés vend du conseil : de petites entreprises font de l'accompagnement stratégique directement auprès des agriculteurs. La privatisation s'est accompagnée aussi du passage d'un conseil individuel à des approches par groupes d'agriculteurs, d'un conseil gratuit à un conseil payant, ainsi qu'à une ouverture de la performance économique vers la durabilité environnementale. Cependant les bases de référence du conseil délivré par ces sociétés privées posent question.

Les effets pervers possibles de la privatisation qui sont observés et qui peuvent constituer un risque à prendre en compte sont ainsi un investissement sur les compétences des conseillers au détriment de l'expérimentation locale, la personnalisation du service rendu qui revient à une externalisation partielle pour chaque exploitation de la gestion par l'agriculteur, ou encore à une dépendance vis-à-vis des industries d'amont (qui fournissent le conseil avec les intrants). D'où les questions qui se posent de renouvellement de la connaissance et de contenu du conseil délivré au regard de l'intérêt public et de la politique agricole : dans certains Länder d'Allemagne, les acteurs du conseil ne sont plus identifiables, sinon ceux qui ont été labellisés comme SCA, la coordination n'est de ce fait plus possible et les politiques publiques n'ont plus de relais. Sur le sujet environnemental sur lequel la question est cruciale, sachant que ce type de conseil est peu porté par le secteur privé, des modalités sont cependant mises en œuvre pour apporter un soutien public aux agriculteurs.

Enfin l'accès de tous les agriculteurs au conseil, au-delà des plus solvables, est d'autant plus compromis que la privatisation induit une réticence au transfert de connaissance entre acteurs concurrents.

L'une des modalités possibles de financement du conseil, le chèque conseil, a été expérimentée à l'étranger pour le changement de systèmes ou pour l'appui à la commercialisation.

En Allemagne, le chèque conseil a accompagné la privatisation du conseil dans plusieurs Länder.

⁵³ IALB : *Internationale Akademie land- und hauswirtschaftlicher Beratungskräfte*

Aux Pays-Bas, le chèque conseil, expérimenté dans un contexte de démantèlement du conseil public, puis généralisé pendant cinq ans, a été supprimé en 2011 pour des raisons budgétaires. Un système analogue a été reproduit en Irlande pour encourager l'innovation.

Une autre modalité de financement est la vente de logiciels, outils informatisés d'aide à la décision ou la fourniture de conseil en ligne pratiquées dans plusieurs pays où se développent des sites interactifs visant à proposer des connaissances, des informations, ainsi que des espaces de dialogue et d'échanges entre différents types d'acteurs concernés par la transformation des systèmes agricoles.

Ainsi en est-il en Espagne des outils tels que plateformes de connaissances agricoles sur internet, assorties de portail d'accès et de réseaux sociaux. La plateforme « *Marm* », développée par le ministère de l'agriculture espagnol, est un vaste système d'information accompagné d'un outil de réseaux sociaux, le « *Chil* », ce qui permet des interactions entre agriculteurs, coopératives, conseillers et chercheurs sur la base du web 2.0. Cet outil a des ramifications dans le reste de l'Europe, en particulier en France, où a été initiée aussi par ailleurs la plateforme Produisons autrement, ainsi que la plateforme numérique et le réseau d'acteurs PLAGE, financés par le CASDAR dans le cadre d'un projet collaboratif et destinés à mutualiser les outils d'aide à l'adoption de pratiques durables. En Catalogne a été développé le « *RuralCat* » qui a des finalités analogues au « *Marm* » et au « *Chil* ».

Au-delà des apports extérieurs et qu'ils se fassent sous forme numérique ou sous la forme très répandue encore de contacts oraux, les échanges entre agriculteurs sont décrits en Europe comme une alternative ou un complément significatif, voire indispensable, pour le transfert de l'innovation.



**3. Résultats de l'évaluation :
diagnostic évaluatif**

©Xavier Remongin/Min.agri.fr

La première partie du présent rapport d'évaluation a permis de rappeler les fondements de la politique de développement agricole, et la deuxième d'en décrire les acteurs et les financements, ainsi que de replacer l'expérience française dans un cadre européen. La troisième partie est consacrée à l'évaluation de la politique de développement agricole proprement dite : cette analyse est réalisée à travers l'étude successive de la pertinence actuelle de cette politique, de sa cohérence, de son efficacité en termes de résultats, d'une approche de son efficacité au regard des moyens qui y sont consacrés, ainsi que de la mesure du degré de satisfaction des agriculteurs.

3.1 La pertinence des objectifs du développement agricole et de la recherche appliquée au regard des enjeux de la politique agricole

3.1.1 Des objectifs globalement pertinents, mais une déclinaison imparfaite

Comme cela a été indiqué dans la présentation du dispositif, la loi d'orientation de l'agriculture de 1999 a défini les objectifs du développement agricole dans le cadre des grands enjeux auxquels la production agricole doit faire face, tant en matière d'alimentation que d'environnement et de développement des territoires ruraux. Cependant l'atténuation des écarts entre territoires ruraux très différents et le maintien de la cohésion du territoire national ne sont pas pris en compte dans la loi de 1999.

Les objectifs clairement formulés dans la loi de 1999 et qui font toujours référence pour l'orientation de la politique de développement agricole font l'objet d'un niveau de prise en compte et d'un rythme d'application hétérogènes dans les orientations et programmes. Ainsi, l'élaboration du PNDAR 2005-2008 n'a pas donné lieu à un rééquilibrage des priorités entre les axes économiques, environnementaux et territoriaux. Une inflexion vers les préoccupations environnementales et territoriales a toutefois été entamée par la note d'orientation du PNDAR 2009-2013, notamment par l'introduction d'actions obligatoires relatives à ces questions, mais sans toutefois affirmer des priorités marquées en leur faveur.

Cette situation peut s'expliquer par la nature-même du pilotage du développement agricole qui est concerté entre le ministre chargé de l'agriculture et les organisations professionnelles agricoles⁵⁴. Les filières dont le poids économique dans la « ferme France » est déterminant attendent ce qu'elles considèrent comme un « juste retour » de leur contribution financière, au détriment d'actions à caractère plus transversal. Les stratégies propres à chacune des structures de recherche ou de développement, préoccupées par leur pérennité, ont un effet comparable. Enfin, la mise en avant par les acteurs majeurs des difficultés technologiques, voire des impasses supposées, pour articuler productivité et environnement, ou les difficiles choix politiques entre spécialisation et diversification territoriale sont autant de raisons, et aussi autant de freins, à la traduction difficile des objectifs dans les orientations et programmes.

En fait, on peut considérer que le véritable effet déclencheur et intégrateur de la dimension environnementale dans les textes et dans les programmes provient d'actes politiques extérieurs qui se sont imposés à la politique nationale du développement agricole : d'une part les dernières réformes de la PAC progressivement de plus en plus marquées par le verdissement, d'autre part le Grenelle de l'environnement (2008) et sa mise en œuvre.

Au plan territorial, il est à noter que les collectivités régionales et départementales abordent globalement les orientations et les programmes concernant l'agriculture, l'agroalimentaire, la forêt et les questions environnementales qui leur sont liées, sans nécessairement distinguer le développement agricole au sein de cet ensemble.

Enfin, il est intéressant d'observer que par son énoncé des modalités et outils qui relèvent du développement agricole⁵⁵, la loi conserve implicitement la vision linéaire et descendante du transfert de technologie organisé selon une chaîne du progrès. De fait, à l'exception de certaines initiatives relevant d'appels à projets, la grande majorité des orientations et programmes a largement privilégié jusqu'à ce jour ce type de démarche, laissant encore peu de place aux innovations radicales des systèmes de production et à la reconnaissance des agriculteurs en tant que producteurs par eux-mêmes d'innovations et de connaissances.

⁵⁴ Code rural article L. 820-1, 3^{ème} paragraphe

⁵⁵ Code rural article L. 820-1, 2^{ème} paragraphe

3.1.2 Une dynamique de la recherche plus lente que l'évolution des politiques

S'inscrivant ainsi dans une vision linéaire du transfert de technologie décrite au point 2.1.1, le dispositif de développement agricole mis en place à la suite des lois de 1966 était fondé très logiquement sur la production de connaissances par la recherche agronomique.

Celle-ci, parce que très coûteuse, a privilégié la production de connaissances valorisables dans la plus large gamme de situations agronomiques (climat, type de sol, itinéraire technique). Il en est résulté, quels que soient les contextes, une standardisation des solutions techniques en dépit de situations agronomiques diversifiées, par le recours généralisé aux intrants, à la mécanisation, à la sélection animale et végétale, ainsi qu'à la rationalisation des exploitations (remembrement et agrandissement facilités par l'exode rural).

Les politiques de développement agricole ont eu alors pour objectif de favoriser le transfert vers les agriculteurs des connaissances issues de la recherche (essentiellement l'INRA en France métropolitaine) en soutenant d'une part les Instituts techniques agricoles dans la traduction des connaissances scientifiques en solutions applicables, d'autre part les Chambres d'agriculture dans l'élaboration et la diffusion des messages techniques auprès des agriculteurs.

Il faut noter le rôle crucial qu'ont joué la génétique et ses prolongements en biotechnologies, comme discipline phare des sciences agronomiques, supplantant la chimie qui avait elle-même supplanté la mécanique au cours des révolutions agricoles précédentes.

Pour autant, ce dispositif centré sur l'accroissement de la production va rencontrer à partir des années quatre-vingt-dix des difficultés croissantes. Ces difficultés ont été générées par les succès mêmes de ces solutions complexes et souvent intégrées, véritables « paquets technologiques » conçus pour une large gamme de situations d'application. Des externalités négatives sont apparues, notamment les pollutions diffuses ou localisées, la dégradation des ressources, les menaces pour la santé publique.

Ces conséquences préoccupantes du progrès ont déclenché la mise en œuvre de politiques porteuses de nouveaux objectifs au niveau européen (la directive nitrate en offre un bon exemple). En outre, les agriculteurs dont les revenus étaient devenus plus instables en raison, entre autres causes, de l'ouverture croissante des marchés, se sont mis à la recherche de solutions nouvelles renforçant leur autonomie et ont diversifié leurs systèmes de production et d'exploitation. Ces transformations se sont nourries du développement de nouveaux concepts scientifiques (services écosystémiques) et du renouveau de certaines disciplines (écologie) autant qu'elles y ont contribué. Ces changements notables du secteur de la production ont finalement fragilisé la pertinence de la chaîne du progrès, jusque là seul modèle reconnu de l'innovation.

Ce modèle a d'ailleurs été de plus en plus contesté au fur et à mesure que se développaient les recherches sur l'innovation en agriculture durable. La contestation s'est affirmée tant au niveau international (rapport de synthèse de l'IAASTD⁵⁶, 2008) qu'au niveau français où Bernard Chevassus-au-Louis constatait, en 2006, une « *inversion... c'est-à-dire que l'on est passé de la quête d'innovations adaptées aux modes de production existants à la mise en place de modes de production adaptés aux caractéristiques et contraintes des innovations !* ».

En termes de connaissances produites par la recherche et la recherche appliquée, la question de la pertinence est aussi posée. Bien que les enjeux environnementaux soient inscrits dans la loi de 1999, ils ne sont pleinement intégrés dans les priorités et les programmes de recherche qu'à partir du milieu des années 2000. A titre d'exemple, la reconnaissance de l'agriculture biologique par l'INRA comme objet de recherche (Bellon, 2000), n'a pas été suivie d'investissements significatifs : un rapport parlementaire (Martial Saddier, 2003) souligne, quelques années après la loi de 1999, l'insuffisance de l'effort de recherche en ce domaine, mieux pris en compte toutefois ces dernières années. Dans le même ordre d'idées, l'implication des départements d'écologie des universités et les collaborations avec le Muséum national d'histoire naturelle, pourtant acteur majeur dans les sciences des milieux et l'écologie, sont restées à un faible niveau.

Il faut en fait attendre les lois mettant en œuvre le Grenelle de l'environnement pour que l'effort de recherche au service de la performance environnementale soit redynamisé et devienne une réelle priorité, comme l'illustre la mise en place du dernier PNDAR.

⁵⁶ IAASTD : *International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development*

3.2 La cohérence des moyens mis en œuvre

3.2.1 Une cohérence verticale déstabilisée par l'évolution des objectifs

Élément clé de la modernisation de l'agriculture puis de l'accroissement de sa compétitivité, les relations entre recherche, expérimentation et conseil ont été orientées par un ensemble d'objectifs politiques. Ces objectifs étaient dominés par celui de l'amélioration de la fonction productive de l'agriculture. La diffusion des connaissances accélérât la standardisation des méthodes de production, réduisant l'hétérogénéité des milieux sociaux et des territoires ruraux. Les agriculteurs avaient d'ailleurs confiance dans les performances des systèmes conseillés par les agents de vulgarisation. Cette confiance était justifiée au vu de l'augmentation des rendements jusqu'au plafond atteint dans les années 2000, en production végétale comme en production animale. La qualité des produits à destination de l'agro-industrie a aussi bénéficié du fonctionnement cohérent du dispositif, comme le montre par exemple la qualité internationalement reconnue des variétés panifiables françaises.

L'élargissement des objectifs des politiques agricoles (européenne et nationale) traduit dans la loi de 1999 est venue remettre en cause l'édifice. La prise en compte croissante de la diversité des attentes sociétales et des marchés domestiques et mondiaux a progressivement accentué les difficultés de construction de la cohérence.

Atteindre à la fois des objectifs de compétitivité économique et de performance environnementale peut apparaître aujourd'hui difficile dans certaines filières. Pourtant, l'enjeu est justement de ne pas favoriser certains objectifs au détriment des autres. Au contraire, il s'agit de trouver les moyens de les conjuguer au mieux.

Selon le récent rapport de Marion Guillou, mettre en œuvre des systèmes de production compatibles avec les objectifs du « Produire autrement » se traduirait par une baisse de la production physique d'environ 10 %. Si l'on ne prend que le secteur des céréales, réduire le recours aux pesticides, avec la probabilité d'une diminution de rendement, peut ainsi faire craindre une baisse de revenus : dans un contexte de marché tendu et de prix rémunérateurs, il peut être difficile pour l'agriculteur de faire de tels choix.

L'évolution des politiques appelle une redistribution des activités de recherche et de conseil vers les thématiques liées aux impacts écologiques et à la valorisation des services écosystémiques. On constate toutefois que cette redistribution se fait parfois indépendamment des activités orientées vers l'amélioration de la productivité.

En se mettant au service de la performance environnementale, les sciences agronomiques en viennent d'ailleurs à retrouver l'importance fondamentale des phénomènes locaux et le concept de services écosystémiques. La chaîne descendante du progrès, dont le succès était construit sur la relative homogénéisation de l'appréhension des milieux, devient moins opérante quand il s'agit au contraire de tirer le meilleur parti des spécificités locales dans un raisonnement agronomique, économique et écologique. Qui plus est, cette nouvelle donne politique impose une réorganisation de la pluridisciplinarité plus largement ouverte aux sciences de la nature et aux sciences sociales.

En développant une gamme toujours plus diverse de conception de projets et de systèmes de production, les agriculteurs les plus novateurs contestent eux aussi un système descendant et s'engagent dans des modalités alternatives de production de connaissance. Mieux formés que la génération précédente, ils en viennent à critiquer la qualité des conseils et les compétences des conseillers et réclament de pouvoir dialoguer directement avec la recherche appliquée. Bien que ces pionniers ne représentent qu'une petite partie de la population des exploitants agricoles, leur engagement dans la construction d'alternatives a retenu l'attention du ministère chargé de l'agriculture qui progressivement met l'innovation au centre de ses objectifs.

Cette orientation nouvelle ne s'est pourtant pas traduite par un bouleversement du dispositif, et ce malgré la reconnaissance des ONVAR et le développement des modalités de travail par projet et en réseau.

Les évaluations conduites par le CGAAER sur la période récente qui fait suite au Grenelle de l'environnement ont mis en évidence que le dispositif reste efficace pour produire les innovations permettant l'optimisation des systèmes de production actuels, tout en intégrant de nouvelles contraintes, notamment réglementaires.

Toutefois, une telle évolution ne semble pas suffisante pour faire face aux défis plus vastes de l'avenir (économiques, climatiques, sanitaires et sociaux). La diversité et l'autonomie des systèmes de production indispensables à la construction d'une agriculture résiliente n'ont pas une place suffisante. Les orientations stratégiques retenues dans la circulaire du ministère chargé de l'agriculture du 20 juin 2013 relative au PNDAR 2014-2020 visent à en faire une priorité.

3.2.2 Une cohérence imparfaite entre programmes du fait de l'hétérogénéité de la transcription du PNDAR

Les principaux financeurs publics nationaux et territoriaux de la politique de développement agricole ont des objectifs souvent convergents, bien que ces objectifs fassent rarement l'objet d'une concertation dans les phases d'élaboration comme de mise en œuvre.

Au plan national, dans le cadre de l'élaboration du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) financé par le compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et rural (CASDAR) à hauteur de 110 millions d'euros, il revient au ministre chargé de l'agriculture de déterminer, après concertation avec les organisations professionnelles agricoles, les priorités de la recherche appliquée et du développement agricole. Les programmes d'action à financer sont proposés par les acteurs du développement agricole, notamment par les têtes de réseaux APCA et ACTA pour leurs domaines respectifs.

Dans son évaluation du PNDAR 2009-2013, le CGAAER observe que les orientations du ministère chargé de l'agriculture sont insuffisamment articulées entre elles et que le PNDAR apparaît comme « une addition de programmes sans cohérence globale des objectifs ».

Selon les organismes, la préoccupation environnementale est affichée dans les conventions au 1^{er} rang (ACTA), au 2^{ème} rang (Coop de France) ou au 3^{ème} rang (APCA) des axes stratégiques. Elle est incluse dans l'innovation sans faire l'objet d'un appel à projets spécifique. Une trop faible place est donnée aux approches systémiques et aux innovations de rupture. La description des actions reste souvent floue, sans seuil minimal pour les actions obligatoires. Enfin le rapport note qu'un cloisonnement subsiste entre les réseaux d'organismes chargés de la recherche appliquée et du développement agricole.

Cette analyse de l'utilisation de la taxe sur le chiffre d'affaire des exploitants agricoles qui alimente le CASDAR vaut pour tous les réseaux financés.

L'utilisation de la TATFNB qui alimente le fonctionnement des Chambres départementales d'agriculture pour la mise en œuvre à la fois de leur mission de représentation et de leurs missions d'intervention n'a fait l'objet jusqu'à une période récente que de très faibles orientations indicatives, tant de la part de la tête de réseau (APCA) que de la tutelle (ministère chargé de l'agriculture). Cette situation a entraîné des modes opératoires et des priorités d'activités souvent très hétérogènes d'un département à l'autre et les programmations hors PNDAR s'inscrivent plus dans une logique de continuité du fonctionnement que d'orientations stratégiques explicites coordonnées au niveau régional, comme le montre le rapport de synthèse des audits de Chambres d'agriculture réalisés de 2008 à 2012 par le CGAAER.

Les efforts entrepris depuis 2008 par l'APCA, dans le contexte de la RGPP⁵⁷, avec le programme « Terres d'Avenir » visaient à l'origine à renforcer le pilotage régional tant en termes de stratégie que de gestion des moyens, l'argument de la proximité ne pouvant durablement justifier leur maintien au niveau départemental. La démarche n'est pas allée à son terme, ce qui peut paraître regrettable.

Au plan territorial, les acteurs publics (État, collectivités et agences) ont une vision partagée de l'agriculture durable et des points de vue convergents sur l'état des lieux et sur les grandes orientations en matière de développement agricole de leur région respective mais ils s'expriment dans des documents de programmation élaborés avec des contenus et selon des pas de temps différents.

⁵⁷ RGPP : Révision générale des politiques publiques

Chaque programme se construit autour des financements publics qui lui sont attachés :

- le Plan régional d'agriculture durable (PRAD) de la DRAAF pour l'attribution des subventions du ministère de l'agriculture, de FranceAgriMer et jusqu'ici des crédits régionalisés du FEADER ;
- les schémas régionaux stratégiques des Conseils régionaux pour l'attribution des ressources perçues par ces collectivités ;
- les programmes pluriannuels des agences de l'eau financés sur les redevances acquittées par les usagers.

Les différentes thématiques d'action présentant un enjeu et une actualité pour le secteur de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de l'environnement se retrouvent ainsi dans ces programmes régionaux. En revanche, des divergences sont constatées sur les priorités d'action privilégiées par chacun d'eux selon leurs modalités d'intervention et leurs publics cibles. Ainsi les Conseils régionaux définissent plus souvent des priorités marquées par le verdissement que les autres donneurs d'ordre. Il convient aussi de remarquer la montée en puissance des financements des agences de l'eau qui ont mis en place une gouvernance inter-régionale et de bonnes concertations avec leurs partenaires régionaux (DRAAF et Conseils régionaux) et avec les opérateurs, notamment au sein de la Commission régionale agro-environnementale (CRAE).

Au plan départemental, les Conseils généraux, seuls acteurs publics à apporter un soutien financier à ce niveau territorial, s'inscrivent plus, comme cela a été souligné au point 2, dans une logique de convergence avec leurs missions sociales, d'équilibre du territoire ou de gestion des espaces naturels sensibles que de programmation pluriannuelle et d'orientation concertée avec les collectivités régionales.

La cohérence interne des dispositifs publics de développement agricole apparaît donc assez faible aux évaluateurs. Cette configuration éclatée a pour conséquence, au plan national comme au plan territorial, de laisser aux bénéficiaires des financements une large autonomie pour réaliser eux-mêmes les mises en cohérence et les articulations des programmes et des financements dans des logiques adaptées à leurs intérêts propres.

L'absence de coordination dans l'acquisition, le partage, la gestion et la diffusion des données de références entraîne une faiblesse de l'interopérabilité des systèmes, et empêche une valorisation conjointe des ressources créées. Le CGAAER a formulé en décembre 2012, dans le cadre de l'évaluation du PNDAR 2009-2013, une recommandation de mise en cohérence pour y remédier. Cette recommandation a été reprise par les directions du ministère dans l'élaboration du PNDAR 2014-2020. La concrétisation de ce projet et son pilotage sont un enjeu pour le « *Produisons autrement* », comme le souligne le rapport de Marion Guillou de 2013 sur le projet agro-écologique, qui préconise aussi de concevoir un système d'information sur la base d'une démarche d'interconnexion progressive des bases d'information des différents opérateurs.

Lors des entretiens menés par les évaluateurs, l'ACTA comme Coop de France ont exprimé leur souhait de voir se créer un lieu de coordination et d'adaptation aux enjeux des dispositifs des différents opérateurs entre eux.

Des marges de progrès importantes existent donc pour aller vers une optimisation concertée des dispositifs et des actions menées. A partir de 2014, la mise en œuvre de la PAC 2014-2020 et l'élaboration de nouveaux documents de programmation (FEADER 2014-2020, PNDAR 2014-2020), sont une opportunité pour aller vers plus de cohérence interne. La nouvelle phase de décentralisation devrait aussi y contribuer, notamment pour faciliter les coopérations institutionnelles.

3.2.3 Des synergies peu organisées et des concurrences persistantes entre opérateurs du conseil

De manière générale, il est difficile d'apprécier la capacité des programmes publics de développement agricole à créer des synergies entre opérateurs de la sphère publique et de la sphère privée.

Au plan national, il n'existait pas d'accord cadre entre les têtes de réseau pour définir des priorités communes : l'accord ACTA-APCA signé en 2013 est trop récent pour être évalué. Il n'y avait pas de déclinaison au niveau régional et départemental de dispositifs de coopération structurés avant les annonces récentes de coopération entre coopératives et certains instituts.

Ainsi lors des enquêtes de terrain menées par la mission d'évaluation et dans le cadre des audits de Chambres d'agriculture réalisés par le CGAAER de 2008 à 2012, les évaluateurs ont pu constater des collaborations autour des activités des instituts techniques agricoles (notamment Arvalis ou l'Institut de l'élevage), autour de coopératives comme Terrena ou de pôles de compétitivité comme Végépolys.

Les relations sont plus concurrentielles entre les Chambres et les autres acteurs, dont les groupements d'agriculture biologique (GAB), les CIVAM, les centres de gestion et les coopératives à dominante de grandes cultures, qui ont développé une offre de conseil sans lien avec les Chambres d'agriculture.

La concurrence s'exerce non seulement pour le conseil individuel mais aussi en matière d'appui aux groupements d'exploitants constitués tels que GEDA⁵⁸, GVA⁵⁹, etc. Pour ce qui est du conseil stratégique, les centres d'économie rurale (CER) et le contrôle laitier qui disposent de données sur les exploitations agricoles entrent en concurrence avec les Chambres. Dans les départements et régions forestières, la concurrence ou les rivalités entre les Chambres et les CRPF⁶⁰ sont d'autant plus vives qu'une partie du financement à vocation forestière issu de la TATFNB transite par les Chambres.

Enfin les prestations de conseil individualisé mises en place par les Chambres d'agriculture sont considérées comme une concurrence déloyale du fait des financements publics dont elles bénéficient (sources : rapport d'activité 2012 du Centre national des CER). Cette critique est partagée par les bureaux d'études dans le domaine de l'ingénierie environnementale sur le marché du conseil auprès des collectivités territoriales. La question des prestations payantes des organismes consulaires a fait l'objet d'un rapport du CGAAER de 2012 qui recommandait à la tutelle une clarification de leur tarification et du financement partiel de ces services par la TATFNB.

La place respective des acteurs privés (coopératives, industriels, prestataires privés) et publics sur ce champ du conseil comme sur d'autres mérite d'être approfondie. En effet les pays qui ont privatisé le conseil (évoqués au point 2.7) n'ont plus d'outils de mise en œuvre de la politique publique et peu ou pas de candidats à la labellisation en tant que Système de conseil agricole (SCA) et connaissent de ce fait des difficultés.

Toutefois, le sujet le plus souvent abordé par les interlocuteurs rencontrés par la mission concerne le rôle respectif des Chambres et des coopératives. Dans les trois régions enquêtées, les coopératives assument une responsabilité majeure dans la mise en marché des produits, ce qui leur confère un rôle important dans l'accompagnement et le conseil à leurs adhérents, selon une organisation de filière. L'impact des quelques coopératives rencontrées par la mission d'évaluation est fort, notamment dans les filières des grandes cultures.

Dans le département du Cher, la Chambre d'agriculture et le grand groupe coopératif Axérial se trouvent en concurrence de méthode et d'approche du développement agricole. Leurs démarches les différencient. Axérial utilise la méthode FARMSTAR créée par ARVALIS, le CETIOM⁶¹ et Atrium qui recourt aux images satellites et aux modèles agro-météorologiques pour aider les agriculteurs dans leurs décisions d'apport d'azote, ainsi que dans la gestion du risque de verse sur le blé. De son côté, la Chambre a opté pour une approche du système de production agricole et non pas pour du conseil culture par culture.

Dans le département de Maine-et-Loire, une répartition par filière et par zones géographiques prévaut : les coopératives ont un rôle majeur dans les filières des grandes cultures et du végétal spécialisé, alors que la Chambre d'agriculture consacre une grande partie de ses moyens humains aux filières de l'élevage bovin, porcine et avicole.

En région Lorraine, les coopératives céréalières ont une implantation départementale et assurent principalement l'exportation des céréales. Elles ont repris une partie importante de la mise en marché des bovins.

Dans ce contexte concurrentiel, les Chambres d'agriculture, principaux acteurs du dispositif et bénéficiaires de financements publics importants (TATFNB, CASDAR, collectivités territoriales, agences de l'eau) mais ne disposant pas d'une assise régionale forte, connaissent une difficulté de positionnement. Elles s'efforcent de la surmonter par une multiplication pragmatique d'activités et par l'affirmation de leur caractère indépendant vis à vis des acteurs de la sphère économique. Leur souci d'équilibre budgétaire les amène à développer des prestations commerciales. Les

⁵⁸ GEDA : Groupes d'étude et de développement agricole

⁵⁹ GVA : Groupement de vulgarisation

⁶⁰ CRPF : Centre régional de la propriété forestière

⁶¹ CETIOM : Centre technique interprofessionnel des oléagineux métropolitains

Chambres sont enfin amenées, de par la loi, à prendre en charge des activités de service public dont certaines exercées antérieurement par l'État.

Au niveau régional, les COREDEF (Comité régional recherche développement formation) sont une instance consultative formelle d'enregistrement d'arbitrages rendus préalablement au sein du réseau des Chambres. A l'usage, cette instance concerne surtout les Chambres départementales et ne fédère pas les autres opérateurs du développement agricole qui n'y assistent pas, voire n'y sont pas ou plus invités.

Au plan national, les autres acteurs et opérateurs du développement agricole (ACTA, Coop de France, FNAB, FNCIVAM) regrettent tous le caractère limité des synergies et des coopérations avec le réseau consulaire.

Enfin, on peut s'interroger sur la multiplicité des stations et fermes expérimentales. Étant donné le coût de ces outils, une réflexion commune à tous les acteurs concernés apparaît opportune au niveau national, régional et inter-régional. Pour certains interlocuteurs, la recherche de références locales n'a pas l'importance qu'elle mériterait dans les activités des stations et fermes expérimentales (INRA, Instituts techniques agricoles, établissements de l'enseignement agricole). L'orientation préconisée par le ministère de l'agriculture pour le PNDAR 2014-2020 initie un chantier sur cette question.

3.3 L'efficacité du pilotage et de la mise en œuvre du développement agricole

3.3.1 L'efficacité du pilotage au plan national

Le seul outil instauré par la loi et dédié au développement agricole est le CASDAR⁶² dont le PNDAR⁶³ est la traduction sous forme de programme de développement agricole. Les autres financements, notamment la TATFNB, ne font pas l'objet d'orientations formalisées en lien avec le développement agricole.

Le pilotage du PNDAR : une fonction prioritaire de l'État imparfaitement assumée

Par rapport au premier PNDAR 2005-2009, le deuxième PNDAR 2009-2013 comporte des avancées : le cadrage thématique ciblant 26 actions, le statut obligatoire donné à 3 actions emblématiques dans l'esprit du Grenelle de l'environnement, l'incitation à raisonner en « mode projet », l'inflexion donnée à la concentration des moyens humains, l'extension de 2 à 4 contrats d'objectifs avec les familles d'opérateurs, le choix de contractualiser avec l'échelon régional des Chambres d'agriculture (PRDAR), la promotion des démarches d'évaluation, le rôle attribué aux conseils scientifiques.

Toutefois, des faiblesses importantes pèsent encore sur le pilotage par l'État de la politique publique relevant du financement par le CASDAR.

Tout d'abord, la stabilité dans la répartition des crédits entre les familles d'organismes et au sein même de ces familles indique que, en dépit des réformes structurelles (ANDAs, puis ADAR, puis CASDAR) et de l'instauration positive des appels à projets, la « logique d'abonnement » critiquée par la Cour des comptes est toujours en vigueur pour presque 85 % des crédits CASDAR et résiste aux priorités thématiques et méthodologiques affichées dans le PNDAR.

Dans l'élaboration du PNDAR lui-même, le principal point faible est le manque de précision et de cohérence dans la définition politique des orientations prioritaires, accentué par l'absence de leur déclinaison en objectifs opérationnels. Cette insuffisance grève ensuite la pertinence et l'efficacité des contractualisations avec les opérateurs, mais aussi la définition et la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation stratégique. La modestie des travaux de prospective illustre également ce déficit de pilotage global par l'État. La pratique de « délégation » de la rédaction des contrats d'objectifs aux têtes de réseau a montré ses limites dès lors que l'imprécision du cahier des charges permettait aux opérateurs des interprétations et des adaptations à leur convenance. Ici encore, la phase de préparation du nouveau PNDAR devrait initier un changement.

⁶² Code rural article L. 820-3

⁶³ Code rural article R. 822-1

Il appartient au ministère chargé de l'agriculture, dont relève la mise en œuvre du PNDAR, de renforcer le pilotage par l'État en concentrant son action sur la prospective, la définition des orientations prioritaires et l'évaluation de leur mise en œuvre effective.

Les autres financements publics de l'État : un manque d'orientation globale

Au-delà du PNDAR lui-même, l'État n'a pas assuré jusque là un pilotage d'ensemble sur les financements publics attribués aux principaux bénéficiaires que sont les instituts techniques agricoles et les Chambres d'agriculture. Pour ces dernières, force est de constater un déficit d'orientation par l'État sur leurs missions de service public comme sur le rôle potentiel de coordination du développement qu'elles pourraient jouer en tant qu'organismes consulaires. Dès lors, la nécessité d'une meilleure concertation et coordination des services de l'État s'étend à l'ensemble des interventions sur les champs du développement agricole (autres programmes budgétaires, FranceAgriMer, TATFNB). Le travail actuellement en cours pour la mise en œuvre des fonds européens (FEADER) dans un contexte de décentralisation peut être l'occasion de redéfinir les modalités de coordination des différents services.

La coordination des services du ministère et le rôle des têtes de réseaux : un dispositif à ajuster

Dans le cas du PNDAR, l'éclatement du CASDAR entre deux programmes budgétaires gérés par les directions DGER et DGPAAT (ainsi que la DGAL pour certaines actions du développement agricole) ne facilite pas la cohérence et la lisibilité du dispositif. Le pilotage stratégique par l'État requiert une coordination étroite entre les directions gestionnaires, comme c'est le cas actuellement pour la conception du nouveau PNDAR, ainsi qu'une distinction nette entre la responsabilité de l'État et celle des têtes de réseau. Pour ces dernières, dans le cadre des engagements contractuels avec l'État, les fonctions de relais de la politique publique, de coordination du réseau et de collaborations inter-réseaux doivent être assurées en priorité.

3.3.2 Contribution aux objectifs de référence

La mesure de l'efficacité des moyens publics consacrés à la politique de développement agricole nécessiterait l'exploitation d'indicateurs de résultats, tant économiques, que sociaux et environnementaux, pour apprécier l'atteinte des objectifs de la loi de 1999. Or, les principaux opérateurs publics et professionnels fournissent seulement des indicateurs de réalisation qui, s'ils rendent compte de la mobilisation des moyens, ne permettent pas d'appréhender les résultats obtenus par rapport aux objectifs assignés. Bien qu'elle se développe, la pratique des évaluations des actions financées par le CASDAR est trop récente pour en tirer aujourd'hui un bilan.

L'approche de l'efficacité de la politique passe de ce fait par l'examen d'indicateurs de contexte décrivant la situation économique, environnementale et sociale de l'agriculture, puis par le croisement avec les retours des acteurs et des bénéficiaires des différentes politiques, ceci afin d'estimer la contribution de la politique de développement agricole aux différents objectifs que lui donnait la loi de 1999 (décrits au point 1 du rapport).

Un saut technologique évident mais pas toujours suffisant à l'équilibre économique

Les agriculteurs dont le niveau de formation initiale est le plus élevé sont les premiers bénéficiaires de la formation continue, ainsi que des dispositifs de développement agricole quels qu'ils soient (groupes d'agriculteurs, conseil agricole, outils d'aide à la décision). Il n'est donc pas possible d'apprécier quantitativement la part de ces dispositifs dans le niveau de technicité des agriculteurs. Mais le saut technologique considérable qu'a connu l'agriculture est le produit d'un transfert de l'innovation qui a suivi, voire anticipé l'évolution générale de l'outil économique. A titre d'illustration, le machinisme agricole présenté aujourd'hui dans les derniers salons en France et en Allemagne est celui de la « génération 4.0 », le numérique venant prendre la place de la transmission hydraulique.

Cette technicité vise la compétitivité économique et en donne pour une part les moyens. Mais là encore, l'avantage compétitif apporté par la technique peut être réduit par les facteurs multiples de la compétitivité internationale et le jeu des opérateurs économiques d'aval. Ainsi la conjoncture actuelle est favorable aux grandes cultures, mais défavorable aux productions animales, en dépit du niveau de technicité qu'elles ont atteint.

Un accompagnement utile et parfois déterminant pour la qualité alimentaire

Si les objectifs initiaux de la politique de développement agricole mettaient l'accent sur la satisfaction quantitative des besoins alimentaires, s'y est ajouté dans les années 1980 l'objectif de qualité des produits alimentaires explicitement repris dans l'article L. 820-1 du Code rural : l'enjeu est devenu crucial pour le grand public au regard des crises sanitaires des années 1990.

Par ailleurs, l'aménagement du territoire et le maintien de l'emploi en milieu rural, que mentionne la loi d'orientation de 1999 parmi les objectifs du développement agricole, ainsi que la recherche de création de valeur ajoutée par les filières économiques ont fait des Signes officiels de qualité et d'origine (SIQO) un enjeu pour le développement agricole. Sont concernées depuis vingt ans les appellations d'origine protégées, les indications géographiques protégées, et les produits sous label rouge. Autre SIQO, l'agriculture biologique a tardé à être intégrée par les structures traditionnelles du développement agricole.

Ces signes valorisent la stratégie d'un collectif d'exploitants actif et structuré inscrit dans un territoire. En ce sens, les SIQO sont un outil par essence collectif de développement agricole. La qualité sanitaire des produits fait, elle, l'objet d'actions conduites par les industriels ou les coopératives pour répondre aux exigences croissantes du marché ou aux politiques sanitaires du ministère chargé de l'alimentation.

Le développement agricole a su intégrer les signes de qualité et d'origine, politique impulsée par le ministère chargé de l'agriculture et confiée à l'Institut national des appellations d'origine (INAO). Une exploitation sur cinq répond à ce niveau d'exigence, trois sur quatre en viticulture.

Les coopératives ont un rôle souvent actif dans la reconnaissance et l'animation de produits sous SIQO. Elles apportent un appui à ces démarches qu'elles valorisent sur le plan commercial. Les Chambres d'agriculture fournissent des prestations aux porteurs de projet dans la phase d'instruction du dossier préalable à la reconnaissance, répondant ainsi à une logique de valorisation du territoire départemental ou régional.

L'appropriation de l'agriculture biologique par les acteurs du développement agricole, notamment les Chambres d'agriculture, est plus récent, comme cela a été souligné au point 3.2.3. Les GAB ont joué jusqu'à présent un rôle essentiel pour l'affirmation de ce mode de production particulier sous signe officiel de qualité. Pour autant, le tournant est là aussi pris clairement désormais dans les Chambres et les coopératives.

Une efficacité environnementale insuffisante liée à une mobilisation lente des acteurs

Pour ce qui est des objectifs en matière d'eau, les résultats en ont été appréciés dans le cadre de l'évaluation de la politique de l'eau inscrite au programme des évaluations de la Modernisation de l'action publique et soumise au débat sur la transition écologique de septembre 2013.

En fonction d'un état des lieux de la qualité de l'eau éloigné de l'objectif de bon état que donne la directive cadre sur l'eau, l'évaluation de la politique de l'eau identifie les pollutions agricoles comme pressions déterminantes. Plus de la moitié de ces pollutions sont ponctuelles ou accidentelles, et près de 50 % diffuses et liées aux systèmes et à la conduite, ainsi qu'aux pratiques d'exploitation. Leur extension concerne pour les nitrates 44 % du territoire et 50 % des exploitations.

Si une stabilisation des pollutions ponctuelles est observée dans les zones d'élevage, les concentrations en nitrates continuent d'évoluer à la hausse en zone céréalière, ainsi que la consommation de phytosanitaires.

Les pollutions diffuses apparaissent ainsi comme un élément majeur obérant l'efficacité de la politique de l'eau, alors même que les agriculteurs bénéficient au sein des agences de l'eau d'un retour financier pouvant aller jusqu'à cinq fois leur contribution, échappant ainsi au principe de récupération des coûts environnementaux, lesquels sont assumés par le consommateur d'eau.

Confrontés à ces évolutions trop lentes des résultats, les acteurs de la politique de l'eau observent que la motivation et la mobilisation des structures de développement agricole sur cette question n'est pas générale. S'il existe bien quelques centaines de démarches exemplaires et réussies, le conseil agricole, aux yeux des acteurs de la politique de l'eau, privilégie l'objectif de compétitivité internationale des entreprises agricoles et reste axé sur une standardisation des méthodes culturales quelles que soient les spécificités environnementales des territoires. L'intervention de l'outil de développement agricole en faveur d'une prise en compte de l'environnement, limitée à

des secteurs pilotes ou à très haute sensibilité environnementale, ne répond pas sur tout le territoire aux enjeux des politiques environnementales dont la mise en œuvre, complexe à l'échelle de l'exploitation comme du territoire, nécessiterait un appui et un suivi rapprochés.

L'engagement des acteurs du développement agricole dans des démarches d'animation des projets en faveur d'une agriculture soucieuse de l'environnement fait plus défaut que la capacité financière à les accompagner, qui est supérieure aux sollicitations. Ceci alors que lorsqu'elles sont initiées sur les territoires à forte sensibilité environnementale tels que les aires d'alimentation des captages, les dynamiques collectives engagées apparaissent comme des plus efficaces.

Or la réduction des pollutions diffuses est le tout premier objectif d'évolution visé par l'évaluation de la politique de l'eau dans le cadre de la modernisation de l'action publique. Ses recommandations sur ce levier pour la qualité de l'eau qu'est l'accompagnement des agriculteurs portent sur une réorientation de l'agriculture vers une compétitivité économique de transition écologique et font appel à des solutions de différents ordres :

- une mobilisation de la recherche vers des techniques agricoles inspirées par l'ingénierie écologique,
- une coordination stratégique entre les ministères et les directions générales,
- des stratégies pérennes de territoire associant tous les partenaires dans des conférences territoriales.

Le risque économique que comporte la nécessaire rupture dans les systèmes agricoles induit une complexité des pratiques agronomiques qui rend indispensables un accompagnement et un conseil faisant appel tant aux sciences agronomiques qu'aux sciences sociales pour amener les agriculteurs à s'approprier très en amont les enjeux de la protection des ressources en eau et à les intégrer comme un paramètre de leur système de production plutôt que comme une contrainte extérieure.

Les exemples réussis de démarches construites autour d'objectifs partagés sur des territoires à forte vulnérabilité environnementale illustrent l'importance de l'animation par un conseil agronomique de transition exploitant la diversité des profils d'agriculture comme une opportunité d'adaptation.

Comme le concluait en 2010 le rapport conjoint de l'ACTA et de l'APCA, l'agriculture est au cœur de la gestion durable de l'eau : « les travaux conduits dans le cadre du projet CASDAR intitulé « Gestion durable des ressources en eau », à partir notamment de l'analyse des expériences de terrain et des expertises collectives de l'INRA et du Cemagref, apportent de nombreux enseignements pour les projets de gestion de l'eau ». Certains de ces enseignements intéressent l'inflexion du dispositif de développement agricole. Ils soulignent eux aussi la nécessité de moyens d'animation suffisants dans la durée pour accompagner des projets multipartenariaux basés sur l'écoute des professionnels agricoles et la prise en compte de leurs initiatives locales afin de définir les mesures à préconiser.

Par ailleurs, ces travaux conduisent à interpellier la recherche et l'expérimentation, notamment sur les méthodes d'évaluation de l'état des milieux, les solutions techniques et agronomiques, qui permettent, à coût moindre pour les exploitants agricoles et la société, une diminution des pressions sur le milieu, les études sociologiques nécessaires pour favoriser une meilleure efficacité des actions territoriales.

« Enfin, ces travaux montrent toute l'importance de renforcer les échanges entre les agriculteurs, les acteurs du développement et les chercheurs, tant en amont des actions de territoire qu'à l'occasion de celles-ci. »

Pour ce qui est des objectifs en matière de biodiversité, trois constats simples inspirent l'analyse :

- la diversité florale est fonction de la diversité des systèmes et des pratiques de production agricole,
- l'homogénéisation des paysages est défavorable à la biodiversité,
- les options prises pour l'évolution de l'agriculture ont des conséquences en termes de biodiversité.

Or, selon l'étude conduite par le Commissariat général au développement durable en 2012 (*Diversification des cultures dans l'agriculture française, CGDD, juillet 2012*), plus de la moitié des exploitations ont un assolement constitué de moins de quatre cultures et dominé par deux ou trois cultures. Et deux à trois séquences de cultures suffisent à expliquer plus de la moitié de la sole cultivée dans certaines régions.

Si ce niveau de diversité des cultures satisfait aux exigences actuelles de la PAC, il est insuffisant pour préserver ou restaurer la biodiversité des milieux agricoles.

Par ailleurs, si les infrastructures agro-écologiques représentent de l'ordre de 10 % de la surface des exploitations agricoles dans 99 % des communes (*Le point sur Biodiversité et évolutions des pratiques agricoles, CGDD, août 2013*), les disparités régionales sont fortes avec un net déficit d'infrastructures agro-écologiques arborées dans les régions céréalières.

Là encore, et comme l'illustrent les difficultés rencontrées lors de l'élaboration des schémas de cohérence écologique, l'appropriation et la compréhension même de l'enjeu restent faibles et nécessitent une recherche incitative telle que le programme DIVA (Action publique, Agriculture et Biodiversité) financé par le ministère chargé de l'écologie la promeut, et une pédagogie de transfert vers les agriculteurs dont les structures de conseil ont à se saisir.

Une politique n'intégrant pas assez l'objectif de l'emploi et les conditions de travail

Les questions relatives à l'emploi et aux conditions de travail sont assez peu traitées dans le cadre des actions de développement agricole. Les CUMA sont les plus actives en ces domaines car elles ont été confrontées en mutualisant le matériel aux difficultés liées à l'organisation du travail partagé et aux contraintes de sécurité. Partant de la gestion commune du temps d'utilisation du matériel, elles ont exploré la question de l'utilisation partagée du personnel et se sont largement impliquées dans la création de groupements d'employeurs. Certaines fédérations départementales de CUMA ont développé un véritable savoir-faire en la matière.

Le réseau des Chambres d'agriculture, comme celui des CUMA, dispose de conseillers spécialisés sur les questions de ressources humaines qui mènent une action efficace de promotion-conseil pour la création de groupements d'employeurs agricoles et apportent leur appui aux agriculteurs dans la gestion de leurs salariés.

Des ONVAR, et notamment l'InterAfocg, se sont préoccupés de l'organisation et des conditions de travail des exploitants eux-mêmes. Ils ont particulièrement investi le domaine de l'élevage en menant des actions de conseil en partenariat avec France conseil élevage qui a été précurseur dans l'établissement de références sur l'organisation du travail dans l'élevage laitier. Il s'agit toutefois d'actions assez ponctuelles et localisées qui reposent largement sur l'initiative de quelques agriculteurs et dépendent de l'existence et de la compétence de conseillers spécialisés dans les organismes. S'agissant d'actions dont le bénéfice n'est pas manifeste immédiatement pour les agriculteurs et qui demandent beaucoup de temps aux conseillers, les structures chargées du développement agricole, et notamment les Chambres d'agriculture, privilégient l'affectation de leurs conseillers à un conseil en gestion de main d'œuvre s'appuyant sur des prestations faciles à facturer.

Sur le plan de la recherche, l'investissement est très faible sur ces questions et peu d'actions sont recensées. Les travaux de l'IRSTEA portent davantage sur la sécurité du travail au travers du machinisme agricole. L'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail n'affiche aucune recherche récente sur l'organisation du travail et les conditions de travail en agriculture.

Seul le RMT⁶⁴ Travail en élevage apporte aux conseillers des références utiles pour améliorer l'organisation du travail. Selon la typologie du conseil décrite au point 2.4.2, ce type de conseil devrait s'inscrire dans le conseil stratégique et accompagner les projets d'installation, d'investissement ou de réorientation des exploitations. Or, il se limite généralement à un simple conseil opérationnel.

Compte tenu de la modification de la structure des exploitations et de la réduction de la main d'œuvre familiale, la recherche de l'organisation du travail la plus efficace et l'amélioration des conditions de travail des exploitants sont des objectifs qui ont pris de l'importance et qui contribuent à la performance économique des exploitations. De plus, comme l'indique Marion Guillou dans son rapport précité, la mise en place de nouvelles pratiques visant la double performance renchérit la charge de travail pour l'exploitant, ce qui implique d'accompagner cette évolution en apportant un véritable appui en organisation du travail au même titre qu'en matière d'agronomie et de gestion. L'indispensable effort de la part des différents acteurs de la recherche et du développement agricole pour répondre à ce besoin reste à fournir.

⁶⁴ RMT : Réseau mixte technologique

Mais une politique qui contribue à l'augmentation du niveau des compétences d'un nombre important d'agriculteurs

Selon l'étude faite en 2013 par BVA à la demande des pouvoirs publics dans le cadre de la présente évaluation, la part des agriculteurs en contact avec les organismes susceptibles de délivrer du conseil est de 84 %. Les agriculteurs interrogés répondent avoir eu au moins un contact avec l'un de ces organismes au cours des douze derniers mois précédant le sondage, sans qu'il soit précisé si c'est à l'occasion d'une prestation de conseil. Les travaux de recherche conduits par ailleurs estiment à 20-30 % le taux d'agriculteurs touchés par le conseil.

Ainsi, du point de vue quantitatif, la politique de développement agricole semble offrir des possibilités d'information et de conseil à un grand nombre d'agriculteurs. Les acteurs de la politique publique de développement agricole ont ainsi contribué à l'élévation de la qualification nécessaire pour gérer des entreprises agricoles performantes. Ils sont essentiels dans le processus de formation professionnelle continue des agriculteurs et de leurs salariés ; ils sont aussi des relais des orientations de l'État pour faire évoluer les pratiques, comme le montre leur implication depuis 2008 dans le programme de formations Écophyto 2018.

Toutefois les 300 000 exploitations les plus importantes, dont les responsables sont les mieux formés, sont aussi les premières bénéficiaires des interventions de conseil : cette situation est analogue à ce qui prévaut dans d'autres secteurs mais vient à l'encontre de la généralisation nationale de l'application de la politique de développement agricole et pose la question du pilotage de cette politique et du dispositif d'évaluation permettant de s'en assurer.

Globalement, l'appréciation de l'efficacité de la politique de développement agricole fait ainsi apparaître :

- des résultats favorables à la compétitivité économique de l'agriculture française, minorés par d'autres facteurs,
- des résultats positifs en matière de qualité des produits,
- des résultats plus nuancés pour ce qui est de la protection de l'environnement dont la traduction dans les orientations et dans la mise en œuvre a tardé,
- une prise en compte insuffisante de l'emploi et des conditions de travail,
- une élévation très nette de la qualification des exploitants agricoles.

Cependant, si les différents éléments du dispositif apparaissent comme satisfaisants, le dispositif dans son ensemble semble perfectible au regard de l'articulation de ses composantes entre elles, et d'un recentrage de chacun des intervenants sur le domaine où il est le plus efficace, ceci en intégrant dans l'appréhension de l'outil, tant les acteurs bénéficiant de fonds publics, que les acteurs coopératifs ou privés.

3.4 L'efficience des ressources affectées

L'efficacité de la politique est à mettre en rapport avec les moyens qui y sont consacrés pour en apprécier l'efficience.

3.4.1 Rappel des moyens mobilisés

Le descriptif au point 2 de la présente évaluation illustre les moyens mobilisés. Le maillage du secteur agricole par les acteurs du développement agricole est important :

- près de 23 500 conseillers tant privés que publics interviennent à des degrés divers auprès des exploitations agricoles françaises,
- les organismes porteurs de la politique publique de développement agricole, Instituts techniques et Chambres d'agriculture surtout, emploient près de 10 000 salariés,
- les Chambres d'agriculture sont les principaux acteurs du dispositif public avec un effectif de 7 478 agents dont environ 6 000 conseillers répartis sur l'ensemble du territoire national ; ces effectifs ont peu varié au cours de la dernière décennie.

Les ressources publiques affectées au développement agricole par l'État, mais également par les collectivités territoriales et dans une moindre mesure par l'Union européenne, s'élèvent à 457,6 M€ en 2011 (cf. tableau en 2.2). Elles représentent une part essentielle des budgets des Instituts techniques agricoles, des Chambres d'agriculture, et des organismes nationaux à vocation agricole et rurale regroupées par l'État sous le sigle ONVAR. Ces ressources

tendent à augmenter pour les Chambres avec l'augmentation de la collecte de la TATFNB et de la taxe alimentant le CASDAR.

De 2009 à 2013, une petite partie de ces ressources a alimenté une dynamique d'appels à projets renforçant le transfert d'innovation. L'évaluation des projets financés reste encore à faire étant donné le caractère récent de cette réorientation.

3.4.2 Une efficience à l'échelle des moyens consacrés

Plusieurs points peuvent être mis en exergue en termes de résultats de la politique de développement agricole dans les dernières années : la population touchée, le niveau de qualification des agriculteurs, le niveau de technicité et de compétitivité des exploitations françaises et la prise en compte des enjeux agro-écologiques.

Un outil disponible pour une majorité des agriculteurs grâce à la mutualisation des moyens

Les outils de développement agricole sont mis à la disposition d'une majorité d'agriculteurs. Ils sont connus des agriculteurs et les intéressent. Dans la réalisation de l'enquête statistique auprès de 2 502 exploitants, l'institut BVA n'a rencontré aucune difficulté particulière pour joindre les exploitants (29 % seulement de non réponses, taux très inférieur à ceux d'enquêtes similaires auprès de catégories socioprofessionnelles analogues tels que les artisans) et pour obtenir des réponses précises.

Le financement de l'appareil du développement agricole public est essentiellement assuré par le versement par les exploitants et propriétaires de terres agricoles, comme cela a été indiqué au point 2.5 du présent rapport. Les prélèvements correspondants sont, pour chaque exploitation, marginaux par rapport au résultat d'exploitation. La répartition des fonds ainsi collectés repose sur un principe de mutualisation qui offre aux agriculteurs le bénéfice de prestations moins coûteuses que ne le serait l'achat de prestations équivalentes au secteur privé.

Au regard du nombre d'agriculteurs touchés et du bénéfice qu'en retirent les agriculteurs pour la conduite de leur exploitation, la politique publique s'avère efficiente.

Une efficience au service de l'orientation de la politique par la puissance publique

L'État trouve dans le pilotage de la politique de développement agricole et dans la répartition des fonds qui l'accompagnent un instrument de mise en œuvre de ses orientations de politique agricole. La mobilisation de crédits publics est d'autant plus justifiée que l'orientation est plus éloignée de la tendance d'évolution spontanée des agriculteurs et que sa maîtrise est un enjeu pour le décideur public.

Une efficience au bénéfice des compétences professionnelles plus que de l'organisation du travail

La politique de développement agricole a contribué à l'élévation des compétences techniques et professionnelles des agriculteurs que l'évolution du niveau de formation générale et la formation continue ont placés dans une dynamique positive. L'emploi et les conditions de travail sont des champs encore peu investis dans le domaine agricole, alors qu'ils conditionnent la gestion par l'agriculteur de la charge et de la responsabilité qui pèsent sur lui, en particulier à l'heure de sa participation à la transition agro-écologique qui augmente la tension sur l'organisation du travail, comme le font apparaître les témoignages des agriculteurs pionniers et le rapport de Marion Guillou paru en 2013. L'efficience du dispositif de développement agricole sera fonction de sa capacité à redéfinir le champ couvert et à reconsidérer l'orientation des moyens vers les besoins dans le domaine du travail et de l'emploi.

Un effet de levier observé pour les changements de systèmes

En fonction des travaux de recherche consacrés au développement agricole depuis sa mise en place ainsi que des travaux conduits sur le début d'inflexion du dispositif qu'a constitué l'affectation par appel à projets du CASDAR, l'effet de levier des financements publics est avéré et important. Cela a été le cas pour la transition à l'agriculture biologique : l'efficacité de son inscription au PNDAR est patente, ainsi que l'intervention des crédits des Conseils régionaux dans les plans de financement.

Une dépendance aux financements publics de la connaissance et des références

Comme cela a été souligné plus haut l'appropriation de l'objectif de prise en compte de l'environnement dans l'activité agricole a été lente jusqu'au Grenelle de l'environnement. En conséquence, la chaîne de la connaissance nécessaire aux exploitants reste encore à alimenter en références appropriées dans ce domaine.

La comparaison européenne entre plusieurs expériences nationales présentée au point 2.7 du rapport montre que la constitution de la connaissance, quand elle continue d'exister, relève de la puissance publique qui est à même d'en assurer la pérennité. Dans le domaine de la performance environnementale de l'acte de production agricole, elle n'induit pas de gain immédiat pour l'agriculteur permettant de couvrir le coût de prestations privés correspondantes, et l'intervention publique en est d'autant plus nécessaire.

Une efficacité certaine des démarches visant la prise en compte de l'environnement qui font converger les financements, mais qui restent encore ponctuelles

Des dynamiques très positives sont observées sur les territoires à sensibilité environnementale sur lesquels des actions concertées sont engagées pour harmoniser la transition vers des pratiques agricoles adaptées à la sensibilité des milieux. Dans les trois régions visitées par la mission, le seul domaine qui fait l'objet d'une action convergente de tous les acteurs est la préservation de la ressource en eau, que fédèrent les agences de l'eau autour d'objectifs clairement définis. L'appropriation de ces objectifs par les différentes parties prenantes, élément clé de l'efficacité de ce type d'actions, est le résultat des discussions préalables dont ils ont fait l'objet, et du temps qui y a été consacré. L'action est efficace en termes de protection de la ressource sur l'aire d'alimentation du captage qui couvre un territoire étendu souvent sur plusieurs communes. Et les fonds publics de la politique de l'eau, consacrés pour une large part à l'accompagnement des agriculteurs ont un effet levier significatif : ils représentent dans certains cas 15 % des contributions seulement. L'efficacité manifeste dans ce domaine s'accompagne d'un rapport coût-bénéfice important compte tenu du coût qu'aurait pour la collectivité la détérioration de la ressource en eau, outre le coût du contentieux européen prévisible.

L'accent à mettre sur la diffusion de pratiques innovantes intégrant l'environnement dans leur définition en concertation avec les agriculteurs, selon le mode ascendant préconisé tant par Marion Guillou dans son rapport que par le SCAR⁶⁵ (cf. point 2.7), correspond à la généralisation de tels modèles d'intégration de la problématique environnementale, satisfaisants tant pour ce qui est de la réponse aux enjeux, que de l'efficacité et de l'efficience.

Il convient en effet d'apprécier l'efficacité du transfert de l'innovation environnementale dont ont besoin les agriculteurs en examinant les résultats obtenus au regard des moyens consacrés. Les moyens encore réduits induisent des résultats modestes, mais du niveau des objectifs qui étaient fixés (point 3.2.2). Les faibles moyens consacrés à cette thématique environnementale ont ainsi démontré leur efficacité à l'échelle où ils se situent. L'extension de l'ambition de performance environnementale et le recours à des dispositifs qui se sont avérés efficaces à leur échelle amélioreront l'efficacité globale de la politique de développement agricole. Le financement public du tertiaire agricole a en effet vocation à initier la mise en œuvre de cette orientation politique.

Une valorisation possible de la diversité des acteurs pour une efficacité globale

L'analyse du dispositif présentée au point 2 montre aussi la part que prend le secteur privé, coopératif en particulier, dans l'accompagnement technique des exploitations pour optimiser leur performance aux côtés des acteurs publics. L'articulation du dispositif public avec les acteurs de la sphère économique, notamment coopératif, est essentielle. Les Instituts techniques agricoles pratiquent chacun dans son domaine cette coopération.

L'offre publique de conseil et d'animation a toute sa légitimité quand son action vient en complément d'une dynamique économique territoriale, en contribuant à l'équité de traitement des exploitants. En ce cas, les résultats ne pouvant être obtenus par mobilisation des acteurs privés, la mobilisation des crédits publics se place dans le cadre d'une efficacité globale à apprécier à l'échelle nationale.

Ainsi, la politique conduite, efficace au regard des objectifs de performance économique, a accompagné la modernisation de l'agriculture française et l'élévation à cette fin, du niveau de qualification et de maîtrise technique des exploitants. Mais, au cours de son évolution, elle n'a pas su donner aux exploitants les moyens d'atteindre

⁶⁵ SCAR : *Standing Committee on Agricultural Research*

simultanément l'efficacité économique et l'efficacité environnementale, en grande partie parce que l'introduction de cet objectif n'a pas été portée sur le plan technique.

Le dispositif institutionnel et les moyens actuels sont à même de répondre à cette attente dès lors que les objectifs sont précisés, en particulier celui d'une organisation du travail adaptée aux exigences de la double performance.

3.5 Les réponses aux attentes des donneurs d'ordre et des agriculteurs

3.5.1 La satisfaction des donneurs d'ordre et des autres parties prenantes

Une satisfaction incomplète des donneurs d'ordre

a) Les donneurs d'ordre de la politique de développement agricole au niveau européen et au niveau national

Si les opérateurs du développement agricole avaient donné globalement satisfaction au regard de l'objectif de productivité et de compétitivité qui prévalait jusque dans les années 90, ils ont peiné à s'adapter à l'inflexion de la politique vers des objectifs pluriels.

La faible adhésion aux mesures agro-environnementales et leur faible part dans certains PDR⁶⁶ reste une déception pour les concepteurs de ce volet de la politique agricole commune, ainsi que pour les autorités nationales. Pour ces dernières l'utilisation du CASDAR est également partiellement satisfaisante, dans la mesure où la part consacrée aux appels à projets (qui mettent plus directement en œuvre les orientations du PNDAR) est faible par rapport aux dotations des grands organismes. Ceux-ci en effet, dans la mise en œuvre des conventions que l'État passe avec eux, ciblent moins clairement les orientations du PNDAR, comme on l'a vu plus haut (point 3.2.2).

b) Les collectivités territoriales

En outre les collectivités régionales dont les programmes visent souvent des actions en faveur d'une agriculture soucieuse de l'environnement n'ont souvent pas connaissance des dispositifs de l'État et trouvent difficilement un relais dans les dispositifs classiques de développement agricole. Elles mobilisent alors des outils propres dont les parcs naturels régionaux.

c) Les donneurs d'ordre d'autres politiques

Le besoin qu'expriment les agriculteurs est configuré pour une part par les acteurs du développement agricole qui sont à leur contact. Or ces derniers n'intègrent pas la dimension environnementale suffisamment en amont, comme une donnée constitutive du système d'exploitation, mais comme une contrainte externe. L'atteinte des objectifs environnementaux reste secondaire par rapport à la compétitivité économique. L'efficacité de la politique de développement agricole comme contribution aux objectifs d'une politique telle que la politique de l'eau est de ce fait insuffisante, voire, comme cela est décrit plus haut (3.3.2) obère l'efficacité de la politique de l'eau, aux yeux des acteurs de cette politique.

En ce sens la politique de développement agricole telle qu'elle est conduite ne donne pas satisfaction aux donneurs d'ordre de politiques en principe convergentes telles que la politique de l'eau.

Ainsi le niveau de prise en compte depuis 1999 des objectifs pluriels fixés par la loi, par les textes communautaires dont la PAC, ou par des engagements comme le Grenelle de l'environnement et par leur traduction dans la législation environnementale ne satisfait pas pleinement les donneurs d'ordre publics.

Une satisfaction des autres parties prenantes en demi-teinte

a) Les acteurs du développement agricole

La satisfaction des acteurs du développement, en particulier celle des conseillers, s'exprime notamment par l'attachement dont font part les conseillers des Chambres aux prestations non payantes qu'ils sont en mesure d'apporter, en contrepoint du champ marchand qui s'est ouvert dans les Chambres du fait d'impératifs d'équilibre de leurs budgets à structure constante. Ils sont confrontés en effet au reproche que leur font les opérateurs privés d'une concurrence déloyale, et à la position des collectivités qui va dans le même sens, considérant que leur

⁶⁶ PDR : Programme de développement rural

caractère d'établissement public de l'État ne justifie pas d'autre soutien de leur part que celui d'actions s'inscrivant dans leur propre politique.

Les conseillers de coopératives sont aux prises avec la distinction de leur activité de conseil de leur activité commerciale. Ce chantier a constitué pour eux un défi en même tant qu'une remise en cause de leur honnêteté intellectuelle. La certification mise en place par Coop de France ainsi que les conclusions du récent rapport du CGAAER sur le conseil phytosanitaire sont de nature à les conforter dans la légitimité du conseil qu'ils apportent. Enfin il convient de noter la mise en question de la terminologie même de « développement agricole », les acteurs lui préférant « tertiaire agricole », « service à la profession agricole », « accompagnement des agriculteurs » ou « conseil », et les recruteurs allant jusqu'à éviter dans les offres d'emploi la mention « développement agricole » qui semble rebuter les meilleurs candidats.

b) Les coopératives et les entreprises de l'aval

Les entreprises utilisatrices de produits agricoles voient leurs attentes satisfaites par les livraisons des agriculteurs tant en quantité qu'en qualité qui attestent du niveau de compétence auquel les a amenés l'appareil dont le développement agricole est le maillon de niveau opérationnel. A titre d'illustration, le président de la Fédération des entreprises boulangères souligne, dans *Agrapresse* du 16 septembre 2013, les progrès techniques considérables réalisées par les céréaliers français.

Par ailleurs, les coopératives, attentives aux travaux des Instituts techniques, considèrent que les résultats des expérimentations qu'ils mettent en place, publiés à leurs yeux trop tardivement par rapport aux besoins de leurs adhérents, ne couvrent en outre pas la diversité des situations géographiques et agronomiques. C'est la raison pour laquelle, le réseau coopératif développe des expérimentations. Le récent accord entre InVivo et Arvalis illustre cependant une initiative en faveur de l'articulation entre expérimentation et bénéficiaires de l'expérimentation.

c) Les associations de protection de l'environnement

Le dialogue positif entre la profession agricole et les associations de protection de l'environnement qu'avait instauré à l'origine le Grenelle de l'environnement est devenu aussi le révélateur de divergences dont la résolution passe aujourd'hui par une amélioration de la compréhension mutuelle des enjeux et par un rapprochement autour d'un moyen terme. Certaines positions des associations de protection de l'environnement génèrent un refus de principe de la profession agricole d'aller plus loin dans les efforts engagés, sachant que la reconnaissance des impacts environnementaux par le monde agricole reste pour une part problématique. Une représentation équilibrée dans la gouvernance aux différents niveaux de définition et de mise en œuvre de la politique en particulier au niveau territorial fait défaut pour restaurer un dialogue constructif susceptible d'alimenter les contenus délivrés à la faveur de l'accompagnement des agriculteurs dans la transition.

3.5.2 La satisfaction des agriculteurs

La satisfaction des agriculteurs au regard des dispositifs et actions du développement agricole peut se mesurer au niveau collectif, par l'adhésion à des structures collectives permettant de leur apporter un appui, et au niveau individuel, au regard de la qualité perçue par eux de l'appui qui leur est donné.

L'adhésion significative des agriculteurs aux dispositifs et aux démarches collectives qui leur sont proposés est un premier indicateur de leur satisfaction

Si l'adhésion des agriculteurs aux démarches de groupe illustre leur satisfaction à l'égard d'activités telles que celles des Chambres d'agriculture, des CIVAM ou du réseau TRAME, le nombre d'agriculteurs concernés par rapport au nombre total des exploitations reste cependant modeste quoique significatif :

- 500 Groupes de développement agricole (GDA), Groupes de valorisation agricole (GVA) ou Centres techniques agricoles (CETA) recensés par les Chambres d'agriculture,
- 450 groupes recensés par la FNGEDA⁶⁷ (réunissant 40 000 agriculteurs),
- 135 groupes animés par les CIVAM dans les 17 régions concernées et 12 000 membres actifs, 350 groupes d'éleveurs réunissant 4 800 adhérents aux 73 organismes de France conseil élevage, 182 180 entreprises agricoles adhérentes aux Centres d'économie rurale,
- 224 300 adhérents aux 11 545 CUMA, soit deux agriculteurs sur cinq.

⁶⁷ FNGEDA : Fédération nationale des groupes d'études et de développement agricole

Ces chiffres dénotent dans leur diversité une fidélité aux différents acteurs du développement agricole qui ne pourraient se maintenir s'ils ne donnaient pas satisfaction.

Les agriculteurs rencontrés dans les trois régions visitées par la mission trouvent notamment un intérêt à l'apport de ces groupes sur des thématiques nouvelles et clairement identifiées telle que la question de l'énergie. En revanche l'appui à la recherche d'une sécurisation économique des productions, ainsi qu'à la réflexion stratégique, reste une attente des agriculteurs.

Il convient aussi de noter que trois agriculteurs sur quatre adhèrent à au moins une des 2 850 coopératives membres du réseau Coop de France. Enfin le réseau des Instituts techniques agricoles fait état pour l'année 2011 de 14 000 participants à ses 668 journées techniques et de l'édition de 2 700 publications.

La satisfaction des agriculteurs est confirmée par les résultats du sondage effectué auprès de 2 500 agriculteurs en juin 2013

a) L'enquête révèle un niveau de satisfaction globale élevé

Les exploitants interrogés par téléphone se déclarent globalement satisfaits des conseils prodigués par les différents réseaux d'organismes et d'intervenants en matière de développement agricole : les taux de satisfaction globaux vont de 86 à 93 % selon les réseaux d'organismes. Ces chiffres sont, selon BVA qui a réalisé l'enquête et analysé les résultats, beaucoup plus élevés que ceux manifestés par des chefs d'entreprise ou des artisans, professionnels indépendants comparables aux agriculteurs, à l'égard des institutions qui jouent un rôle similaire dans leur domaine d'activité.

Il faut toutefois noter que 5 à 13 % des exploitants – chiffre variant selon les réseaux – sont très mécontents du conseil et des prestations prodiguées. De surcroît, seuls 24 à 36 % des exploitants (selon les réseaux) se déclarent très satisfaits : le caractère élevé du taux de satisfaction global doit donc être relativisé.

Faut-il voir dans ce taux à la fois important et modéré le signe d'une satisfaction à apprécier avec précaution ou la traduction de l'attachement fort, et presque identitaire, des agriculteurs à des institutions (Chambres d'agriculture, Coopératives, Instituts techniques, CUMA), des partenaires commerciaux (entreprises d'aval) ou des prestataires familiaux (centres de gestion) qui forment la toile de fond de leurs activités ? Sans pouvoir conclure dans le cadre de l'enquête BVA et du présent rapport, il faut souligner que tous les sondages d'opinion montrent que les agriculteurs sont un des groupes sociaux les plus attachés aux institutions.

De manière rétrospective, l'enquête réalisée en 1983 par le service statistique du ministère chargé de l'agriculture faisait apparaître un besoin exprimé et un recours au conseil moindres, sauf pour les 16 % d'agriculteurs qui appartenaient à des Groupes de vulgarisation agricole dont 80 % bénéficiaient de l'intervention d'un technicien et dont 40 % pratiquaient l'entraide.

b) L'accès au conseil est considéré comme facile, sauf dans le domaine de l'élevage

Les exploitants sont en contact fréquent avec les organismes et intervenants du développement agricole : comme cela a été souligné au paragraphe 3.4, au cours des douze derniers mois avant l'enquête de BVA, 8 exploitants sur 10 ont été en contact avec au moins un organisme. Les exploitants de grandes cultures se tournent davantage vers les coopératives et les éleveurs, notamment ovins, plutôt vers les Chambres. Tant les coopératives que les Chambres d'agriculture ont été en contact avec un exploitant sur deux au cours des douze derniers mois, quelle que soit l'orientation de production de l'agriculteur.

Trois quarts des agriculteurs interrogés en 2013, notamment en grandes cultures, estiment avoir facilement eu accès au conseil ; un quart, notamment en bovins viande et élevages hors sol, sont toutefois d'un avis contraire. Les éleveurs estiment en outre souvent que cela leur prend trop de temps tandis que les éleveurs hors sol et en bovins lait sont fréquemment dissuadés par le coût des prestations qu'ils jugent trop élevé.

Ainsi, 55 % des exploitants jugent l'accès au conseil facile et 17 % très facile, 23 % en revanche considèrent que l'accès est difficile. 49 % ne savent pas à qui s'adresser *a priori*.

Parmi les exploitants interrogés, 11 % estiment ne pas avoir besoin de conseils. Ce chiffre est à rapprocher des 16 % d'exploitants n'ayant pas été en rapport dans les douze derniers mois avec un organisme ou un intervenant du développement agricole. Ces exploitants sont souvent plus âgés, plutôt orientés en élevage viande et en activité sur de petites structures. Ils se situent plutôt dans le Massif central et le grand quart sud-est de la France.

A l'inverse le recours au conseil semble davantage le fait d'exploitants plus jeunes, ayant un diplôme égal ou supérieur au baccalauréat, engagés sur des exploitations d'au moins cinquante hectares, plutôt spécialisés en grandes cultures, viticulture et bovin lait et situés dans un grand arc Nord et Ouest de la France.

En dépit de ces variations territoriales, générationnelles, par niveau de formation et par production, domine globalement le constat de contacts réguliers et fréquents : en moyenne, les exploitants agricoles interrogés déclarent avoir été en contact avec deux ou trois organismes au cours des douze derniers mois précédant l'enquête (moyenne arithmétique : 2,6).

c) La satisfaction observée est élevée, quelle que soit la nature du conseil délivré

Les domaines où le conseil est le plus fréquent sont aussi ceux où la satisfaction est maximale.

Au regard des pratiques actuelles de l'agriculteur

Les exploitants ont manifestement besoin de conseils en matière réglementaire, juridique et fiscale ou comptable : tous organismes confondus, 71 % des conseils prodigués au cours des douze derniers mois précédant l'enquête l'ont été sur ces sujets.

Si, dans ce domaine, les centres de gestion sont presque systématiquement sollicités, il faut noter que c'est aussi le cas dans quatre cas sur dix des Chambres d'agriculture (notamment pour le volet réglementaire).

Viennent ensuite des motifs liés à un projet d'investissement (moitié des réponses), à la commercialisation (pour 39 %) et à la formation pour un tiers des personnes déclarant avoir bénéficié de conseils.

A noter que si l'on additionne les trois motifs de diversification d'activités, de renouvellement (ou de changement du troupeau) et de rotation des cultures (ou d'introduction de nouvelles variétés) - toutes décisions essentielles et cruciales - un agriculteur sur deux déclare avoir reçu des conseils en la matière. Chambres, coopératives et groupements sont souvent cités pour les appuis prodigués.

On constate toutefois que le dispositif ne répond pas toujours aux attentes de certains secteurs : en polyculture à dominante élevage les agriculteurs estiment ainsi n'avoir pas obtenu de conseils adaptés à leur situation.

Au regard de l'évolution du système d'exploitation

Le second motif de recours au conseil est le changement de pratiques agronomiques : les deux tiers des exploitants ayant été en contact avec un organisme déclarent avoir eu, dans l'année précédant l'enquête, des contacts sur ce sujet avec un ou plusieurs des réseaux. Quand les exploitants sont en contact avec les coopératives ou les entreprises privées, l'objectif est le plus souvent de changer les pratiques agronomiques. Mais ces opérateurs économiques ne sont pas les seuls à intervenir pour ce type de conseil : les Chambres, les groupements de développement agricole, les conseillers indépendants, les instituts ou centres techniques agricoles, les groupements de contrôle laitier, les CUMA et même les centres de gestion interviennent (pour seulement 5 % des conseils qu'ils donnent toutefois) également.

En complément des résultats du sondage BVA, il faut souligner que les témoignages d'agriculteurs recueillis dans le cadre de la démarche « *Produisons autrement* » ou dans le cadre de retours sur la mise en œuvre des Mesures agro environnementales font aussi apparaître la réalité du besoin et l'exigence des exploitants : s'il existe en effet dans certains cas une relation de confiance avec un conseiller qui accompagne l'agriculteur dans la transition, il arrive aussi que l'appui du conseiller fasse défaut. Parfois le conseiller doit être écarté du fait de son attachement à des pratiques traditionnelles. De même le défaut d'outils et de références techniques est fréquemment souligné par les agriculteurs engagés dans un processus de transition sur leur exploitation.

Au regard du besoin en formation

Le recours à la formation est désormais répandu : 53 % des agriculteurs interrogés déclarent en juin 2013 avoir suivi depuis 2010 au moins une demi-journée de formation. Les exploitants ayant eu plus que proportionnellement recours à la formation sont les plus jeunes, ceux ayant un diplôme au moins égal au baccalauréat et qui exploitent les surfaces les plus grandes.

L'enquête confirme une caractéristique qui dépasse le monde agricole et prévaut dans d'autres secteurs de l'économie : la formation est davantage utilisée par ceux dont le capital formation est déjà le plus élevé au départ. Ce sont surtout les agriculteurs les mieux formés dès l'installation, et disposant aussi des exploitations les plus importantes, qui utilisent le plus les dispositifs de formation.

L'enquête a voulu de plus approcher l'effort financier complémentaire fait par les agriculteurs, au-delà de l'acquittement de la TATFNB et de la taxe sur le chiffre d'affaires, ainsi que des prestations de conduite de l'exploitation comme le suivi de la comptabilité ou l'adhésion au contrôle laitier. Les déclarations étant faites lors de l'entretien téléphonique, elles sont donc à prendre avec précaution.

Il s'avère que plus de la moitié des exploitants déclarent allouer un budget supplémentaire au conseil ou à la formation évalué en moyenne à 646 € par an, chiffre moyen qui cache une forte dispersion : 39 % ne dépenseraient rien, 34 % déclarent y consacrer moins de 1 000 € et 12 % y investiraient plus de 1 000 € par an.

En résumé, l'enquête montre que le recours au conseil et aux prestations en matière de développement agricole concerne d'abord les aspects juridiques de la conduite de l'exploitation, traduction de son statut d'entreprise souvent complexe. Elle met aussi en lumière l'importance des pratiques agronomiques, signe d'une véritable interrogation des agriculteurs sur leurs pratiques et d'une volonté de prise en mains de ses sujets.

Elle montre aussi combien le dispositif bénéficie à ceux qui sont déjà bien dotés en moyens d'exploitation et en formation. Elle souligne enfin les écarts de prestations existant entre régions et entre productions. Un tel phénomène est de nature à creuser les écarts entre exploitants, filières et territoires et à exclure certains exploitants du dispositif, tout en n'apportant pas à des démarches innovantes le soutien nécessaire.

4. Conclusions de l'évaluation



©Pascal Xicluna/Min.Aagri.

Aux questions évaluatives telles qu'elles étaient posées dans le cadre de cette évaluation de la politique de développement agricole, la mission apporte les réponses suivantes :

La **pertinence** des objectifs de la Loi de 1999 est **confirmée**, mais sa déclinaison dans les orientations est restée hétérogène.

Du fait de cette hétérogénéité dans la déclinaison des objectifs, la **cohérence** est **imparfaite**. Les difficultés d'adaptation aux inflexions, rencontrées par les différents acteurs, obèrent d'autant la cohérence d'ensemble.

La diffusion technique auprès des agriculteurs est de la plus grande **efficacité**, mais elle est **contrastée**, avec des résultats insuffisants pour certaines productions spécialisées et certaines activités de valorisation et de services ou dans les domaines de l'environnement et de l'emploi, avant tout du fait du niveau insuffisant des objectifs assignés dans ces domaines.

L'**efficience** en matière de qualification des agriculteurs et l'efficience des initiatives de développement agricole en faveur de la prise en compte de l'environnement constituent un atout pour la puissance publique au moment où elle s'engage dans l'orientation ambitieuse de la double performance. Mais l'efficience reste **à étendre** aux domaines de l'organisation du travail et à l'ensemble du territoire, une fois les objectifs fixés au bon niveau sur ces sujets.

La **satisfaction** importante dont rendent compte les agriculteurs est **tempérée** par une satisfaction incomplète des donneurs d'ordre et des autres parties prenantes.

Les principaux constats issus de l'analyse qui a été conduite font apparaître que le dispositif a largement contribué à forger une agriculture performante, productive et exportatrice, reposant sur une technicité élevée des agriculteurs. La majorité d'entre eux ont eu accès aux avancées technologiques au travers de l'information, du conseil et de la formation dispensés par une grande diversité d'organismes. L'adoption de démarches et de pratiques collectives a participé de cette dynamique.

Dans un contexte qui a fortement changé, l'agriculture doit aujourd'hui répondre, au-delà de la productivité et de la compétitivité, à des enjeux diversifiés d'intégration de l'environnement, de sécurité sanitaire et de qualité des produits. Or, le dispositif du développement agricole n'est pas encore adapté à l'ensemble de ces impératifs.

La logique historique descendante de la chaîne du progrès ne répond que partiellement aux attentes diversifiées des agriculteurs d'aujourd'hui. L'accès au développement agricole reste hétérogène selon le type d'agriculteurs et les filières. La dimension territoriale est peu prise en compte dans la définition des objectifs. C'est aussi le cas de l'organisation du travail dans les exploitations agricoles.

L'évaluation fait le constat d'un déficit de références, en particulier pour l'intégration des données environnementales dans les systèmes d'exploitation, de leur faible harmonisation et de leur diffusion insuffisante par les Instituts techniques agricoles, les Chambres d'agriculture et les coopératives.

Enfin, si l'action des différentes composantes du dispositif de développement agricole est perçue comme satisfaisante par les agriculteurs, les organismes bénéficiant de fonds publics et les acteurs coopératifs ou privés coexistent sans recherche concertée d'optimisation des moyens globaux, en particulier pour le conseil. La cohérence verticale de la chaîne du développement agricole en est affectée, ainsi que la cohérence transversale entre les différents organismes.

L'État a un rôle essentiel d'impulsion de la politique, tant auprès des acteurs privés que publics. Toutefois, la déclinaison de la politique dans les textes réglementaires et dans les documents de programmation est insuffisante. La continuité dans la répartition des moyens, si elle a pour les structures l'avantage de leur assurer une stabilité, freine l'inflexion de leurs orientations en réponse aux politiques publiques.

Ce constat fait apparaître la capacité qu'a eue le dispositif de développement agricole à servir l'agriculture française dans la phase précédente de son évolution. Pour accompagner l'agriculture française dans une transition qui est aussi celle que traverse toute l'agriculture européenne, la pleine mobilisation d'un dispositif adapté est aujourd'hui nécessaire. Les recommandations suivantes formulées par la mission d'évaluation s'inscrivent dans cette perspective.



5. Trois scénarios théoriques à l'horizon 2025

©Xavier Remongin/Min.agri.fr.

Les évaluations de politiques publiques conduites dans le cadre de la modernisation de l'action publique prévoient l'établissement de scénarios contrastés, décrivant des futurs possibles en s'appuyant sur les grandes tendances identifiées à la faveur du diagnostic évaluatif, ainsi que sur les ruptures prévisibles. Pour être réalistes, ces scénarios n'en restent pas moins théoriques. Ils ne constituent pas des orientations, encore moins des recommandations, mais des prolongements visant à alimenter les réflexions.

5.1 Des scénarios qui s'inscrivent dans un contexte en évolution

Les incidences du changement climatique, le changement de comportement des consommateurs, les attentes sociétales en matière d'environnement et de sécurité alimentaire, la réduction du nombre d'agriculteurs sont des tendances à prendre en compte autant que la multiplicité des acteurs dont la diversité nécessite une mise en cohérence.

La politique de développement agricole devra contribuer à mettre l'agriculteur en mesure de prendre les décisions lui permettant d'allier performance écologique et économique.

5.2 Un cadrage des scénarios correspondant aux objectifs de la commande

Les paramètres assignés à la conduite de l'exercice d'évaluation se plaçaient ainsi dans la perspective de la valorisation des dispositifs en place pour accompagner la transition vers une agriculture multiperformante. Aussi comportent-ils :

- le principe d'un maintien du soutien des pouvoirs publics au développement agricole dans une optique d'intérêt général et de promotion de l'innovation,
- la réorientation du dispositif dans une perspective d'incitation à l'évolution vers des systèmes et des pratiques agricoles agroécologiques,
- son adaptation à la diversité des parcours et des attentes des agriculteurs,
- l'hypothèse d'une régionalisation accrue du dispositif.

5.3 Un cadrage des scénarios par l'évolution des politiques publiques

L'évolution des politiques publiques donne en outre un cadre commun aux trois scénarios. Cette évolution se caractérise par six orientations politiques :

- la maîtrise des dépenses publiques et la réduction de la pression parafiscale,
- la définition de la politique agricole au niveau européen et au niveau national,
- la double performance économique et environnementale qui est un objectif européen et national,
- Le renforcement des compétences des Régions (développement économique, aménagement et développement territorial, innovation et formation professionnelle),
- La structuration autour des chambres régionales du réseau des chambres d'agriculture qui n'est pas concerné par les prochaines dispositions législatives de décentralisation des autres réseaux consulaires,
- Le cadrage national du FEADER dont l'autorité de gestion est confiée aux Régions.

5.4 Un cadrage des scénarios qui intègre les conclusions du diagnostic évaluatif

Aux questions évaluatives telles qu'elles étaient posées dans le cadre de l'évaluation de la politique de développement agricole, la mission a apporté les réponses suivantes :

« La pertinence des objectifs de la **Loi de 1999** est confirmée, mais sa **déclinaison** dans les orientations est restée **hétérogène**.

Du fait de cette hétérogénéité dans la déclinaison des objectifs, la cohérence est imparfaite. **Les difficultés d'adaptation aux inflexions**, rencontrées par les différents acteurs, **obèrent d'autant la cohérence d'ensemble**.

La diffusion technique auprès des agriculteurs est de la plus grande efficacité, mais elle est contrastée, avec des **résultats insuffisants** pour certaines productions spécialisées et certaines activités de valorisation et de services ou dans les domaines de l'environnement et de l'emploi, avant tout du fait du **niveau insuffisant des objectifs assignés** dans ces domaines.

L'**efficacité** en matière de qualification des agriculteurs et l'efficacité des initiatives de développement agricole en faveur de la prise en compte de l'environnement constituent un atout pour la puissance publique au moment où elle s'engage dans l'orientation ambitieuse de la double performance. Mais l'efficacité reste **à étendre** aux domaines de l'organisation du travail et à l'ensemble du territoire, une fois les objectifs fixés au bon niveau sur ces sujets.

La satisfaction importante dont rendent compte les agriculteurs est tempérée par une **satisfaction incomplète** des donneurs d'ordre et des autres parties prenantes. »

Dans les grandes lignes (voir texte de la conclusion du diagnostic in extenso au point 4 ci-dessus), la logique historique descendante de la chaîne du progrès ne répond que partiellement aux attentes diversifiées des agriculteurs d'aujourd'hui. L'évaluation fait le constat d'un déficit de références et d'une diffusion insuffisante. Les organismes bénéficiant de fonds publics et les acteurs coopératifs ou privés coexistent sans recherche concertée d'optimisation des moyens globaux. La déclinaison de la politique dans les textes réglementaires et dans les documents de programmation est insuffisante. La continuité dans la répartition des moyens freine l'inflexion de l'action des opérateurs en réponse aux politiques publiques.

5.5 Les objectifs et chantiers communs aux trois scénarios

Un objectif d'ensemble, qualifié d'« objectif supérieur », a guidé la réflexion et la construction des trois scénarios : tendre vers la performance économique, écologique et sociale de l'agriculture, ce qui implique la mobilisation des dispositifs de recherche, d'expérimentation et d'accompagnement des agriculteurs vers la transition agroécologique.

Chacun des trois scénarios intègre le cadrage ci dessus et reprend à son compte quatre objectifs opérationnels ou « chantiers » qui figurent d'ores et déjà à l'agenda du ministère de l'agriculture et des partenaires professionnels :

- définir et mettre en œuvre une stratégie de capitalisation des données et résultats (cf. chantier PNDAR⁶⁸ n°1),
- définir et mettre en œuvre une stratégie pour la validation des résultats issus des expérimentations, projets et expériences de terrain et pour leur diffusion vers les acteurs finaux (cf. chantier PNDAR n°2),
- mettre en place un dispositif de certification du conseil de transition agroécologique,
- renforcer le rôle des instances nationales et régionales des acteurs du développement agricole, APCA⁶⁹ et Chambres régionales au sein du réseau des Chambres d'agriculture (cf. Pacte d'avenir et de progrès), ONVAR, Coop de France.

⁶⁸ PNDAR : Programme national pour le développement agricole et rural

⁶⁹ APCA : Assemblée permanente des Chambres d'agriculture

Sur cette base commune, trois scénarios ont été décrits :

- le premier correspond à une inflexion de la politique et du dispositif par rapport à la période antérieure ;
- le deuxième à une accentuation plus marquée de la dimension territoriale et du rôle donné aux instances régionales ;
- le troisième laisse l'initiative et le financement de la connaissance et du conseil aux acteurs privés, les instances publiques se recentrant sur leurs missions essentielles.

5.6 Descriptif de trois scénarios théoriques

Le descriptif de chaque scénario s'attache, pour chacun des huit items, gouvernance, recherche-expérimentation, capitalisation et diffusion de la connaissance, accompagnement des agriculteurs, organisation administrative, inscription dans le territoire, financement, à décrire les modalités majeures permettant de caractériser le scénario sans viser à une description exhaustive du dispositif.

De même les conséquences de chaque scénario en termes d'impacts sur les cinq volets, exploitation et agriculteurs, économie agricole, environnement et territoire, connaissance et innovation, dispositif de développement agricole, ciblent les effets les plus importants du scénario dans ces champs.

Le scénario Inflexion

Gouvernance

Les grandes orientations de politique agricole, dont les politiques de filières et de développement agricole, sont définies au niveau national par le Ministre après concertation avec les organisations professionnelles agricoles, en articulation avec la politique agricole européenne.

Le niveau national est affirmé comme le lieu pertinent de gouvernance et de pilotage de la politique de développement agricole. Le programme national PNDAR voit sa cohérence renforcée. L'État signe des contrats d'objectifs (ACTA, APCA) et des conventions pluriannuelles (instituts techniques agricoles, chambres régionales d'agriculture, ONVAR, Coop de France) qui engagent les organismes signataires en faveur de l'appui à la double performance. Ces programmes sont validés et évalués au plan national.

La stratégie du ministère de l'agriculture en région (PRAD) s'articule avec la politique de la Région (développement économique, RDR). Les services déconcentrés de l'Etat suivent les programmes régionaux et donnent l'impulsion à des initiatives de déconcentration régionale (cf. PNDAR objectif 2) : le projet pilote régional copiloté par l'État et la Région, l'appel à projets GIEE.

Dispositif public Recherche Expérimentation

Les sujets définis par les organismes de recherche prennent en compte au niveau national les demandes des agriculteurs et sont issus de la combinaison des initiatives de la recherche et de celles des agriculteurs.

L'interopérabilité des données produites est une priorité. Les programmes de recherche et d'expérimentation sont mis en synergie. Les réseaux d'expérimentation sont rationalisés après réalisation d'un état des lieux.

Dispositif de capitalisation et de diffusion de la connaissance

La capitalisation et la diffusion de la connaissance nécessaire pour favoriser l'innovation vers la double performance constituent un axe majeur de la politique publique. Les agriculteurs y sont associés.

Des accords nationaux de partenariat sont mis en place pour optimiser la production des références indispensables aux agriculteurs. Un système d'information national mutualise le savoir.

Dispositif d'accompagnement des agriculteurs

La prestation de conseil tant public que coopératif, associatif ou privé, se développe en fonction de l'évolution des attentes de professionnels agricoles de plus en plus qualifiés. Le conseil de transition agroécologique, faisant appel à des démarches tant individuelles que collectives, est certifié.

S'appuyant sur la capitalisation et la diffusion des connaissances, un dispositif pluriannuel de formation des conseillers axé sur la double performance est mis en œuvre.

Les structures du dispositif public sont inchangées. Au sein du réseau des chambres d'agriculture, le rôle de l'APCA et des chambres régionales est renforcé (cf. Pacte d'avenir et de progrès) tant pour le développement agricole que pour la mise en œuvre des missions de service public.

Partenariats

Les accords nationaux entre les instituts de recherche, le réseau des chambres d'agriculture, la coopération et les ONVAR donnent au conseil les références utiles pour favoriser le passage à la double performance des agriculteurs.

Des partenariats avec les collectivités et les acteurs régionaux sont recherchés.

Organisation administrative

La coordination entre les services centraux du ministère et avec les services déconcentrés est renforcée à toutes les étapes, de la définition des objectifs à l'approbation des programmes des opérateurs et à leur évaluation. Les services déconcentrés (DRAAF) assurent le lien avec les collectivités régionales.

Inscription dans le territoire

A titre expérimental, les services déconcentrés (DRAAF) cherchent à établir avec la Région un projet pilote du développement agricole selon les termes du PNDAR (cf. circulaire MAAF du 20 juin 2013, objectif 2).

Financement

Au sein d'une enveloppe maîtrisée, la répartition historique des financements publics est modifiée dès 2015 au bénéfice des appels à projets, des chantiers nationaux transversaux et des projets pilotes régionaux inscrits au PNDAR.

Impacts du scénario Inflexion à l'horizon 2025

Exploitations et agriculteurs

L'accès des agriculteurs à l'information, en particulier pour accompagner leur transition vers l'agroécologie, se voit amélioré. Outre l'élévation de leur niveau de formation initiale, l'appui que leur apportent les organismes de développement agricole contribue à leur compétence et à leur qualification. Celles-ci sont des atouts pour la conduite de l'exploitation, notamment pour ce qui est de l'organisation du travail, nécessaire à la gestion de systèmes d'exploitation plus complexes.

Économie agricole

Le volume global de la production agricole est surtout fonction des déterminants majeurs que sont le climat, les marchés ou la politique agricole commune. En revanche la mobilisation des dispositifs de recherche et de développement au service de la double performance et de l'innovation agroécologique contribue à la conception, à l'accompagnement et à la diffusion de systèmes d'exploitation plus performants en termes de coûts de production (intrants chimiques, alimentation animale...) et a une incidence positive sur la compétitivité des exploitations.

Environnement et territoires

Au même titre que l'enjeu économique dans le projet d'entreprise de chaque exploitation agricole, l'intégration de l'enjeu environnemental s'inscrit progressivement dans la démarche des agriculteurs. Le caractère collectif des actions de développement favorise une amélioration sensible à l'échelle d'un territoire. Les territoires infra-régionaux sont traités de façon équitable, l'État restant par ailleurs attentif à l'équilibre entre les régions pour la déclinaison de la politique nationale.

Connaissance et innovation

Le niveau de compétence des agriculteurs est un atout pour leur contribution participative à l'orientation de la recherche et à la diffusion des innovations. La priorité forte donnée par l'État en faveur de l'agroécologie à l'appareil de recherche, de formation et d'expérimentation public, et l'intégration dans leurs programmes des initiatives et propositions issues du terrain se traduisent par une progression rapide de la connaissance. Les organismes coopératifs et privés participent à cette dynamique.

Dispositif de développement agricole

La gestion du dispositif et sa cohérence progressent vers une prise en compte de la dimension territoriale régionale du développement agricole.. La prise en compte des enjeux de la politique publique de développement agricole se traduit par une répartition plus pertinente des soutiens publics et une efficacité améliorée.

Le scénario Régionalisation

Gouvernance

Les grandes orientations de politique agricole, dont les politiques de filières et de développement agricole, sont définies au niveau national par le Ministre après concertation avec les organisations professionnelles agricoles, en articulation avec la politique agricole européenne. L'orientation des programmes de recherche et d'expérimentation ainsi que leur financement relèvent également du niveau national.

Le niveau régional est affirmé comme le plus approprié pour intégrer les enjeux économiques, environnementaux et sociaux. C'est à ce niveau qu'est donnée l'impulsion à la performance économique, environnementale, sociale et territoriale, dans le prolongement de la décentralisation de l'action économique et de celle du second pilier de la PAC.

En cohérence avec ce cadre, et en concertation avec la Chambre régionale d'agriculture, avec les organisations professionnelles agricoles, avec les acteurs des filières et des territoires, l'État déconcentré et la Région fixent les orientations partagées pour le développement de l'agriculture régionale et de l'innovation. Des commissions régionales associent l'ensemble des parties prenantes à la validation des orientations du schéma régional de développement et d'innovation agricoles (SRDIA).

Sur la base de ce schéma régional, l'État déconcentré et la Région valident et évaluent les programmes pluriannuels proposés par la chambre régionale d'agriculture, par chacun des autres acteurs organisés au niveau régional (Coop de France, ONVAR, certains instituts techniques, enseignement agricole...), en encourageant les complémentarités et les partenariats. Ils incitent les collectivités infra régionales à rechercher la convergence avec ce SRDIA.

Au niveau national, en convention avec l'État, l'APCA assure les missions de représentation, coordination, animation, appui, mutualisation, capitalisation, du réseau des Chambres d'agriculture dans une relation renforcée avec les Chambres régionales. L'Etat passe par ailleurs des conventions avec Coop de France en sa qualité de tête de réseau des coopératives et avec les ONVAR pour leurs réseaux respectifs dont la représentation nationale et régionale se structure.

Dispositif public Recherche Expérimentation

Les sujets définis par les organismes de recherche prennent en compte les demandes des agriculteurs exprimées au niveau régional. L'interopérabilité des données produites est une priorité nationale. Les programmes de recherche et d'expérimentation sont mis en synergie. Les réseaux d'expérimentation sont rationalisés après réalisation d'un état des lieux au plan régional et national.

Le principe de la contractualisation au niveau national est maintenu pour l'ACTA et les instituts techniques. Les conventions passées par les instituts dans les régions sont établies en cohérence avec le contrat national.

Dispositif de capitalisation et de diffusion de la connaissance

La capitalisation et la diffusion de la connaissance nécessaire pour favoriser l'innovation vers la double performance constituent un axe majeur de la politique publique. Les agriculteurs y sont associés.

Des accords nationaux de partenariat sont mis en place, au niveau national comme au niveau régional, pour optimiser la production des références indispensables aux agriculteurs. Un système d'information national mutualise le savoir. La capitalisation de la connaissance par l'alimentation des bases de données nationales est relayée au niveau régional.

Mis au service de cet objectif de capitalisation et de diffusion des connaissances, un dispositif pluriannuel de formation des conseillers axé sur la double performance est mis en œuvre.

Dispositif d'accompagnement des agriculteurs

La prestation de conseil tant public que coopératif, associatif ou privé, se développe en fonction de l'évolution des attentes de professionnels agricoles de plus en plus qualifiés.

Le conseil de transition agroécologique, faisant appel à des démarches tant individuelles que collectives, est certifié.

La conversion des conseillers à la performance multiple, attestée par l'accréditation de l'appareil de formation, conditionne les moyens alloués au conseil. La compétence Emploi-Formation des Conseils régionaux est valorisée pour adapter les compétences des conseillers.

Les échelons régionaux des structures, Chambres et autres acteurs, ont un rôle accru. Pour les organismes conventionnés, les thématiques d'accompagnement résultent des choix opérés dans le cadre du schéma régional (SRDIA) de chaque région.

Partenariats

La convergence des acteurs du développement agricole au niveau régional s'organise.

Les Chambres régionales d'agriculture voient leur rôle de têtes de réseau régionales du dispositif consulaire renforcé. Il en va de même pour la représentation régionale ou inter-régionale des coopératives.

Les organismes nationaux à vocation agricole et rurale s'attachent à mettre en place des stratégies au niveau régional.

Organisation administrative

La déclinaison de la politique nationale par les DRAAF vise à renforcer la coordination régionale entre l'État et les collectivités et à assurer la mise à niveau des agents publics.

Inscription dans le territoire

L'appui à la performance agricole s'inscrit dans une politique territoriale globale, notamment en s'appuyant sur les schémas régionaux, SRADDT⁷⁰, SRDE⁷¹, SRCE⁷², SRCAE⁷³ et en associant les acteurs autres qu'agricoles des territoires.

Financement

Dans un contexte de dépenses maîtrisées, les dotations régionales de l'Europe, de l'État (part déconcentrée du CASDAR, programmes spécifiques) et des collectivités contribuent à la mise en œuvre de la stratégie régionale. La décision au niveau régional permet une utilisation des financements mieux adaptée aux enjeux économiques et sociaux des territoires. Les différents programmes sont structurés sur une trame commune qui facilite l'accès des bénéficiaires aux financements.

La TATFNB est collectée et reversée au niveau régional. La répartition de la part de la TATFNB (50 %) dévolue aux actions de développement agricole se fait en fonction des orientations du SRDAI dans le cadre d'une concertation régionale.

⁷⁰ SRADDT : schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire

⁷¹ SRDE : Schéma régional de développement économique

⁷² SRCE : Schéma régional de cohérence écologique

⁷³ SRCAE : Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie

Impacts du scénario Régionalisation à l'horizon 2025

Exploitations et agriculteurs

Tant l'ajustement par le Conseil régional et les autres acteurs régionaux du dispositif d'accompagnement que la formation des conseillers, gérée dans le cadre de l'appareil régional de formation-qualification, améliorent notablement l'accès des agriculteurs au conseil pertinent et les mettent en mesure de conduire la transition de leurs exploitations, notamment en termes d'organisation du travail, en réponse à la plus grande diversité des situations. Leur maîtrise des modes de production introduits en améliore l'acceptabilité.

Économie agricole

Le volume global de la production agricole est surtout fonction des déterminants majeurs que sont le climat, les marchés ou la politique agricole commune.

Mais la mobilisation au service de la double performance et de l'innovation agroécologique des dispositifs de recherche et de développement contribue à la conception, à l'accompagnement et à la diffusion de systèmes d'exploitation plus performants en termes de coûts de production (intrants chimiques, alimentation animale, etc.) et a une incidence positive sur la compétitivité des exploitations.

Le pilotage régional facilite la prise en compte et la promotion de la diversité des systèmes de production.

Environnement et territoires

L'appréhension des territoires de projets collectifs, et plus généralement des territoires infrarégionaux permet un meilleur ajustement aux conditions tant économiques et sociales qu'environnementales de chacun d'entre eux.

En revanche, la gestion du développement agricole par les autorités régionales augmente le risque de disparités entre agriculteurs des différentes régions.

Connaissance et innovation

La compétence Innovation des Conseils régionaux, alliée à la gestion des crédits européens, en particulier les PEI⁷⁴, favorisent les projets régionaux. La gestion participative de l'innovation est facilitée par la proximité entre agriculteurs et réseaux d'expérimentation.

Toutefois, les disparités de moyens mis en œuvre entre les régions et le manque de cohérence des initiatives régionales font perdre en efficacité globale.

Dispositif de développement agricole

La compétence Emploi-Formation des Conseils régionaux leur permet d'accélérer la mise à niveau homogène des conseillers agricoles.

Le relais des orientations régionales vers la mise en œuvre départementale ou infra-régionale est facilité par la proximité, ainsi que la gestion du dispositif et la répartition des financements publics entre les divers acteurs du développement agricole qui gagne en souplesse.

Les instances régionales, notamment des Chambres d'agriculture, des coopératives et des organismes associatifs de développement agricole et rural, sont reconnues et confortées.

⁷⁴ PEI : Partenariat européen pour l'innovation

Réflexion sur une hypothèse de décentralisation de la politique de développement agricole

L'hypothèse d'une décentralisation totale de la politique de développement agricole n'a pas été formalisée sous forme d'un scénario. Elle a cependant été examinée.

Si le premier ministre donne à la future loi de décentralisation une orientation visant au « renforcement du pouvoir des Régions en allant très loin dans la décentralisation de certaines compétences (développement économique, soutien aux entreprises et formation) », les contours de la phase III de la décentralisation ne sont pas encore précisés à ce jour par le gouvernement

La décentralisation « consiste à transférer des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales ».

La décentralisation implique en outre le transfert des ressources correspondantes.

La décentralisation de la politique de développement agricole se traduirait donc notamment par :

- un transfert de compétences aux Régions de la définition des objectifs prioritaires du développement agricole dans un cadre territorial et de leur mise en œuvre,
- le transfert aux Régions des ressources consacrées aux actions de développement agricole, en particulier celles du CASDAR. La décentralisation de l'ensemble des fonds européens, ainsi que des politiques nationales cofinancées par le FEADER, permettrait en outre de renforcer la cohérence du financement pour ce qui concerne le développement agricole,
- l'évolution de la représentation et des missions des chambres d'agriculture : organisation et gouvernance à l'échelle régionale à l'instar des autres organismes consulaires, collecte et utilisation de la TATFNB au niveau régional, redéfinition du rôle, des missions et du financement de l'APCA,
- l'inscription dans le cadre des politiques régionales des contractualisations de l'activité de développement agricole de Coop de France et des ONVAR.

En revanche l'orientation et la rationalisation des actions de recherche, ainsi que les financements afférents, resteraient de niveau national.

La collectivité territoriale intégrerait ainsi pleinement l'économie agricole au titre de sa compétence économique. Le dialogue avec les acteurs en serait renouvelé.

Les incertitudes quant à la cohérence du dispositif de développement agricole avec la politique européenne et nationale et l'hétérogénéité de traitement des agriculteurs d'une région à l'autre sont deux risques liés à cette hypothèse de décentralisation.

Le scénario Libéralisation

Gouvernance

L'État se consacre avant tout à la définition et à l'évaluation des politiques. L'orientation vers l'agroécologie se fait au travers de mesures incitatives et de partenariats entre les instituts de recherche et les acteurs privés, ainsi qu'au travers de la certification du conseil. Les pouvoirs publics dimensionnent leur participation au dispositif d'expérimentation et d'accompagnement des agriculteurs en fonction de la réponse des acteurs coopératifs et privés à ces incitations.

Dispositif de recherche et d'expérimentation

Les leçons sont tirées des démarches de privatisation intervenues dans d'autres pays européens, afin de préserver la production et la diffusion de la connaissance et des références indispensables à l'innovation agroécologique, en visant en particulier la re-conception des systèmes. Les pouvoirs publics ajustent leur soutien au dispositif de recherche et d'expérimentation en fonction de la convergence avec les objectifs de la double performance et en fonction de la capacité d'intervention propre de chacune des filières.

Dispositif de capitalisation et de diffusion de la connaissance

Les organismes prestataires s'engagent à mutualiser les références et les données dans un système interopérable mis en place sous l'égide de l'État.

Dispositif d'accompagnement des agriculteurs

Le conseil privé poursuit son essor : les coopératives, les entreprises de l'amont et de l'aval, les centres de gestion, les organismes de contrôle de performances... renforcent leur offre de conseil aux côtés des cabinets de conseil, apportant en complément du conseil d'intervention, le conseil stratégique ou de transition qui vise le système d'exploitation. Le dispositif public d'accompagnement des agriculteurs est réajusté en fonction de l'offre coopérative et privée.

Les pouvoirs publics mettent en place un encadrement de la démarche de privatisation : orientation des prestations commerciales des chambres d'agriculture vers la double performance, poursuite des démarches de séparation des activités de conseil stratégique ou de transition de la vente des intrants par la coopération et les entreprises, certification du conseil. Les pouvoirs publics assurent cette certification.

Les Chambres d'agriculture adaptent leur organisation pour séparer clairement leurs activités commerciales de conseil de leurs missions de service public et de représentation. Ainsi la marchandisation d'une partie des prestations des chambres d'agriculture auprès des agriculteurs se développe parallèlement à leurs missions de service public.

Sur les territoires à haute sensibilité environnementale, des démarches collectives sont conduites avec un soutien régional ou européen.

Partenariats

Des protocoles d'accord entre les instituts de recherche d'une part et les acteurs coopératifs et privés d'autre part, ainsi qu'avec les Chambres d'agriculture, contribuent à la diffusion de la double performance.

Organisation administrative

Les administrations nationale et régionales adaptent leur organisation à leurs missions de validation des contractualisations entre instituts de recherche et acteurs privés, ainsi qu'à la certification du conseil. Elles mettent à profit cette évolution pour améliorer la cohésion de l'action entre directions des administrations centrales, ainsi qu'au niveau régional entre services déconcentrés de l'État et services des collectivités.

Inscription dans le territoire

Les initiatives d'acteurs économiques et associatifs qui cherchent à valoriser la valeur ajoutée d'activités non agricoles en lien avec des acteurs du territoire se répandent.

Financement

Les financements et prélèvements publics sont réduits. Le CASDAR est supprimé. La TATFNB est ramenée au niveau nécessaire à la mise en œuvre des missions de service public.

Un dispositif de financement de la production et de la capitalisation de la connaissance est mis en place. Il fait appel à une contribution des professionnels.

Impacts du scénario Libéralisation à l'horizon 2025

Exploitations et agriculteurs

L'appareil privé et payant de développement agricole élève le niveau de technicité agroécologique des exploitations clientes, avec un effet positif sur les surfaces concernées qui assurent une part majeure de la production française. Ce conseil libéralisé s'adresse aux agriculteurs solvables et aux territoires les plus accessibles. Il ne touche pas tous les agriculteurs, et souvent pas ceux qui en auraient le plus besoin. Ainsi, même si la compétence qu'on est en droit d'attendre de conseillers rémunérés est élevée, le service rendu à l'agriculture dans son ensemble ne répond pas à l'objectif de généralisation des modes d'exploitation agroécologiques.

Économie agricole

Le volume global de la production agricole est surtout fonction de déterminants majeurs que sont le climat, les marchés ou la politique agricole commune. Mais la concentration du conseil marchand vers les exploitations les plus performantes et les plus solvables amplifie la compétitivité des exploitations et renforce les filières dominantes au détriment des niches de diversification. La mobilisation des dispositifs de recherche au service de la double performance et de l'innovation agroécologique contribue à la conception de systèmes d'exploitation économes en intrants et à la compétitivité de l'agriculture française. En termes d'emploi, la baisse du nombre d'agriculteurs n'est pas compensée par l'emploi salarié et les agents de développement des structures qui bénéficiaient de crédits publics voient leur situation remise en question.

Environnement et territoires

Les disparités interrégionales et infra régionales s'accroissent dans tous les domaines, y compris en termes de diffusion des systèmes d'exploitation agroécologiques.

Connaissance et innovation

Le dispositif de financement de la recherche et de l'expérimentation s'avère opérant et le niveau scientifique, ainsi que les techniques disponibles et diffusées donnent satisfaction aux agriculteurs qui en bénéficient.

Dispositif de développement agricole

La faculté de faire porter le financement public avant tout sur la recherche et l'innovation permet un progrès significatif. Le changement majeur de structures porteuses du transfert de l'innovation permet une adaptation de l'outil qui le rend rapidement performant. En revanche, le dispositif de développement laissé à l'initiative privée perd en cohérence et augmente les inégalités d'accès des agriculteurs à l'innovation entre les filières et entre les territoires.

5.7 Appréciation des impacts des scénarios

Le descriptif des impacts prévisibles de chacun des scénarios figure dans les cinq derniers pavés de la présentation de chaque scénario. C'est sur la base de ce descriptif en cinq volets des impacts qu'a été construite la matrice ci contre qui présente 18 critères, ainsi que la note comprise entre - 2 et + 2 qui leur a été attribuée. Cet exercice à dire d'expert vise à caractériser les trois scénarios les uns par rapport aux autres.

Matrice d'appréciation des impacts des scénarios

Critères d'impact		Scénario 1 Inflexion	Scénario 2 Régionalisation	Scénario 3 Libéralisation
Agriculteurs et exploitations	Compétences et qualification des agriculteurs	+ 1	+ 1	- 1
	Organisation du travail	+ 1	+ 1	+ 1
	Accès des agriculteurs à l'information et à l'accompagnement	+ 1	+ 2	- 1
Économie agricole	Compétitivité des exploitations françaises	+ 1	+ 1	+ 2
	Volume de la production agricole française	0	0	0
	Diversité des systèmes de production	+ 1	+ 2	0
	Emploi agricole (production et services)	0	0	- 2
Environnement et territoires	Environnement	+ 1	+ 2	+ 1
	Équité inter-régionale	+ 1	- 1	- 2
	Équité infra-régionale	0	+ 1	- 2
Connaissance et innovation	Sciences et techniques	+ 2	+ 1	+ 2
	Gestion participative de l'innovation	+ 1	+ 2	+ 1
Dispositif de développement agricole	Qualification des agents du développement et du conseil	+ 1	+ 2	+ 2
	Cohérence du dispositif	+ 1	+ 1	- 1
	Gestion du dispositif	+ 1	+ 2	- 1
	Maîtrise des financements publics	+ 1	+ 1	+ 2
	Adaptation des structures administratives et professionnelles	0	+ 1	+ 1
	Acceptabilité sociale et politique	0	0	- 1

5.8 Analyse des forces et faiblesses des scénarios

Une réflexion a ensuite été conduite sur chacun des trois scénarios théoriques pour appréhender ses forces et ses faiblesses ainsi que les opportunités et les menaces auxquelles il est soumis. Le tableau ci-contre rend compte de cette analyse, tout en confrontant les scénarios les uns aux autres.

	Scénario Inflexion	Scénario Régionalisation	Scénario Libéralisation
Forces	<ul style="list-style-type: none"> - Impulsion nationale de la politique - Préservation de l'équilibre interrégional - Cohérence du dispositif, en particulier de production, capitalisation et diffusion de la connaissance - Pérennité des acteurs et de leur diversité - Perturbation limitée des structures 	<ul style="list-style-type: none"> - Proximité des acteurs de terrain dans leur diversité - Définition et mise en œuvre d'une stratégie régionale partagée dans le cadre du copilotage État - Région - Cohérence et convergence des programmes et des financements - Renforcement de la représentation régionale des organismes de développement agricole - Dispositif régional d'accréditation des conseillers 	<ul style="list-style-type: none"> - Primauté des dynamiques économiques d'offre et de demande - Recentrage de l'État sur l'orientation et l'évaluation - Intervention publique ciblée en complémentarité avec les acteurs privés - Accréditation du conseil par les pouvoirs publics
Faiblesses	<ul style="list-style-type: none"> - Verticalité et faible coordination des structures opérationnelles - Prise en compte limitée des enjeux territoriaux - Convergence limitée des politiques territoriales et des financements 	<ul style="list-style-type: none"> - Disparités interrégionales 	<ul style="list-style-type: none"> - Concurrence des acteurs institutionnels pour la maîtrise des connaissances et des données - Faible présence dans les territoires défavorisés et auprès des acteurs non solvables
Opportunités	<ul style="list-style-type: none"> - Cadre national de mise en œuvre de la Loi d'avenir - PNDAR 2014-2020 - Chantier national de mutualisation des données et des références 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion du FEADER par les Régions - Dispositions de la loi d'avenir en faveur de la participation des Régions - Compétences Action économique, Emploi-formation et Recherche des Régions 	<ul style="list-style-type: none"> - Accords de partenariat entre coopération, agro-industrie et recherche - Volonté de réduction des dépenses publiques - Acceptabilité des CVO (Contribution volontaire obligatoire) en agriculture
Menaces	<ul style="list-style-type: none"> - Résistance des acteurs à la rationalisation du réseau d'expérimentation - Capacité du dispositif de formation des conseillers à accompagner la transition - Latence des conseillers à la transition vers l'agroécologie - Difficulté des directions d'administration centrale à réorienter vers des objectifs, des actions et des bénéficiaires différents - Faible association des agriculteurs aux objectifs de recherche et à l'innovation 	<ul style="list-style-type: none"> - Mobilisation variable des conseils régionaux - Hétérogénéité des dispositifs et inéquité de l'accompagnement des agriculteurs - Risque de capitalisation hétérogène des références et de la connaissance et perte de cohérence nationale de la recherche appliquée - Réticence au changement des acteurs départementaux 	<ul style="list-style-type: none"> - Risque vis-à-vis de l'effectivité de l'accompagnement par les acteurs privés de la transition vers l'agroécologie - Risque vis-à-vis de la capitalisation des références et de la connaissance dans un système national partagé - Tendance à la spécialisation des territoires et réduction de la diversité des productions - Disparité de l'accès des agriculteurs à la formation, au conseil et à l'innovation



6. Recommandations

©Pascal Xicluna/Min.Agr.Fr

Le dispositif de développement agricole s'inscrit dans les politiques publiques relevant du niveau européen et du niveau national. La politique agricole vise à conjuguer au mieux la performance économique et la performance environnementale de l'agriculture. Cette priorité de la double performance doit se traduire dans tous les objectifs, programmes et actions de développement agricole relevant des financements publics, en vue de favoriser la diversité et l'autonomie des systèmes de production ainsi que les pratiques agro-écologiques.

Recommandation 1 : mieux identifier, produire et diffuser les innovations

L'objectif d'une agriculture doublement performante implique de mobiliser la recherche et le développement pour la définition, la détection et la diffusion de pratiques agricoles innovantes, fondées sur la re-conception des systèmes de production et des modes d'organisation. La valorisation des avancées en ce sens de la recherche appliquée et la reconnaissance des agriculteurs en tant que producteurs d'innovations et de connaissances doivent y contribuer.

Les dispositifs de la recherche et du développement agricole doivent promouvoir :

- l'inscription prioritaire des innovations de re-conception des systèmes et modes d'organisation dans les programmes et appels d'offre de recherche, et l'intégration des risques inhérents aux changements de systèmes,
- la prise en compte de la diversité des systèmes et des agriculteurs en tant qu'atout pour une agriculture doublement performante,
- l'innovation en matière d'emploi, d'organisation et de conditions de travail en agriculture,
- l'ouverture aux autres acteurs des filières d'approvisionnement et d'aval, depuis la collecte, la transformation, la distribution jusqu'aux consommateurs,
- l'ouverture aux autres acteurs des territoires et utilisateurs de l'espace rural,
- la capitalisation et la diffusion des innovations à tous les utilisateurs.

Recommandation 2 : veiller à l'accessibilité du conseil et à son adaptation

Il importe de garantir l'égalité d'accès de tous les agriculteurs à l'information et au conseil bénéficiant des financements publics. L'accompagnement des agriculteurs vers le changement des pratiques et des systèmes nécessite l'adaptation du conseil, de ses fonctions, de ses modes d'organisation et des compétences.

A cette fin, il convient de :

- promouvoir le conseil systémique, individuel et collectif, en faveur de solutions issues tant des initiatives des agriculteurs que de la recherche ou des acteurs économiques,
- organiser un chantier national de formation et de qualification en ce sens des conseillers,
- mettre en place l'accréditation des organismes de conseil recevant des fonds publics, sur la base d'un référentiel concerté.

Recommandation 3 : faire converger les outils du développement agricole

Optimiser les outils de production, traitement et diffusion des références

Afin d'optimiser la production et l'usage des données, méthodes et outils au service de la conception et de l'évaluation des pratiques et systèmes doublement performants, il convient de :

- rationaliser les réseaux des stations expérimentales et fermes de référence,
- inciter à l'inter-opérabilité des systèmes d'information des acteurs bénéficiant de fonds publics, ainsi que des méthodes multicritères d'évaluation de la durabilité,
- faciliter l'accès à ces méthodes pour les différents utilisateurs potentiels,
- concevoir et utiliser les indicateurs pertinents pour l'appréciation des actions proposées et conduites par les différents bénéficiaires des soutiens publics.

Encourager les dynamiques de partenariat entre les acteurs

Les collaborations entre les acteurs de la recherche, de la recherche appliquée, du développement et de la formation ont connu récemment une montée en puissance significative grâce à la mise en place de dispositifs partenariaux : unités mixtes technologiques, réseaux mixtes technologiques, groupements d'intérêt scientifique, pôles de compétitivité notamment.

Ces dispositifs doivent être soutenus et articulés avec les dynamiques locales portées par des groupes d'agriculteurs sur les changements de systèmes de production et de pratiques agricoles. L'ouverture aux autres acteurs des filières et des territoires est à encourager, ainsi que la mobilisation des établissements de l'enseignement agricole technique et supérieur.

Recommandation 4 : affirmer la gouvernance et renforcer le pilotage national par l'État et le pilotage régional État-Région

Le ministère de l'agriculture doit préciser son pilotage de la politique de développement agricole pour stimuler les dynamiques innovantes locales, en cohérence avec les choix ministériels et interministériels, au plan national et régional. A cet effet, il appartient à l'État :

d'assurer au plan national :

- la définition des orientations, objectifs et chantiers prioritaires,
- la concertation avec les représentants de la profession agricole et l'ensemble des parties prenantes au sein des instances (CSO) ainsi que la contractualisation avec les têtes de réseau et les organismes nationaux (cf. recommandation 5),
- une étroite coordination entre les services ministériels qui interviennent sur les champs du développement agricole et son financement,
- le pilotage de l'évaluation stratégique des dispositifs, programmes et chantiers, ainsi que de la prospective,
- le suivi de la mise en œuvre de la politique nationale et de la mise en œuvre des contrats avec chacun des opérateurs (services, commissaires du gouvernement...).

d'assurer au plan régional, en lien avec la collectivité régionale, dans le cadre du PRAD⁷⁵ :

- la définition de la stratégie régionale de développement agricole, en cohérence avec les orientations nationales, après concertation avec les organisations professionnelles agricoles et les acteurs des filières et des territoires concernés par le développement agricole,

⁷⁵ PRAD : Plan régional d'agriculture durable

- le co-pilotage des programmes et dispositifs basés sur les co-financements régionaux, nationaux et européens (ex : projet pilote régional, cf. note d'orientation PNDAR), et leur cohérence avec les interventions des autres financeurs publics (ex. agences de l'eau),
- l'information et la consultation de l'ensemble des acteurs concernés par le développement agricole, notamment dans le cadre d'une instance co-présidée par l'État et la Région (type COREAMR).

Recommandation 5 : refonder les liens contractuels avec les acteurs du développement agricole

La contractualisation avec les organismes bénéficiant de financements publics, et notamment avec leurs têtes de réseau, doit se fonder sur une conception d'ensemble du dispositif de développement agricole dans laquelle s'insèrent les engagements de chacun des acteurs pour la mise en œuvre des priorités des politiques publiques. Elle veillera aux synergies entre acteurs des différents réseaux.

Les conseils scientifiques siégeant auprès des têtes de réseau ont à contribuer à la cohérence globale et à la synergie entre les acteurs, à la faveur notamment de plages de travail communes aux différents conseils.

Les Instituts techniques agricoles ont un rôle essentiel dans la recherche appliquée et le développement expérimental, en lien avec les acteurs des filières auxquelles ils se rattachent. La contractualisation avec chaque institut et avec l'ACTA, tête de réseau, doit les inciter à :

- s'engager davantage sur l'innovation de re-conception des systèmes et les changements de pratique allant vers la double performance,
- intensifier les collaborations entre eux et avec les autres acteurs, notamment les Instituts techniques de l'agroalimentaire et leur tête de réseau,
- concernant l'ACTA, tête de réseau, accentuer la coordination intra et inter réseaux, et s'impliquer fortement dans les chantiers nationaux (voir recommandation 3).

Les Chambres d'agriculture sont des acteurs majeurs du dispositif public de développement et de conseil agricole, et bénéficient de financements publics importants. Dans le cadre d'un contrat renouvelé entre l'État et le réseau des Chambres, il importe de :

- préciser les engagements et activités liés à leur mission de service public,
- renforcer les attributions de l'APCA en matière de pilotage stratégique, d'harmonisation administrative et financière et d'organisation du réseau,
- donner aux Chambres régionales un rôle d'orientation stratégique du réseau, ainsi que de mutualisation régionale des moyens et compétences
- conforter la relation de proximité avec les agriculteurs au travers de l'articulation adéquate entre Chambres départementales et Chambre régionale.

Les Associations à caractère professionnel agricole ou contribuant aux dynamiques des espaces ruraux, dont certaines sont regroupées par l'État sous le sigle ONVAR (Organismes nationaux à vocation agricole et rurale), ont une place significative dans le repérage des innovations et dans l'animation collective de projets orientés vers la double performance. La contractualisation avec chacun de ces organismes et avec leur réseau doit permettre de :

- assurer la pérennité de leurs activités en confortant leur structure financière, dont la fragilité est souvent liée à une part importante de bénévolat,
- soutenir les activités leur permettant d'agir au service des thématiques nationales ou régionales du développement agricole,
- conforter le réseau inter ONVAR créé en 2009.

Coop de France, tête de réseau, doit être un vecteur important des objectifs de la politique publique auprès des coopératives et de leurs diverses fédérations. A ce titre il convient de :

- mettre en place le conventionnement pluriannuel prévu dans la note d'orientation du PNDAR,
- inciter Coop de France à formaliser des accords cadre avec les acteurs publics du développement agricole afin de favoriser les synergies au plan régional.

Recommandation 6 : optimiser le financement public du développement agricole

De manière générale, il importe de veiller, pour tous les acteurs, à la cohérence de l'attribution et de l'utilisation des financements publics nationaux avec les financements des filières professionnelles, des collectivités territoriales et de l'union européenne.

Concernant le CASDAR :

- la démarche fixant de nouvelles orientations et modalités de mise en œuvre est d'ores et déjà précisée dans la note « Orientations relatives à la préparation du PNDAR 2014-2020 » (annexée à la circulaire du 20 juin 2013),
- elle doit permettre de rompre avec la logique des financements récurrents (dits « base historique ») pour les programmes des acteurs bénéficiaires de financements publics.

Concernant la TATFNB :

- son utilisation doit, outre les missions de service public et de représentation des Chambres d'agriculture, prendre en compte les objectifs prioritaires de la politique publique de développement agricole qu'elles ont à mettre en œuvre au travers d'un pilotage régional renforcé,
- son mode d'affectation doit évoluer pour concrétiser le rôle d'orientation stratégique des Chambres régionales dans le champ du développement agricole.

Concernant les fonds de formation :

Les fonds de formation VIVEA⁷⁶ pour les agriculteurs et le FAFSEA⁷⁷ pour les salariés, qui sont gérés par les branches professionnelles de l'agriculture, feront l'objet d'une attention particulière afin que les cahiers des charges et critères d'éligibilité donnent une priorité aux sessions portant sur les pratiques agro-écologiques, les approches systémiques, l'élaboration et la mise en œuvre des projets collectifs.

⁷⁶ VIVEA : Fonds d'assurance formation des entrepreneurs du vivant

⁷⁷ FAFSEA : Fonds d'assurance formation des salariés des exploitations agricoles

Annexes



ANNEXES87

Annexe n° 1	91
Lettre de mission.....	91
Annexe n°2	94
Note de cadrage.....	94
Annexe n°3	98
État des lieux des acteurs du développement agricole	98
Annexe n°4	100
Cartographie sommaire de l'offre de compétences des organismes	100
Annexe n°5	101
Effectifs des organismes publics de développement agricole	101
Annexe n°6	102
Quelques éléments d'analyse sur la TATFNB perçue en 2011.....	102
Annexe n°7	105
Financement PNDAR 2011 par programme (en milliers d'euros).....	105
Annexe n°8	106
Parallèle entre les Chambres d'agriculture et les autres Chambres consulaires.....	106
Annexe n°9	107
Le conseil agricole en Allemagne.....	107
Annexe n°10	110
Personnes rencontrées	110
Annexe n°11	113
Guides d'entretien au niveau national avec les têtes de réseaux.....	113
Annexe n°12	117
Guides d'entretien au niveau régional.....	117
Annexe n°13	125
Enquête statistique auprès de 2 500 agriculteurs	125

BIBLIOGRAPHIE128

Rapports	128
Textes législatifs et réglementaires	129
Notes	129
Publications universitaires.....	130
Enquête.....	132
Presse.....	132
Méthodologie	132
Divers.....	133

LISTE DES SIGLES134

Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

LE MINISTRE

Paris, le 12 MARS 2013

N/Réf :
V/Réf :

Le développement agricole a pour mission de contribuer à l'adaptation permanente de l'agriculture et du secteur de la transformation des produits agricoles aux évolutions scientifiques, technologiques, économiques et sociales dans le cadre des objectifs de développement durable, de qualité des produits, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de maintien de l'emploi en milieu rural. Il vise à donner aux agriculteurs les moyens du changement de leurs pratiques de production, par la mise en œuvre d'actions de recherche finalisée et appliquée, la conduite d'études, d'expérimentation et d'expertise, 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.

La politique de développement agricole est définie et mise en œuvre par concertation entre l'État et les organisations professionnelles agricoles. Les actions de développement agricole sont réalisées de façon concertée avec le concours de l'État et éventuellement des collectivités territoriales par des organismes publics ou privés, en particulier le réseau des chambres d'agriculture, des instituts techniques et divers réseaux professionnels dont l'action fait partie du périmètre de votre analyse.

Cette politique doit aujourd'hui être profondément revisitée face aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux auxquels sont confrontés les exploitants agricoles. Le Gouvernement entend faire jouer à cette politique un rôle majeur dans l'accompagnement et l'amplification du mouvement des exploitants vers une agriculture plus efficace à la fois en termes économiques et environnementaux.

La présente évaluation, inscrite dans la programmation du comité interministériel à la modernisation de l'action publique arrêtée par le Premier ministre, vise donc à établir un diagnostic de l'existant mais aussi à formuler des propositions d'évolution.

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

Le périmètre de l'étude sera centré sur les objectifs, les missions et les acteurs de cette politique ainsi que sur les moyens engagés par les pouvoirs publics, et notamment les crédits du compte d'affectation spéciale, la taxe additionnelle à la taxe au foncier non bâti, les moyens budgétaires de l'État et de ses opérateurs et les crédits européens ainsi que, dans la mesure du possible, ceux consacrés par les collectivités territoriales.

Elle sera utilement complétée par l'appréciation du rôle des autres acteurs du développement. Vous pourrez ainsi mentionner dans votre analyse des actions conduites par les filières économiques en la matière. De même, la comparaison avec les politiques de recherche et de développement conçues et mises en œuvre dans d'autres secteurs d'activités (notamment artisanat,...) contribuera à la réflexion prospective. L'appréciation du rôle des établissements publics d'enseignement agricole ou des instituts publics de recherche vis-à-vis du développement fait aussi partie des éléments de contexte.

En fonction de la finalité et du périmètre ainsi définis pour cette évaluation, vous analyserez la cohérence, l'efficacité et l'efficience du dispositif de développement agricole dans son ensemble.

Vous examinerez, au regard des objectifs visés par la politique agricole, les résultats obtenus grâce aux actions de développement en termes d'impact auprès des bénéficiaires finaux que sont les agriculteurs. Cet examen inclura en outre une appréciation de la réponse apportée aux attentes des agriculteurs.

Vous veillerez à placer votre diagnostic autant que faire se puisse dans une perspective de comparaison avec les expériences conduites dans des pays européens en matière de développement agricole.

Enfin, et sur la base de l'efficacité ainsi décrite de la politique de développement agricole, vous vous attacherez à approfondir l'efficience des financements publics qui y sont consacrés.

L'ensemble de cette première phase d'analyse et de diagnostic sera conduite en référence à la politique agricole telle qu'elle était définie au moment de la mise en œuvre des actions correspondantes de développement agricole.

En revanche, l'opportunité du développement agricole et ses modalités pour l'avenir seront examinées notamment au regard de l'évolution souhaitée par le Gouvernement vers l'agro-écologie ainsi que dans les perspectives de verdissement de la politique agricole commune. C'est en fonction de ce référentiel nouveau que vous identifierez les scénarios possibles pour optimiser l'innovation qui doit concerner les pratiques

agricoles mais aussi de nouvelles modalités d'organisation territoriale et économique intégrant l'ensemble des partenaires du monde agricole.

Les scénarios peuvent intégrer des hypothèses de rationalisation organisationnelle et doivent offrir des choix clairs et soutenables. Ils pourront concerner aussi bien les services de l'État que les organismes en charge de la mise en œuvre de la politique de développement.

Je vous demande de vous conformer au calendrier établi en comité interministériel de la modernisation de l'action publique.



Stéphane Le Foll

Monsieur Bertrand Hervieu
Vice-président du Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux
251 rue de Vaugirard
75732 PARIS Cedex 15

Note de cadrage

Évaluation de la politique de développement agricole

Note de cadrage

12 mars 2013

1. Contexte

Sous l'autorité du Premier ministre, le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) lance une première série d'évaluation des politiques publiques, afin de vérifier leur adéquation avec les besoins et attentes des citoyens, d'identifier des marges d'efficacité et d'efficience, de hiérarchiser les priorités. Lors de sa réunion du 18 décembre 2012, le CIMAP a retenu la proposition du Ministre chargé de l'agriculture pour conduire une évaluation de la politique de développement agricole. Il est précisé que cette évaluation comportera une phase de diagnostic, débattue devant le comité de pilotage de l'évaluation, et une phase de propositions d'évolution, découlant des scénarios expertisés. Les résultats de chaque phase seront présentés devant le CIMAP (voir calendrier).

Dans sa note de proposition, après avoir rappelé le cadre législatif du développement agricole (articles L.820-1, 820-2 et 820-3 du code rural) ainsi que les acteurs et canaux de financement sur lesquels s'appuie l'État, le Ministre chargé de l'agriculture indique "*L'enjeu principal de cette évaluation consiste à adapter le développement agricole aux nouvelles orientations traduites dans l'approche « produisons autrement » définissant un projet agro-écologique pour la France. Il s'agit de concilier l'efficacité économique et environnementale de nos productions agricoles*". Cette évaluation doit permettre d'identifier les leviers nécessaires à la conduite de cette politique.

2. Objet

Compte tenu des attentes rappelées précédemment, le travail comporte deux objets distincts à articuler en deux phases successives :

- La phase de diagnostic, dont l'objet sera d'apprécier l'efficacité de la politique de développement agricole menée jusqu'à ce jour, en comparant les objectifs assignés, les résultats atteints et les moyens mobilisés ; il s'agit bien d'évaluer résultats et moyens à l'aune des objectifs fixés antérieurement ;
- La phase d'élaboration de scénarios afin de dégager des propositions d'évolution correspondant au nouveau cadre de référence que constituent les orientations retenues par le ministre dans le « produisons autrement » et « le projet agro-écologique pour la France ».

3. L'évaluation proprement dite : champ, questions évaluatives, méthodologie

31. Le champ de l'évaluation :

L'approche la plus large du développement agricole sera retenue, en référence aux termes de la loi. Ainsi, selon l'article L820-1 du code rural : « *Le développement agricole a pour mission de contribuer à l'adaptation permanente de l'agriculture (...) dans le cadre des objectifs de développement durable, de qualité des produits, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de maintien de l'emploi en milieu rural. (...) La politique du développement agricole est définie et mise en œuvre par concertation entre l'État et les organisations professionnelles agricoles* ».

Dans ce cadre, conformément à la lettre de mission, le périmètre principal de l'évaluation porte sur le pilotage et l'utilisation des crédits publics qui financent les activités de développement agricole : CASDAR, TATFNB, FranceAgriMer, FEADER, co-financements et financements directs par les collectivités territoriales. Le périmètre concerne en priorité les acteurs qui bénéficient de ces financements publics : chambres d'agriculture et APCA, instituts techniques et ACTA, organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR), Coop de France... Toutefois, une approche large du développement agricole impliquera d'analyser également le rôle de nombreux autres acteurs (contrôle de performances, centres de gestion, coopératives et entreprises amont et aval de l'agriculteur, établissements d'enseignement agricole...) ainsi que la contribution de dispositifs spécifiques (ex : Ecophyto).

Certains dispositifs de financement (ex : CASDAR) et certains acteurs (ex : instituts techniques, chambres d'agriculture) ont fait l'objet de travaux d'évaluation nombreux et récents. En revanche, le rôle d'autres dispositifs (ex : TATFNB) et d'autres acteurs (ex : entreprise d'amont et d'aval) est beaucoup moins documenté. Un travail spécifique est nécessaire sur ce point.

Toutefois, les limites des évaluations récentes résident principalement dans l'insuffisance d'études et d'analyse de l'impact sur les agriculteurs. Dans la mesure où l'un des enjeux actuels est de replacer l'agriculteur au cœur de l'innovation et de l'adaptation aux changements, un objet central de l'évaluation portera sur la perception et l'appréciation qu'ont les agriculteurs du développement agricole et de ses acteurs, et sur les besoins ou attentes qu'ils expriment dans ce domaine.

32. Questions évaluatives :

Les questions évaluatives sont construites principalement sur les critères de cohérence (interne et externe), d'efficacité et d'impact (l'accent étant mis sur la satisfaction des bénéficiaires).

Question 1 (*efficacité et efficience*)

En quoi les actions de développement agricole bénéficiant des financements publics ont-elles contribué aux missions et objectifs assignés par la loi (article L.820-1 code rural) ?

En quoi les moyens mobilisés sont-ils correctement dimensionnés et judicieusement utilisés ?

Quelle place occupe ce dispositif dans l'ensemble des activités de développement agricole et d'accompagnement des agriculteurs ?

Question 2 (*cohérence interne*)

Quelle est la cohérence entre les divers programmes et actions soutenus par les financements publics dans le domaine du développement agricole ?

En quoi le dispositif de développement agricole a-t-il favorisé les collaborations et les synergies, ou au contraire conduit à des lacunes, des redondances, ou des concurrences entre acteurs ?

Question 3 (*cohérence externe*)

Quelles sont les relations entre les acteurs du développement agricole bénéficiant des financements publics de l'État et les autres intervenants auprès des agriculteurs ?

Le dispositif cherche-t-il, notamment, à répondre à des enjeux territoriaux du développement agricole ?

Question 4 (*impact*)

Quelle est la réalité de l'accompagnement et du conseil auprès des agriculteurs : proportion d'agriculteurs bénéficiaires, types d'intervenants et de services rendus... ?

Comment les agriculteurs perçoivent-ils le dispositif du développement agricole, ses réalisations et ses acteurs ?

Question 5 (attentes)

Quelles attentes les agriculteurs expriment-ils par rapport au développement agricole, notamment en matière de conseil ?

Comment envisagent-ils leur rôle, au plan individuel et collectif, dans la construction des innovations ?

Quelle est la place du pilotage par la demande ?

33. Méthodologie

331. Travaux à mener pour le diagnostic (mars-juin)

Les questions évaluatives de cohérence externe et de mesure de satisfaction impliquent de conduire une évaluation qui aille au delà des organismes bénéficiaires des financements publics. D'un point de vue méthodologique, cela impose de combiner travail documentaire et analyses aux échelles nationale et territoriale, permettant d'appréhender la diversité des intervenants dans le domaine du développement agricole et d'illustrer leurs interactions.

Travaux documentaires

Il s'agit essentiellement de rassembler les textes législatifs, réglementaires et scientifiques, les rapports du CGAAER, les évaluations externes et les documents internes disponibles décrivant les activités et les résultats des différents opérateurs retenus dans le périmètre (cf. lettre de mission). Il s'agit en particulier de récupérer les données disponibles auprès des services du MAAF et des têtes de réseau. Il sera nécessaire de collecter les informations concernant notamment la TATFNB, les crédits de FranceAgriMer et les financements de collectivités territoriales.

Des travaux complémentaires seront conduits pour étudier notamment les dispositifs de conseil et de développement agricole dans des pays voisins, ainsi que l'organisation des fonctions d'appui à l'innovation et d'accompagnement des entreprises dans d'autres secteurs économiques (ex : artisanat...).

Enquêtes, entretiens, études de cas

Une enquête à distance (via internet) sera conduite, avec l'appui du SGMAP, auprès d'un panel de 600 agriculteurs qui répondront à un questionnaire fermé.

Des études complémentaires seront menées dans deux ou trois régions de programme. D'une part, il s'agit de saisir la logique d'intervention et les programmes des collectivités territoriales (Région, Départements) ainsi que des autres acteurs engagés dans le développement agricole. L'objectif est d'éclairer ainsi la cohérence externe du dispositif. D'autre part, des agriculteurs seront enquêtés au cours d'entretiens semi-directifs pour aborder de manière ouverte leurs pratiques, leurs attentes et leurs analyses en matière de conduite du changement dans les exploitations.

Au plan national, des entretiens seront réalisés avec les têtes de réseau, des experts et d'autres opérateurs.

Élaboration du diagnostic

Les résultats des travaux préalables seront mis en commun et les réponses aux questions évaluatives seront exploitées lors d'un séminaire interne à tenir d'ici la fin mai.

332. Travaux pour les scénarios et propositions d'évolution (de juin 2013 au 1er trimestre 2014)

Pré-scénarios (juin) : proposition / sélection

- formuler les hypothèses d'évolution des dispositifs en fonction de l'importance donnée à la construction des systèmes agro-écologiques,
- identifier les publics bénéficiaires vers lesquels l'action publique doit s'orienter.

Les modalités de travail

Les hypothèses devront être soumises au comité de pilotage pour avis et seront approfondies dans la phase suivante.

Scénarios juillet-novembre 2013

Les scénarios seront approfondis pendant cette période. Il s'agira de préciser la logique globale, l'architecture et les modalités de fonctionnement de chacun d'entre eux, d'évaluer leurs avantages respectifs et leurs coûts ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

Préconisations pour mettre en œuvre le scénario retenu décembre 2013-mars 2014

A partir du scénario retenu, la mission s'attachera à élaborer des propositions pratiques tant pour la mise en œuvre que pour l'évaluation.

4. Gouvernance

Un comité de pilotage arrêté par le ministre ;

Un coordonnateur désigné par le ministre,

Bertrand Hervieu, Vice-président du CGAAER.

5. Organisation de la mission au sein du CGAAER

La mission d'évaluation sera assurée par le CGAAER.

Les chantiers suivants seront à conduire par les membres du CGAAER avec l'appui méthodologique du CEP :

- collecte des données (notamment statistiques et financières), analyse et synthèse des textes, documents et rapports existants pour la phase de diagnostic. Ce travail supposera aussi des entretiens avec les différentes têtes de réseau (APCA, ACTA, Coop de France, ONVAR), avec les services de l'État à Paris et tous experts. Une synthèse devra être faite à partir des documents existants sur plusieurs expériences de pays européens. Des contacts devront être pris avec l'Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat pour répondre à la demande d'une analyse comparative des services rendus. Quatre membres sont nécessaires pour cette partie de la mission qui se déroulera de mars à mai
- rédaction avec le SGMAP de l'enquête à choix fermés auprès de 600 agriculteurs, validation du panel choisi et analyse des résultats partiels, puis finaux : deux membres sont nécessaires pour cette partie de la mission qui aura lieu de mars à mai ;
- enquête sur place dans trois régions et des départements au sein de ces régions: entretiens avec les responsables locaux des structures en charge du développement, avec des conseillers de chambres ou d'organismes en charge du développement, des exploitants agricoles (entretiens semi-directifs dont la trame devra avoir été préparée et auparavant validée). Six membres sont nécessaires pour cette partie de la mission qui se déroulera de mars à mai et doit être terminée au plus tard mi-juin ;
- Synthèse, élaboration des scénarios et rédaction des préconisations permettant leur mise en œuvre : quatre membres sont nécessaires pour cette partie de la mission qui se déroulera de début juin 2013 à mars 2014 ;
- Coordination des travaux du CGAAER par le Vice-Président : vérification du respect du calendrier, animation des réunions bimensuelles spécifiques avec les membres impliqués dans la mission, mise en place de réunions entre membres selon les besoins de la mission, organisation du séminaire de fin mai ; un membre de la mission assistera le vice-président dans cette fonction de coordination.

Annexe n°3

État des lieux des acteurs du développement agricole

	Statut juridique	Fonctions principales	Personnel (en ETP)	dont conseillers-animateurs (ingénieurs et techniciens)	Périmètre national
Organismes porteurs de la politique publique de développement agricole					
Chambres d'agriculture Tête de réseau : APCA	Établissements publics : 91 CDA 20 CRA APCA	Représentation consulaire Développement agricole et territorial Conseil aux agriculteurs Animation de groupes Formation (dont Résolia)	7 478	5 982	Oui
Instituts techniques agricoles Tête de réseau : ACTA	Associations Centres techniques Interprofessions 22 ITA et organismes adossés	Recherche appliquée Transfert de technologie	1 456 CDI et 222 CDD	1 108 CDI et 157 CDD	Oui mais sans implantations régionalisées sauf exception
Réseau des ONVAR Organisations nationales à vocation agricole et rurale	Associations Trame/Civam/ MRJC/Ansgaec/ FNSR/AFIP Interafog/FNSR	Animation de réseaux et de groupes d'agriculteurs Formation Gestion Service de remplacement	non communiqué	Estimation : 500 animateurs	Non, implantations localisées
Dispositif de formation ⁷⁸	Public, privé, Professionnel	Enseignement agricole technique et supérieur Vivea/Fafsea/Opcalim	pour mémoire	pour mémoire	Oui

⁷⁸ ne fait pas partie du périmètre de l'évaluation mais participe au développement agricole

	Statut juridique	Fonctions principales	Personnel (en ETP)	dont conseillers-animateurs (ingénieurs et techniciens)	Périmètre national
Organismes de la sphère économique, acteurs du développement agricole					
Coop de France Tête de réseau Des fédérations de coopératives	Coopératif	Vulgarisation de la logique du développement agricole au sein du réseau de la coopération	150	44	Oui, souvent par bassin de production des groupes coopératifs
	2 850 entreprises (union et SICA) 3/4 des agriculteurs adhèrent au moins à une coopérative	Achats et vente de produits Transformation et commercialisation de la production	160 000	7 500 technico-commerciaux dont 1 500 ETP sur des actions non commerciales	
FNCUMA	11 545 CUMA 224 000 adhérents	Achat de matériel, emploi, environnement et transformation collective	4 600	150 animateurs et conseillers	Oui, plus forte dans l'ouest et en zones d'élevage
Entreprises de l'agrofourniture et de l'agroalimentaire	400 entreprises	Achat et vente de produits Conseil en agrofourniture et en production	11 000	2 400 conseillers technico-commerciaux	Oui
Equipementiers	1 500 entreprises	Vente d'équipement agricole	47 000	non communiqué	Oui
Organismes spécialisés, dont l'activité de conseil en matière de développement agricole, est connexe à leur activité principale					
Centres d'économie et gestion (FNCER)	droit privé	Comptabilité Gestion financière, fiscale	10 600	1 350	Oui
FREDON (FNLON)		Prévention des organismes nuisibles aux végétaux	350	non communiqué	Oui, au niveau régional
France conseil élevage (FCE)	73 syndicats 50 000 adhérents	Contrôle de performance des animaux d'élevage Conseil aux éleveurs	3 800	1 290	Oui, début de régionalisation
France défense sanitaire (FNGDS)	Associations Groupements de défense sanitaire	Prévention et lutte contre les maladies animales	800	240	Oui, au niveau départemental début de régionalisation

Annexe n°4

Cartographie sommaire de l'offre de compétences des organismes

Thématique dominante	Conseil opérationnel	Conseil stratégique et de transition
Réglementation	Chambres, FNCER, ONVAR (ANSGAEC)*	Chambres, FNCER
Pratiques agronomiques et phytosanitaires	Chambres, Coopératives, FREDON Entreprises privées, Instituts techniques*	Chambres, Coopératives, Instituts techniques*, FNAB
Gestion financière et comptable/Investissements	CER, ONVAR (InterAfocg)	CER, Chambres **, FNCUMA, Banques
Appui à la préparation des dossiers PAC	Chambres, FNCER	
Vente de la production, circuits courts et signes de qualité	Chambres***, Coopératives, Entreprises privées	Chambres***, Coopératives, FNAB, ONVAR (CIVAM...)
Animation territoriale****	Chambres, ONVAR	
Formation	Chambres, ONVAR, Coopératives, FNCER, CFPPA (pour mémoire)	Idem
Réorganisation technique du système de production (diversification des productions et des activités, rotations...)		Coopératives, Chambres, Instituts techniques*, ONVAR*, FNAB
Gestion des troupeaux (alimentation, prévention sanitaire, contrôle de performances, bilan de reproduction)	France conseil élevage, FNGDS/SNGTV, Chambres d'agriculture/EDE, Coopératives	France conseil élevage, Chambres /EDE, Coopératives

* en appui à des conseillers opérationnels

** dont Etudes prévisionnelles d'installation (EPI), Plans de développement de l'exploitation (PDE)

*** essentiellement sur la démarche circuit court et promotion des signes de qualité

**** les Chambres sont des intervenants majeurs dans la médiation territoriale entre agriculteurs, usagers et collectivités, en lien avec les SAFER et les DDT

Annexe n°5

Effectifs des organismes publics de développement agricole

	ACTA et instituts	APCA et Chambres d'agriculture
CDI ingénieurs et cadres	757	3 963
CDD ingénieurs	221	
CDI techniciens	351	2 019
CDD techniciens	157	
Personnel administratif	348	1 497
Total	1 834	7 478

Source : ACTA, APCA

Annexe n°6

Quelques éléments d'analyse sur la TATFNB perçue en 2011

1. Les montants en jeu sont importants mais variables selon les départements

En 2011, le produit de la Taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti (TATFNB) perçu par l'ensemble des Chambres départementales d'agriculture s'est élevé à 292 555 907 € (France entière) et 288 203 918 € pour la France métropolitaine.

Le montant collecté varie selon les départements comme l'illustrent le tableau n°1 et le graphe ci-dessous n°2 (France métropolitaine).

Tableau n°1 : moyenne et étendue de la dispersion des montants de TATFNB

	Pour l'année 2011	Observations
Moyenne TATFNB par département	3 202 266 €	
Coefficient de variation	38 %	
Valeur minimale TATFNB	323 486 €	Territoire de Belfort
Valeur maximale TATFNB	7 416 097 €	Finistère

2. Les montants par exploitation ou par hectare de SAU sont assez faibles

Bien que cette taxe soit perçue sur une assiette de surfaces bien plus grande que la surface agricole⁷⁹, le montant de TATFNB ramené à l'hectare de surface agricole utile est un critère pertinent pour comparer les départements entre eux.

Les tableaux n°3 et n°4 présentent les éléments d'appréciation de la variabilité des montants de la TATFNB par exploitation ou ramenés à l'hectare de SAU⁸⁰.

Tableau n°3 : moyenne et caractéristiques de la dispersion des montants de TATFNB par hectare de SAU et par exploitation

	Montant par hectare de SAU	Montant par exploitation
Moyenne	10,75 €	607 €
Médiane	11,00 €	633 €
Valeur minimale	4,00 €	249 €
Valeur maximale	45,00 €	2 873 €
Coefficient de variation	57 %	46 %

⁷⁹ Tous les propriétaires de foncier non bâti, agriculteurs ou non, paient cette taxe dès lors qu'une valeur cadastrale est affectée à leur terrain. Les propriétaires forestiers, les collectivités ou les entreprises, comme la SNCF qui utilisent beaucoup d'espace, sont des contributeurs importants à côté des propriétaires agricoles.

⁸⁰ SAU : surface agricole utile ou utilisée ?

Tableau n°4 : répartition par classes des montants de la TATFNB par hectare de SAU

Classes de TATFNB/ha SAU	Nombre de départements	Valeur moyenne en €
Moins de 5 €	1	4,00
De 5 à 10 €	36	7,60
De 10 à 15 €	26	11,60
De 15 à 20 €	14	17,10
De 20 à 25 €	6	22,20
Plus de 25 €	7	30,36

L'ampleur des écarts autour de leurs moyennes est patente. Cependant les montants en cause apparaissent modestes au regard de l'ensemble des charges totales ramenées à l'hectare. En effet le montant moyen de TATFNB par ha représente 0,52 % des charges totales par hectare des exploitations (toutes tailles confondues) relevées par le RICA⁸¹. Il résulte de cette observation qu'une réduction ou qu'une augmentation de la masse collectée serait sans effet significatif sur le revenu des agriculteurs⁸², mais aurait des conséquences directes très sensibles sur le financement des Chambres d'agriculture.

3. Une taxe plus en lien avec les valeurs patrimoniales qu'avec les résultats économiques des exploitations agricoles

▪ 3.1 Les bases du calcul de la TATFNB

Le montant de la TATFNB dérive de la taxe foncière sur le foncier non bâti par l'application d'un taux voté par les Chambres d'agriculture et encadré par l'État. La valeur cadastrale ou valeur locative des terrains constitue l'assiette de calcul de la taxe foncière.

L'assiette de cette taxe est donc basée sur une appréciation de la valeur vénale des terrains, résultat de la combinaison de leur niveau de fertilité (présente pour les terrains agricoles ou avenir pour les terrains boisés), de la polyvalence de leur usage (vocation agricole stricte, vocation forestière, vocation urbanistique).

▪ 3.2 Influence des éléments de la pression foncière sur la TATFNB

Le prix des terrains, indirectement donc leur valeur cadastrale, est bien fonction du nombre d'acheteurs potentiels. Dans les départements avec une population importante, les prix de tous les terrains sont influencés par le prix des terrains à bâtir (cf. coefficient de 0.41).

Les coefficients positifs entre la TATFNB, la SAU et le nombre d'exploitants peuvent être expliqués en combinant de deux éléments :

- les terres agricoles sont affectées d'une valeur locative plus élevée que les terrains forestiers en raison des différences de leur rendement économique moyen annuel,
- sur un territoire donné, plus les agriculteurs sont nombreux, plus ils exercent entre eux une concurrence pour l'accès au foncier et plus ils doivent intensifier leurs productions entraînant une revalorisation des valeurs vénales des terrains et donc de leur valeur locative.

Les coefficients de corrélation entre les montants de TATFNB collectée par département et leur Surface agricole utile, leur nombre d'exploitants et leur nombre d'habitants confirment bien l'influence de ces éléments sur l'appréciation de la valeur vénale des terrains.

La moindre valeur du coefficient de corrélation avec la surface forestière.

⁸¹ RICA : Réseau d'information comptable agricole

⁸² Les agriculteurs exploitant en ferme ne remboursent à leurs propriétaires que la moitié de la TATFNB.

Tableau n°5 : coefficients de corrélation entre TATFNB, nombre d'habitants, surface agricole utile (SAU) et nombre d'exploitations

	Nombre d'habitants	SAU du département	Nombre d'exploitations
Montant TATFNB	0,41	0,43	0,6

- 3.3 La TATFNB est indépendante du niveau des revenus agricoles

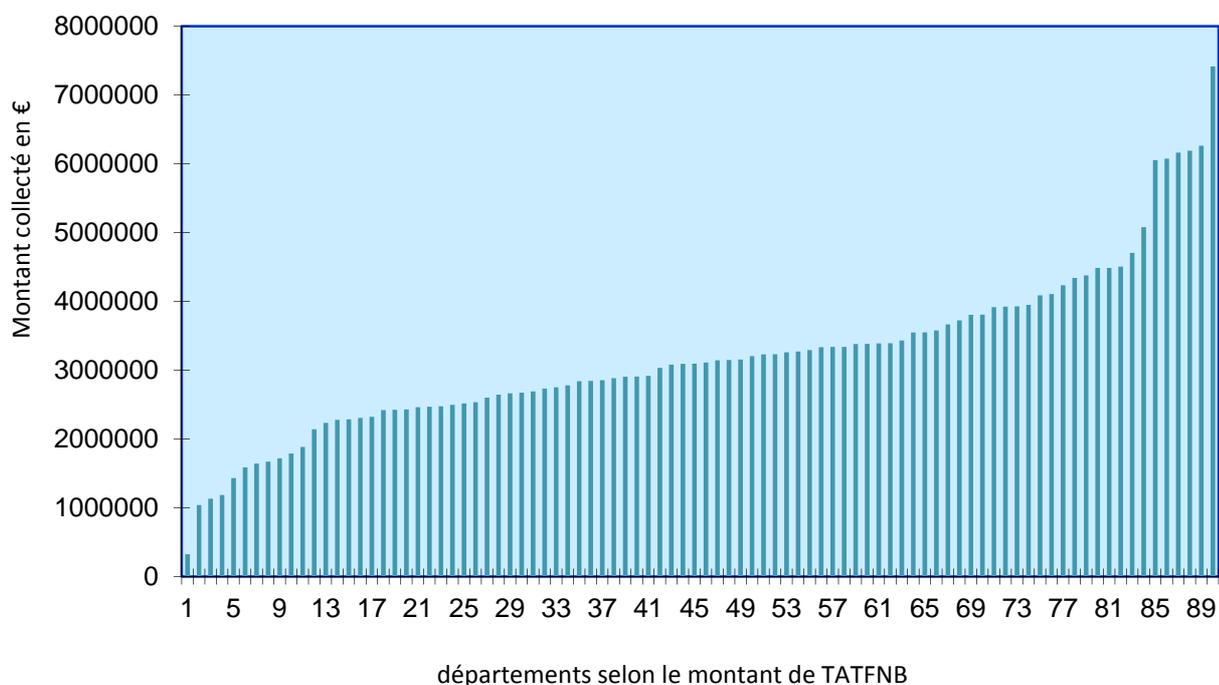
Les actualisations forfaitaires des valeurs locatives et l'évolution de taux de progression de TATFNB ont conduit à un amoindrissement du lien initial entre TATFNB et la réalité économique agricole des départements.

L'absence de signification du coefficient de corrélation entre le revenu agricole par unité de travailleur agricole (défini par le RICA) et le montant de la TATFNB collectée renforce ce sentiment.

Tableau n°6 : coefficients de corrélation entre le revenu par unité de travailleur agricole (UTA) et la TATFNB pour l'année 2011 (les coefficients sont significatifs de plus de 0,20 sont significatifs au seuil d'erreur à 5 %).

	Coefficient de corrélation/Revenu par UTA ⁸³
TATFNB collectée	+ 0,07
TATFNB/ha SAU	- 0,26
TATFNB/exploitation	+ 0,26

Répartition des montants de TAFNB collectés par les chambres d'agriculture départementales métropolitaines en 2011



⁸³ UTA : Unité de travailleur agricole

Annexe n°7

Financement PNDAR 2011 par programme (en milliers d'euros)

	APCA	ACTA	ONVAR	Coop de France	DGPAAT accompagnement	DGPAAT génétique	DGER accompagnement	AAP -DGER innovation et partenariat	AAP - DGER recherche finalisée et RMT	AAP -DGAL sélection végétale	TOTAL
CASDAR	39 486	41 317	3 014	2 936	1 444		1404				89 601
CASDAR appels à projet								7 477	3 500	1 330	12 307
CASDAR génétique						8 236					8 236
Autres	5 558	17 100	400	2 467		6 241					31 766
TATFNB (2)	28 767					1 388					30 155
Conseils généraux	6 161		8	7		771					6 947
Conseils régionaux	4 445	2 899	94	48		602					8 089
CVO (3) et autres postes	137	37 792				23					37 952
État	1 247	3 770	226	196	40	36	500				6 014
Offices	1 773	9 825		257							11 855
Produits propres	6 684	16 206	1 016	183	579	10 971	1 000	1 000	900	350	38 889
Union européenne	1 167	454	73	4		160					1 858
Total	95 426	129 363	4 831	6 098	2 063	28 428	2 904	8 477	4 400	1 680	283 669

1) Le programme Écophyto est financé à hauteur de 41 M€ par la DGAL.

2) La collecte de la TATFNB s'élevé au niveau national à 292 432 k€

dont : 95 400 K€ pour la part « représentation » ; 28 767 k€ pour la part affectée au PNDAR et 168 265 k€ pour les autres missions d'intervention

3) Cotisation volontaire obligatoire

Sources : DGPAAT, DGER, APCA

Annexe n°8

Parallèle entre les Chambres d'agriculture et les autres Chambres consulaires

Comme les Chambres d'agriculture, les Chambres de commerce et d'industrie (CCI) et les Chambres des métiers assurent :

- un rôle de représentation des intérêts de la profession,
- des missions de service public et d'intérêt général,
- une mission d'accompagnement de la création d'entreprise.

La taxe additionnelle à la cotisation foncière constitue une part de la ressource dédiée aux missions de service public.

A la différence des Chambres d'agriculture, les Chambres de commerce et d'industrie assurent :

- une mission d'appui à l'international,
- une mission explicite de formation et de gestion d'établissements d'enseignement,
- l'élaboration au niveau national et régional de stratégies et d'orientations des actions qui s'imposent au réseau.

La gouvernance interne et le fonctionnement des CCI diffère en ce que :

- le rôle de l'ACFCI⁸⁴ est renforcé, ainsi que les pouvoirs de gestion, d'animation économique du niveau régional, le niveau territorial jouant un rôle de proximité,
- la perception et la répartition du produit des impositions sont confiées niveau régional,
- les Chambres régionales assurent le recrutement et la gestion au niveau régional des personnels de droit public, mis ensuite à disposition des Chambres territoriales qui pour leur part recrutent et gèrent les agents de droit privé,
- les CCI ont une comptabilité analytique soumise à la tutelle pour vérification de l'intérêt public des actions financées sur ressources publiques, « à l'exclusion des activités marchandes ».

Enfin la taxe pour frais de Chambre inclut la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, alors que la taxe additionnelle sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles n'est pas incluse dans la taxe pour frais de Chambre.

⁸⁴ ACFCI : Assemblée des Chambres françaises de commerce et d'industrie

Annexe n°9

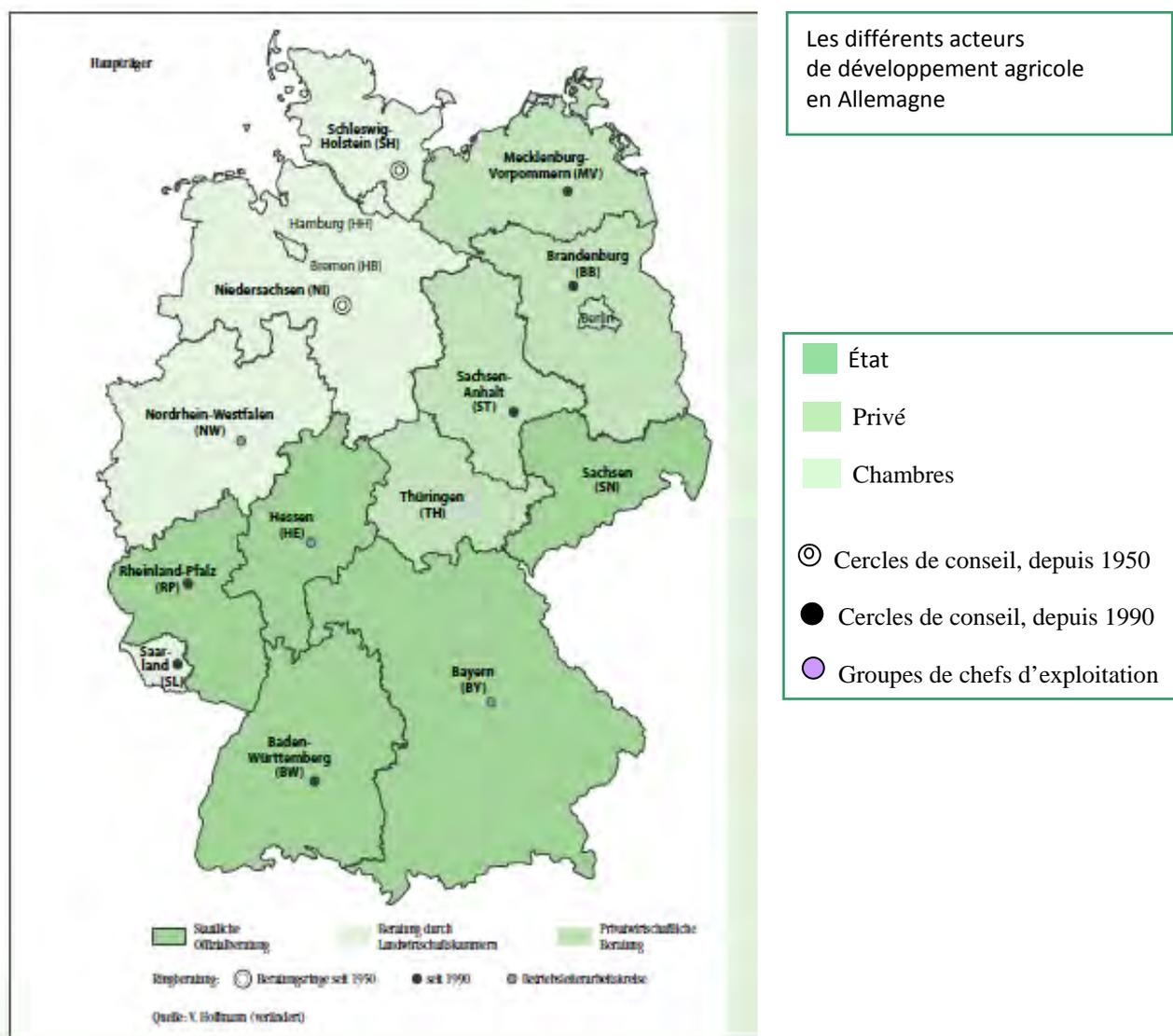
Le conseil agricole en Allemagne

Sources : Catherine Gérard, conseillère agricole française en Allemagne ; premier conseiller allemand à Paris ; directive 78 670 du Land de Basse Saxe ; article de Angelika Thomas, in B&B Agrar, 2/07
Synthèse établie par Jean Gault (CGAAER)

Une diversité et une régionalisation élevées

Le dispositif de conseil agricole en Allemagne se caractérise par une très grande diversité d'opérateurs, qui croît encore, et des politiques qui varient beaucoup selon les Länder⁸⁵ :

- en Bavière, Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat, Hesse, Saxe, le conseil agricole relève des services de l'État⁸⁶. Le Land de Hesse a toutefois créé sa propre société de conseil agricole de droit public, LLH⁸⁷, directement placée sous l'autorité du ministre de l'environnement, de l'espace rural, et de la protection des consommateurs.



⁸⁵ Les villes-États de Berlin, Hambourg, Brême ont passé des accords avec le Land voisin.

⁸⁶ Land (et non pas État fédéral)

⁸⁷ *Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen* : société agricole du Land de Hesse

- en Rhénanie du Nord Westphalie, Basse-Saxe, Schleswig-Holstein, et en Sarre, le conseil relève des Chambres d'agriculture, qui exercent parfois et sur financement public, des missions régaliennes.
- à l'est, la Thuringe, la Saxe Anhalt, le Brandebourg et le Mecklembourg Poméranie antérieure ont fait le choix de conseil par les sociétés privées. Ce dernier Land a créé en droit privé la SARL LMS, dont l'actionnariat est partagé avec le syndicat agricole et le syndicat horticole. En Brandebourg, les syndicats agricoles ont créé leur propre société de conseil (SARL LAB), qui emploie 30 personnes.

Ce « maillage de base » se complète dans certains Länder de :

- « cercles de conseil », associations composées d'agriculteurs et bénéficiant parfois de l'appui public (par ordre d'ancienneté décroissante : Basse-Saxe⁸⁸, Schleswig-Holstein, Rhénanie-Palatinat, Bade-Wurtemberg, Mecklembourg Poméranie antérieure, Brandebourg, Saxe Anhalt),
- groupes de travail entre chefs d'exploitation agricole : Bavière, Hesse, Rhénanie du Nord Westphalie, bénéficiant de l'appui public.

De façon générale, le conseil en Allemagne est également exercé par :

- la profession agricole, à travers ses syndicats,
- divers opérateurs économiques : coopératives, sociétés d'amont ou d'aval, institutions de crédit ou d'assurance, sociétés de distribution d'eau potable, sociétés d'énergie,
- les institutions d'églises, pour les affaires sociales ou les exploitations en difficulté,
- les opérateurs fonciers,
- les institutions de recherche fédérales ou régionales,
- des sociétés privées spécialisées dans le conseil.

Une privatisation croissante dans un esprit de cogestion

Les gouvernements des Länder, pour des raisons budgétaires, inclinent à privatiser en partie le conseil. C'est ainsi que la Bavière maintient un réseau de conseil sur toute la surface de son territoire, et gratuit, pour les enjeux d'intérêt commun : protection des consommateurs, de la nature, des animaux ; questions sociales ; anticipation des questions d'avenir ; appui aux zones ou aux groupes défavorisés ; conseil en matière de formation de base, et de formation continue.

En revanche, ce qui relève des techniques de production, de la gestion, de la finance des exploitations est délégué de manière croissante aux conseillers privés, aux associations ; Munich se réservant la coordination des politiques, notamment à travers des aides.

Certains Länder procèdent à une homologation des sociétés de conseil (exemple : Mecklembourg, pour les questions environnementales, BCAE).

Ce dispositif multiforme fonctionne dans le pays, du fait d'une culture encline au partage de l'information, aux processus décisionnels déconcentrés, transversaux ou ascendants, à un esprit de responsabilité commune. C'est ainsi par exemple qu'en Basse-Saxe ont été institués des guichets uniques « centres verts », où les agriculteurs peuvent, de manière équivalente, consulter les syndicats, les différentes institutions de conseil agricole, les CUMA (Coopérative d'utilisation du matériel agricole, « Maschinenringe »).

Les secteurs remarquables

Énergie : la politique allemande ayant fait le choix d'une sortie du nucléaire, et du développement des énergies renouvelables, l'agriculture allemande est devenue un fournisseur important de matière premières énergétiques renouvelables⁸⁹, d'électricité photovoltaïque ou éolienne : les revenus qu'en retirent les agriculteurs (ou les forestiers) méritent à ce secteur le qualificatif de « troisième pilier de la PAC ». Les conseillers privés y sont particulièrement actifs.

⁸⁸ voir le rapport de mission n°12079 « Mission de parangonage (Allemagne, Pays-Bas, Autriche, Italie, Angleterre) des mesures agri-environnementales à enjeu eau », cercles de conseil en Basse-Saxe, pour la mise en oeuvre de mesures agri-environnementales/eau et programme « Kooperation ». Tous secteurs confondus, il existe en Basse-Saxe 100 « cercles de conseil », employant 200 conseillers, et associant 25 500 agriculteurs. Jusqu'en 2006, ces cercles bénéficient d'aides du Land.

⁸⁹ voir les rapports de mission du CGAAER n°11132 « les usages non alimentaires de la biomasse » et 11135 les annexes

Agri environnement : du fait de son déclin démographique, et de sa prospérité, la société allemande adresse à l'agriculture et à la forêt des demandes à caractère environnemental prononcé ; le caractère de la future politique agricole commune confirmant cette orientation, le conseil et l'aide au développement réserveront une place prioritaire à la bonne mise en oeuvre par les agriculteurs des exigences de base agri-environnementales, ou pour tirer un bon parti des ouvertures de l'axe II du règlement de développement rural.

Gestion de l'exploitation, des ressources humaines : les réformes de la PAC, puis la réunification de l'Allemagne ont été également l'occasion d'une orientation plus forte vers l'économie de marché : à l'Est, les agriculteurs ont bénéficié à un moment de chèques conseil, qui ont accompagné le démantèlement des dispositifs hérités de l'économie socialiste, et leur ont permis de recourir à de nouveaux réseaux de développement ; à l'Ouest, les groupements de chefs d'exploitation ont bénéficié du soutien des Chambres d'agriculture, ou directement du Land. Le conseil entrepreneurial et économique restera une priorité.

Le chèque conseil en agriculture

Ce dispositif a connu semble-t-il un moment de faveur, pour tempérer le choc de la réunification. Il n'est plus appliqué à l'heure actuelle. La profession agricole ne l'a toutefois pas oublié, et souhaite publiquement sa remise en service.

Il est possible que les gouvernements des Länder estiment suffisante la distinction entre :

- prise en charge par la puissance publique du conseil relatif à des objectifs d'intérêt commun, ou aux zones ou groupes défavorisés,
- intérêt technique, économique, financier de chaque agriculteur, dont la prise en charge lui incombe.

Toutefois, un dispositif assez proche des chèques est mis en oeuvre en Basse-Saxe et en Bade-Wurtemberg, avec le cofinancement FEADER : les agriculteurs peuvent bénéficier d'un remboursement de consultation, ils contribuent à la dépense à concurrence de 20 %. Le choix du consultant est libre (Chambre, cercle de conseil, bureau privé... pour autant qu'il soit homologué par les autorités du Land), le sujet également. En matière d'énergie, la Kredit Anstalt für Wiederaufbau est également habilitée à homologuer les consultants. En matière de réduction d'antibiotiques et de médicaments de santé animale, les conseils doivent être impérativement mis en oeuvre par le vétérinaire traitant.

Les thématiques suivantes sont prioritaires :

- changement climatique,
- énergies renouvelables,
- eau,
- biodiversité,
- adaptation du secteur laitier.

Plus particulièrement, les sujets suivants peuvent bénéficier d'une subvention au conseil :

- gestion de l'exploitation agricole,
- diversification des revenus,
- protection des paysages et des sols par des plantations appropriées,
- investissement de production et de mise en marché,
- agriculture durable, production extensive,
- prairies permanentes extensives,
- agriculture biologique,
- jachère pluriannuelle,
- bonnes pratiques d'élevage et bien-être animal.

Montant maximal de la subvention : 1 500 €/an (montant minimal 400 € par bénéficiaire).

Annexe n°10

Personnes rencontrées

Au niveau national

ACTA	Gérard Darvogne, directeur Philippe Vissac, directeur adjoint Marianne Sellam, chargée de mission auprès du directeur
APCA	Guy Vasseur, président Régis Dubourg, directeur Eric Collin, directeur du service entreprises et conseil
ADF	Dora Nguyen Van Yen, adjointe au directeur général des services Benjamin Eloire, chargé d'études développement durable
ARF	René Souchon, vice président
CER France	Philippe Boulet, directeur du développement du réseau
Coop de France	François Toulis, président de la commission Développement Yves Le Morvan, directeur Françoise Ledos, chargée du développement
FNCUMA	Pierre François Vaquié, directeur
FNCIVAM	Jean-Marc Bureau, président Jean Claude Balbot, administrateur Anne Harivel, directrice
InVivo	Antoine Poupart, directeur du développement durable d'InVivo
TRAME	Francois-Xavier Delépine, directeur
Chercheurs	Pierre Labarthe, économiste, INRA sciences pour l'action et le développement Claude Compagnone, sociologue, Agrosup Dijon Marc Barbier, INRA, risque collectif en agriculture

En région Centre

DRAAF Centre	François Progetti, directeur Catherine Perry, directrice adjointe Jean-Michel François, pôle filières agricoles et forestières
Conseil régional Centre	Sylvain Reverchon, directeur de l'agriculture François Dubois de la Sablonnière, chef de service territoire et agriculture
DDT du Cher	Benoit Dufumier, directeur Laurent Wendling, directeur adjoint Joëlle Wendling, chef du service économie agricole
EPLEPA de Bourges	Hubert Renault, directeur Julien Broutard, directeur de l'exploitation agricole
CER du Cher	Pascal Melin, président

Chambre d'agriculture du Cher	Etienne Gangneron, président Bruno Guerre, directeur général Karine Lazard, conseillère spécialisée en caprin Philippe Sarreau Tiphaine Langlet, conseillère spécialisée en grande culture
FDGEDA Cher	Philippe Doireau, président
Coopérative CIALYN	Christophe Denis, technicien (coopérative inter-départementale des éleveurs)
Arvalis	Edouard Baranger, ingénieur régional céréales à paille
Coopérative Épis-Centre	Bruno Bouvat-Martin, président, vice-président d'Axérial Jean Marie Larcher, responsable recherche et développement
EARL de la Paillonnerie	James Goussard
EARL du Coudray	Benoit Chaumeau
EARL du Feulard	Laurent Perot
Conseil général du Cher	Paul Bernard, vice-président agriculture et environnement
Bureau interprofessionnel des vins du Centre	Emmanuel Charrier
SICAVAC	Bertrand Daulny, directeur général (Centre technique interprofessionnel des vignobles du Centre Loire)

En région Lorraine

DRAAF Lorraine	Michel Sinoir, directeur
Chambre régionale d'agriculture Lorraine	Jean-Luc Pelletier, président
Conseil régional Lorraine	Rachel Thomas, vice-présidente chargée de l'agriculture
PNR de Lorraine	Guillaume Colinmaire, directeur
Agence de l'eau Rhin-Meuse	Claude Souillé Philippe Goetghebeur
Chambre d'agriculture de Meurthe et Moselle	Gérard Renouard, président Pierre Decaux, directeur Corinne Revest, responsable du service agronomie-environnement Justin Bayle, conseiller agriculture biologique et agronomie-écologie
Coop de France Lorraine	Jean-Luc Claire, directeur
DDT de Meurthe et Moselle	Christophe Frotte, directeur
LEGTA de Nancy-Pixérecourt	Nicolas Nouail, directeur
Adeho 109, centre de gestion	Louis Chrétien, président
Laiterie de Blamont	Dominique Colin, vice-président
GAEC de Barbezieux	Bruno Colin, vice-présidents de la Coopérative agricole Lorraine (CAL) Dominique Colin, vice-président de la laiterie de Blamont Xavier Colin, gérant du GAEC de Barbezieux

EARL Le Vieux Moulin	Isabelle Genot, élue Confédération paysanne à la Chambre régionale et groupement des agro bio
EARL Le Vieux Moulin	Philippe Henry
GAEC des Acajous	Stéphane Peultier, président APAL
GAEC du Télégraphe	Laurent Paquin, président de la FDSEA Eric Paquin, chargé des énergies renouvelables
GAEC du Viaduc	Laurent Rouyer, vice-président de la FDSEA Sébastien Rouyer, Serge Thiennement

En région Pays de la Loire

DRAAF Pays de la Loire	Vincent Favrichon, directeur régional Fabienne Poupard, directrice adjointe Pierre Rayer, chef du service régional d'économie agricole
Chambre régionale des Pays de la Loire	Claude Cochonneau, président Christiane Lambert, vice-présidente Michel Aubinais, directeur
Conseil régional des Pays de la Loire	Dominique Tremblay, vice-président Frédéric Poullain, chef du service agriculture
EPLFPA d'Angers	Frank Blachère, directeur
DDT du Maine et Loire	Pierre Bessin, directeur
Chambre d'agriculture du Maine et Loire	François Beaupère, président Denis Asseray, vice-président Laurent Damour, directeur Richard Landelle, chef du service aux entreprises Jo Cailleau, Jean-Noël Gachet, Christophe Cardet, conseillers
Coopérative Fleuron d'Anjou (Ponts de Cé)	Christophe Thibault, Président Yves Gidoïn, directeur Jacky Bréchet, conseiller Michel Masse, agriculteur
Coopérative agricole des Pays de Loire (Thouarcé)	Bernard Belouard, président Jean-Michel Mignot, directeur Joël Fardeau, conseiller Michel Legeay, agriculteur
Section Maine et Loire de la FRCUMA	Dominique Girard, président Yann Lepleux, directeur Gérard Poujol, conseiller
FD CIVAM	Jean-Marc Bureau, président de la FN CIVAM Daniel Cottineau, administrateur RAD-CIVAM (Réseau agriculture durable) Kristel Jourden, animatrice-coordinatrice Moïse Cornée, animateur Bruno Laurendeau, agriculteur
GABB Anjou	Philippe Jaunet, président Coralie Pireyre, animatrice-coordinatrice

Guides d'entretien au niveau national avec les têtes de réseaux



Mission CGAAER ⁹⁰/Evaluation du développement agricole Entretiens avec les têtes de réseaux du développement agricole APCA, Coop de France, ACTA

Objectif : Recueillir auprès des têtes de réseau des données quantitatives agrégées utiles à la mission d'évaluation de la politique publique de développement agricole

Moyens humains mobilisés

- Nombre de conseillers (en ETP) et leurs métiers ainsi que leurs spécialisations filière ou technique (pour l'ACTA : partition entre recherche développement et conseil de terrain) ;
- niveau de formation des conseillers : répartition de l'effectif (BTS, master, écoles d'ingénieurs), pyramide des âges par région ;
- nombre de jours de formation par conseiller (sources : bilan social, rapport d'activité), type de formations internes développées par les têtes de réseau ou les membres (*exemple : Conseillers demain*).

Éléments quantitatifs sur la répartition de l'activité de développement agricole

- Entre conseil et autres activités de développement : réseaux d'essai et d'expérimentation, banques de données de référence, publications des organismes départementaux, régionaux et nationaux (sous forme papier ou électronique) ;
- entre le conseil collectif et le conseil individuel ;
- par domaines couverts : production par filière, commercialisation, environnement; par métier juridique, économique, technique ;
- Entre conseil gratuit et conseil payant.

Moyens financiers affectés aux activités de développement agricole (autres que CASDAR) en %

- TATFNB (pour les chambres) ;
- financements des Collectivités (subventions/prestations) ;
- CVO ;
- fonds européens ;
- Agences de l'eau ;
- fonds propres ;
- prestations payantes ;
- autres (*à préciser*) ;

Cohérence des actions de développement agricole et partenariats

- Développez-vous un partenariat privilégié avec d'autres réseaux (Instituts techniques, Chambres, Coop de France, CER, CIVAM et autres ONVAR, FNCuma, FNAB) ?
- liens entre la politique de chacun des organismes avec celles des autres organismes. Dans quel domaine ? Mode de concertation utilisé ? Depuis quand ?
- programmes autres que le PNDAR ;
- comment appréciez-vous le rôle du ministère de l'agriculture dans cette mise en cohérence ?

⁹⁰ Missionnaires du groupe « collecte des données » : Barbara Bour-Desprez (IGPEF), Jean-Laurent Cascarano (IGA), Fabrice Dreyfus (IGPEF), Viviane Moquay (IGSPV), Dominique RIFFARD (Chargé de mission).

Impact sur les bénéficiaires

- Nombre d'agriculteurs impliqués dans ces actions et impact général sur l'ensemble des exploitants (disposez-vous d'indicateurs, d'évaluations internes des programmes, de synthèses au niveau national) ;
- part de l'activité faisant l'objet d'un suivi ou d'une évaluation externe ?

Question subsidiaire : disposez-vous d'une appréciation de la satisfaction du public cible au niveau régional, national ?

Objectif : Recueillir auprès des têtes de réseau des données quantitatives agrégées utiles à la mission d'évaluation de la politique publique de développement agricole

Moyens humains mobilisés

- Nombre de conseillers (en ETP) et leurs métiers ;
- niveau de formation des conseillers / répartition de l'effectif ;
- nombre de jours de formation par conseiller (sources : bilan social, rapport d'activité).

Répartition de l'activité de développement agricole

- Entre conseil et autres activités de développement : réseaux d'essai et d'expérimentation, banques de données de référence, publications des organismes départementaux, régionaux et nationaux (sous forme papier ou électronique) ;
- entre le conseil collectif et le conseil individuel ;
- par domaines couverts : production par filière, commercialisation, environnement ; par métier juridique, économique, technique ;
- entre conseil gratuit et conseil payant.

Moyens financiers affectés aux activités de développement agricole (autres que CASDAR) en %

- Financements des Collectivités (subventions/prestations) ;
- CVO ;
- fonds européens ;
- Agences de l'eau ;
- fonds propres ;
- Prestations payantes ;
- Autres (*à préciser*) ;

Partenariats

- Développez-vous un partenariat privilégié avec d'autres réseaux (Instituts techniques, Chambres, Coop de France, CER, CIVAM et autres ONVAR, FNAB) ;
- dans quel domaine ? Mode de concertation utilisé ? Depuis quand ?
- programmes autres que le PNDAR ;
- comment appréciez-vous le rôle du ministère de l'agriculture dans cette mise en cohérence ?

Impact sur les bénéficiaires

- Nombre d'agriculteurs impliqués dans ces actions ;
- part de l'activité faisant l'objet d'un suivi ou d'une évaluation externe ?
- appréciation de la satisfaction du public cible au niveau régional, national.

⁹¹ Missionnaires du groupe « collecte des données » : Barbara Bour-Desprez (IGPEF), Jean-Laurent Cascarano (IGA), Fabrice Dreyfus (IGPEF), Viviane Moquay (IGSPV), Dominique Riffard (Chargé de mission)

Objectif : Recueillir auprès des opérateurs⁹³ des données quantitatives agrégées utiles à la mission d'évaluation de la politique publique de développement agricole

Moyens humains mobilisés pour l'activité du CER dans le domaine agricole

- Nombre de conseillers (en ETP) et leurs métiers ainsi que leurs spécialisations comptable financière, de filière économique et technique, environnement et énergie ;
- niveau de formation des conseillers : répartition de l'effectif (master, grandes écoles), pyramide des âges ;
- nombre de jours/an de formation par conseiller (sources : bilan social, rapport d'activité), type de formations internes développées par les têtes de réseau et organismes ; exemple : « conseillers demain ».

Éléments quantitatifs sur la répartition de l'activité du CER dans le domaine du développement agricole

- Entre conseil et autres activités de développement : prospective, banques de données de référence, publications des organismes départementaux, régionaux, nationaux (sous forme papier ou électronique) ;
- entre le conseil collectif et le conseil individuel ;
- par domaines couverts : production, commercialisation, environnement ;
- entre conseil gratuit et conseil payant.

Moyens financiers affectés aux activités de développement agricole en %

- fonds propres ;
- prestations payantes ;
- partenariats avec les acteurs institutionnels du développement agricole ;
- développez-vous un partenariat privilégié avec les réseaux impliqués dans le développement agricole (Instituts techniques, Chambres, Coop de France, CIVAM et autres ONVAR, FNCuma, FNAB) ;
- liens entre votre politique et celles des autres organismes. Dans quel domaine ? Mode de concertation utilisé ? Depuis quand ?

Impact sur les bénéficiaires

- Nombre d'agriculteurs impliqués dans ces actions et impact sur les exploitants (disposez-vous d'indicateurs, d'évaluations internes des programmes, de synthèses au niveau national) ;
- part de l'activité faisant l'objet d'un suivi ou d'une évaluation externe ?

Question subsidiaire : disposez-vous d'une appréciation de la satisfaction du public cible au niveau régional, national ?

⁹² Missionnaires du groupe « collecte des données » : Barbara Bour-Desprez (IGPEF), Jean-Laurent Cascarano (IGA), Fabrice Dreyfus (IGPEF), Viviane Moquay (IGSPV), Dominique Riffard (Chargé de mission)

⁹³ APCA, ACTA, Coop de France, CER

Guides d'entretien au niveau régional



Guide d'entretien individuel avec les agriculteurs

Présentation

La mission (cf. note « éléments de présentation » jointe). Les deux membres présents.
L'entretien : confidentialité, 1h environ

1. Entrée en matière : l'agriculteur et son exploitation

1.1. L'agriculteur (-trice) :

Age, formation, cadre d'installation (suite parents...), responsabilités professionnelles ?

1.2. L'exploitation :

Statut juridique, nombre UTH, SAU, mode de faire valoir ?

Système de production, productions principales, modes de commercialisation ?

Appartenance à un groupe : GVA (Groupement de vulgarisation agricole), CETA (Centre d'études techniques agricoles), entraide, CUMA... ?

2. Les décisions importantes (stratégiques) prises depuis 5 ans

Exemples : agrandissement (achat ou location), changement de statut, changements de productions ou de modes de productions, changement de mode de commercialisation, investissements importants.

Pour chaque décision importante :

- . Qu'est-ce qui a motivé cette décision ?
- . Comment l'a-t-il préparée ? Comment a-t-il obtenu l'information nécessaire ?
- . A qui a-t-il demandé avis ou conseil (gratuit ou payant) ? Qui est venu sur son exploitation ?

En quoi a-t-il trouvé une aide utile et adaptée pour l'analyse, le diagnostic et la prise de décision ? Que lui a-t-il manqué ? A-t-il des besoins de formation ?

3. Les décisions courantes (annuelles) dans la conduite de l'exploitation

Quelles sont les plus importantes ?

Lesquelles lui paraissent les plus difficiles ?

Quelles informations reçoit-il ou va-t-il chercher, auprès de qui, par quels moyens ?

Quels avis et conseils reçoit-il ou va-t-il chercher (gratuits ou payants), auprès de qui, par quels moyens ? Lesquels relèvent d'une organisation collective ?

Quels services, quelles visites reçoit-il régulièrement sur son exploitation ?

Parmi ces informations, conseils, services :

- . Quelles modalités sont nouvelles pour lui ?
- . Quels sont les plus utiles pour lui ? Quelles améliorations souhaite-t-il ?
- . A-t-il des besoins de formation ?

4. L'avenir de l'exploitation à court et à moyen terme : les décisions envisagées

Quelles sont les plus importantes ?

Pour une ou deux décisions importantes :

- . Comment envisage-t-il de préparer la décision ?
- . Quelles informations, quels avis et conseils pense-t-il mobiliser, de quelle manière, auprès de qui ?

De manière plus générale, pour la conduite de l'exploitation à l'avenir :

- . Pense-t-il disposer des interlocuteurs et sources d'information nécessaires ?
- . Si non, dans quels domaines ou sur quels services voit-il des besoins nouveaux ?

5. Les services, organismes et politiques de développement agricole (au sens large) : sa perception

A son avis, qu'apportent les actions, les programmes et les organismes de développement agricole pour le maintien et l'amélioration de la viabilité des exploitations et du revenu des agriculteurs ?

A décliner au besoin sur :

productivité et compétitivité, enjeux environnementaux, enjeux du territoire, conditions de travail, santé et sécurité des agriculteurs et des salariés, acquisition de compétences, image de l'agriculture...

Quels types d'organisation du développement agricole lui paraissent souhaitables (cf. scénarios) ?

S'il n'a pas cité tel ou tel acteur du développement agricole : le connaît-il ? Qu'en pense-t-il ?

La mission (cf. note « éléments de présentation » jointe). Les deux membres présents.
 L'entretien : confidentialité, 1h environ

1. Entrée en matière : le « conseiller », ses compétences et son cadre de travail

1.1. Employeur, statut du salarié, titre du conseiller ?

1.2. Age, niveau de formation initiale et diplômes, expériences professionnelles antérieures ?

1.3. Répartition de son temps de travail entre « conseils » aux agriculteurs et autres activités ?

1.4. Son service, son organisme : organisation, compétences de généralistes et spécialistes, moyens financiers, moyens humains, moyens matériels (outils informatiques, logiciels...) ?

2. Les activités du « conseiller » auprès des agriculteurs

2.1. Pour quelques unes de ces activités (2 à 3 environ), décrivez votre mode d'intervention :

- dans quel cadre se situent les actions⁹⁵ ?
- conseil individuel et/ou collectif ?
- le public ciblé / le public touché⁹⁶ ?
- le type de conseil⁹⁷ ?
- le type de prestation⁹⁸ ?
- les moyens utilisés ?
- le (ou les) domaines couverts⁹⁹ ?
- les autres organismes qui interviennent ?
- l'action est-elle facturée aux agriculteurs ? Comment est évalué son coût ?
- les impacts¹⁰⁰ ?
- comment les agriculteurs comprennent-ils le sens (justification) des mesures préconisées ?
- quelle publication des résultats, quelle diffusion (dont : caractère public ou privé ?)

2.3. Parmi ces actions, quelles sont celles qui, à votre avis, répondent aux problèmes ou accompagnent les projets des agriculteurs, et celles qui relèvent de l'application des politiques publiques européennes (ex : conditionnalité des aides) ou françaises (exemple : Ecophyto), ou bien les deux ?

⁹⁴ Liste indicative pour mémoire : conseiller de Chambre d'agriculture, conseiller de gestion, conseiller d'institut technique, techniciens de coopérative d'approvisionnement ou de négoce privé, de commercialisation ou de transformation, agent de relation culture dans les industries agroalimentaires, technicien de CUMA, conseiller ou animateur de groupement de producteurs, de GDA, de GDS, inséminateur, conseiller d'association professionnelle à caractère technique.

⁹⁵ Exemples : plan gouvernemental, programmes régionaux, plan stratégique de l'organisme.

⁹⁶ Exemples : des grandes exploitations/des petites exploitations/des pluri-actifs... pourcentage par rapport aux agriculteurs du département ?

⁹⁷ Exemples : Conseil stratégique pour l'adaptation de nouvelles pratiques (lesquelles ?), Conseil plus spécialisé, Conseil pour la prestation de service ponctuel, Conseil à l'agriculteur pour savoir où s'adresser (guichet unique !), Aide à la démarche d'instruction des aides,...

⁹⁸ Exemples : exposé, démonstration, visite technique sur le terrain, Internet, messagerie (mail collectif/individuel, SMS collectif/individuel, formation des agriculteurs, animation de groupes d'agriculteurs, conduite d'expérimentation,...

⁹⁹ Exemples : conduite technique, investissement, mise en marché (filière), comptable, fiscal, administratif, social, environnemental, réglementaire, territorial, santé publique...

¹⁰⁰ Exemple : productivité, compétitivité, environnement, économie d'énergie, emploi, revenu, contrôle/conditionnalité,

2.4. De quel appui (encadrement technique, sources d'information pour la mise à jour des connaissances, accessibilité à des bases de données ou des plateformes collaboratives, utilisation d'internet...) bénéficiez-vous ? Que vous manque-t-il ?

2.5. Est-ce que votre organisme a créé des réseaux de « conseillers » ? Sur quels thèmes ? Participez-vous à ces réseaux ?

A quel autre réseau inter-organisme collaborez-vous ? Quelles sont vos contributions dans ces réseaux ? Qu'est-ce que vous en attendez ?

3. Cadre institutionnel de l'intervention du « conseiller »

3.1. Quelle perception avez-vous des objectifs de votre organisme en matière de développement agricole, et de leur évolution ?

Quelles répercussions sur votre métier de « conseiller » et sur vos pratiques ?

Qu'est-ce qui a changé pour vous dans l'exercice de votre métier vis à vis des agriculteurs ?

Même question vis à vis de votre organisme ?

3.2. Existe-t-il des liens entre la politique de développement agricole conduite par votre organisme et celle conduite par d'autres organismes (les citer) ?

Quelles répercussions sur votre métier de « conseiller » et sur vos pratiques ?

3.3. Votre activité est-elle évaluée en interne ? en externe ? sur quels critères d'évaluation ?

3.4. Votre organisme évalue-t-il le degré de satisfaction des agriculteurs par rapport à leurs attentes ?

3.5. Quels sont vos relations avec la recherche (ex : INRA) ? avec la recherche appliquée (exemple : institut technique) ? avec l'enseignement agricole ?

Diriez-vous que les solutions et l'innovation proviennent d'initiatives des agriculteurs ? de la recherche-développement ? des deux ?

3.6. Parmi vos actions, qu'est-ce qui relève d'une prestation payante identifiée et contractualisée, ou des prestations dont le coût est inclus dans la vente d'un produit ou d'un service, ou d'une prestation gratuite ? Pouvez-vous donner une répartition entre ces trois modalités ?

A votre avis, faudrait-il séparer l'activité de conseil et l'activité de vente ?

4. Évolution du métier de « conseiller » et du dispositif de développement

4.1. Comment voyez-vous l'évolution de vos missions, de votre métier, de vos pratiques ? Pouvez-vous exprimer des besoins pour les faire évoluer ?

4.2. Comment voyez-vous l'évolution du dispositif de développement agricole ?

Présentation

La mission (cf. note « éléments de présentation » jointe). Les deux membres présents.

1. Les orientations et les financements

1.1. Quelles sont vos priorités en matière de développement agricole (DA) pour la région ?

1.2. Quelles ressources consacrez-vous au DA dans votre région (origine des financements, enveloppes budgétaires, nombre d'ETP...) ?

Comment les financements consacrés au DA par votre structure ont-ils évolué au cours des dernières années ?

1.3. Les objectifs de la politique de DA dans la région et leurs documents de programmation (Programme régional de développement agricole et rural ou PRDAR, Contrat de plan État-Région ou CPER, Plan régional de l'agriculture durable ou PRAD, Programme de développement rural « hexagonal » ou PRDH...) vous paraissent-ils articulés et cohérents avec les politiques nationales et européennes (FEADER) ?

1.4. Parmi les acteurs du DA dans la région, pensez-vous qu'il existe une bonne cohérence entre les politiques qui y sont conduites ? Si oui, quelques exemples ?

Si non, quelles sont les différences d'action (complémentaires ou divergentes) ?

1.5. En quoi les financements consacrés au DA répondent-ils à des enjeux territoriaux ciblés au sein de la région ? Si oui, quelques exemples (accompagnement de filières, zones vulnérables...) ? Si non, pourquoi ?

2. L'impact de la politique de développement agricole

2.1. Quels sont, selon vous, les impacts des actions consacrées au DA en matière :

- de maintien de la viabilité des exploitations agricoles ?
- de prise en compte des questions environnementales ?
- d'organisation et d'efficacité des filières de commercialisation ?
- de qualité des productions agricoles ?
- de maintien de l'emploi en agriculture dans le département ?
- d'amélioration des compétences et de formation initiale et continue des agriculteurs ?
- autres ?

2.2. Quelles évolutions de l'agriculture constatez-vous depuis 5 à 10 ans dans votre région ?

2.3. Les moyens consacrés au DA ont-ils permis de répondre à ces évolutions ? (ex : agriculture biologique, produits sous signes de qualité, politique des filières, diversification, circuits courts, accompagnement des jeunes agriculteurs...) ?

2.4. Quelles sont les insuffisances éventuelles et les corrections à apporter ?

3. La gouvernance et le pilotage du développement agricole au niveau régional

3.1. Quelles sont les différentes instances de gouvernance et de pilotage du DA dans la région ?

3.2. Le COREDEF, au sein de la Chambre régionale d'agriculture, joue-t-il son rôle de gouvernance et d'animation pour le PRDAR ? Quels sont les acteurs qui y participent ? Se réunit-il régulièrement ? Son fonctionnement est-il satisfaisant ? Si non, quelles sont les améliorations à apporter ?

3.3. La logique de mutualisation régionale mise en place dans le réseau des Chambres d'agriculture apporte-t-elle une plus-value par rapport aux dispositifs antérieurs d'addition de programmes départementaux ? Si oui, pouvez-vous citer quelques actions déjà mutualisées qui vous semblent particulièrement positives ?

L'objectif de mutualisation régionale doit-il se poursuivre ?

Si oui, comment voyez-vous la nécessaire articulation entre le niveau régional et le niveau départemental ?

3.4. Ces dispositifs de pilotage ont-ils favorisé les synergies et les collaborations entre les différents acteurs ? Ou au contraire, ont-ils conduit à des lacunes, à des redondances ou à des concurrences entre acteurs (à illustrer par des exemples concrets) ?

3.5. Des liens existent-ils avec les organismes de recherche (INRA, IRSTEA...) et de recherche appliquée (instituts techniques...) dans la région ? Si oui, les caractériser.

Devraient-ils être renforcés ? Si oui, sur quelles thématiques ?

3.6. Mêmes questions au sujet des liens avec les établissements d'enseignement agricole.

4. Le contrôle et l'efficacité de la politique de développement agricole

4.1. Des outils de suivi et de contrôle de la politique de DA ont-ils été mis en place à votre niveau ? Si oui, lesquels (tableaux de bord, comptes rendus de réunions, indicateurs de suivi et de résultats...) ? Quelles améliorations pourraient être apportées ?

4.2. Une évaluation des résultats obtenus est-elle pratiquée ? Si oui, quels enseignements en tirez-vous ?

4.3. L'organisation actuelle, impliquant de nombreux acteurs, vous paraît satisfaisante ?

4.4. Permet-elle une réactivité suffisante pour répondre à des changements dans l'accompagnement de projets innovants ?

4.5. Si non, quelles améliorations pourraient être apportées à l'organisation actuelle pour en améliorer l'efficacité ? Citer des exemples (ingénierie financière et technique des projets moins cloisonnée, réduction du nombre de co-financements...) ?

5. Les évolutions futures du développement agricole

5.1. Comment voyez-vous l'évolution des dispositifs de DA à court et moyen terme, notamment dans le cadre de l'objectif de « produire autrement » ?

Comment les adapter aux grands enjeux de demain (changement climatique...) ?

5.2. Quels types d'organisation seraient à privilégier pour répondre à ces évolutions ?

La mission (cf. note « éléments de présentation » jointe). Les deux membres présents.

1. Les orientations et les financements de l'organisme (ou collectivité)

1.1. Quelles sont vos priorités en matière de développement agricole (DA) pour le département ? Comment ont-elles évolué depuis 5 à 10 ans ? Comment sont-elles articulées avec les politiques et programmes du niveau régional ?

1.2. Quelles ressources consacrez-vous au DA (origine des financements, enveloppes budgétaires, nombre d'ETP...) ? Comment ont-elles évolué au cours des dernières années ?

1.3. Des moyens consacrés au DA sont-ils délégués à des groupements de développement local (GDA, CETA, CUMA...) ? Si oui, sur quels thèmes ? Quels sont les outils de suivi ?

1.4. En quoi vos actions de DA répondent-ils à des enjeux territoriaux ciblés dans le département ? Si oui, quelques exemples (accompagnement de filières, zones vulnérables...) ? Si non, pourquoi ?

2. L'impact de la politique de développement agricole

2.1. Quels sont selon vous les impacts des actions consacrées au DA en matière :

- de maintien de la viabilité des exploitations agricoles ?
- de prise en compte des questions environnementales ?
- d'organisation et d'efficacité des filières de commercialisation ?
- de qualité des productions agricoles ?
- de maintien de l'emploi en agriculture ?
- d'amélioration des compétences et de formation initiale et continue des agriculteurs ?
- autres ?

2.2. Quelles évolutions constatez-vous depuis 5 à 10 ans dans de l'agriculture de votre département ?

2.3. Les moyens consacrés au DA ont-ils permis de répondre à ces évolutions ? (ex : agriculture biologique, produits sous signes de qualité, politique des filières, diversification, circuits courts, accompagnement des jeunes agriculteurs...) ?

2.4. Quelles sont les insuffisances éventuelles et les corrections à apporter ?

3. Les autres acteurs du développement agricole dans le département

3.1. Quels sont à votre avis les autres organismes qui interviennent dans l'information, l'appui et le conseil aux agriculteurs dans le département ? Dans quels domaines ? Quelle est leur capacité d'action ?

3.2. A votre avis, l'action des organismes en charge du DA concerne-t-elle l'ensemble des agriculteurs du département ou s'adresse-t-elle seulement à certains ? Lesquels sont les plus touchés ? Lesquels ne le sont pas ? Pour quelles raisons ?

3.3. Estimez-vous qu'il y a une bonne cohérence entre les programmes et actions conduits par les divers acteurs du DA dans le département ? Si oui, quelques exemples ? Si non, quelles divergences, redondances, concurrences, lacunes... voyez-vous ?

Quelles évolutions constatez-vous depuis 5 à 10 ans sur ce plan ?

3.4. Des liens existent-ils avec les organismes de recherche (INRA, IRSTEA...) et de recherche appliquée (instituts techniques...) dans le département ? Si oui, les caractériser.

Devraient-ils être renforcés ? Si oui, sur quelles thématiques ?

3.5. Mêmes questions au sujet des liens avec les établissements d'enseignement agricole.

4. L'articulation avec l'échelon régional pour le pilotage du DA

4.1. Participez-vous aux instances de pilotage régional du développement agricole ? Si oui lesquelles ? Que pensez-vous de leur rôle et de leur fonctionnement ? Quelles améliorations pourraient être apportées ?

4.2. Comment voyez-vous l'évolution de l'articulation entre l'échelon régional et l'échelon départemental dans le pilotage du DA ? Qu'en attendez-vous ?

4.3. Quel est votre avis sur la démarche de mutualisation au niveau régional des Chambres d'agriculture (et éventuellement d'autres organismes...) ?

5. Le contrôle et l'efficacité de la politique de développement agricole

5.1. Des outils de suivi et de contrôle des programmes et actions de DA ont-ils été mis en place à votre niveau ? Si oui, lesquels (tableaux de bord, comptes rendus de réunions, comptabilité analytique, indicateurs de suivi et de résultats...) ? Quelles améliorations pourraient être apportées ? Quels enseignements en tirez-vous ?

5.2. Quelles améliorations pourraient être apportées à l'organisation actuelle pour en améliorer l'efficacité ? Citer des exemples (ex : mutualiser l'ingénierie financière et technique des projets, clarifier les rôles...).

6. Les évolutions futures du développement agricole

6.1. Comment voyez-vous l'évolution des dispositifs de DA à court et moyen terme, notamment pour accompagner les agriculteurs dans l'adaptation des pratiques et des systèmes, et dans la mise en œuvre de projets innovants ?

Comment se préparer aux grandes évolutions (ex. : changement climatique...) ?

6.2. Quels types d'organisation seraient à privilégier pour répondre à ces évolutions ?

6.3. Quelles compétences nouvelles sont à rechercher parmi les conseillers et techniciens pour accompagner ces évolutions ?

Annexe n°13

Enquête statistique auprès de 2 500 agriculteurs

Enquête auprès des chefs d'exploitation agricole

Questionnaire

PRISE DE CONTACT par l'enquêteur de BVA

A- PROFIL DE L'EXPLOITANT

RS1. Êtes-vous... ? Un homme, Une femme

RS2. Quel est votre âge ? (QUOTAS)

Moins de 35 ans, Entre 35 et 39 ans, Entre 40 et 49 ans, Entre 50 et 59 ans, 60 ans et plus

RS3. Quelle est la production dominante de votre exploitation ? (QUOTAS)

Grandes cultures, Maraîchage et horticulture, Viticulture, Cultures fruitières et autres permanentes, Bovins lait, Bovins viande, Bovins mixte (viande + lait), Ovins caprins et autres herbivores, Élevages hors sol, Polyculture/élevage, Autres exploitations non classées

RS4. La majorité de l'activité de votre exploitation provient-elle de... ? La culture, L'élevage

Question posée uniquement si polyculture/élevage

RS5. Dans quelle commune se situe le siège de votre exploitation ? (QUOTAS)

Code commune puis recodage automatique de la région (Liste des régions)

RS6. Quelle est la Surface Agricole Utile de votre exploitation (SAU) en hectares ? (QUOTAS)

Moins de 20 ha, 20 à moins de 50 ha, 50 à moins de 100 ha, de 100 à moins de 200 ha, 200 ha ou plus

RS7. Quelle est la taille de votre cheptel en UGB, c'est-à-dire en Unité Gros Bétail ?

moins de 20 UGB, de 20 à moins de 50 UGB, de 50 à moins de 100 UGB, de 100 à moins de 200 UGB, 200 UGB ou plus

RS8. Exercez-vous en exploitant unique ou en co-exploitation (c'est-à-dire avec d'autres personnes ayant le statut de chef d'exploitation) ? Exploitant unique, En co-exploitation

RS8bis. Avez-vous des salariés permanents : Oui, Non

RS9. Votre exploitation vous a-t-elle été transmise par un membre de votre famille ? Oui, Non

RS10. Exercez-vous une autre activité professionnelle en parallèle de votre activité agricole ?

Oui, Non

RS11. Quel est votre niveau d'études le plus élevé ?

(Pas de diplôme), (Certificat d'études ou brevet des collèges), (Certificat d'aptitude professionnelle agricole, autre CAP), (Brevet d'études professionnelles agricoles, Brevet professionnel agricole, autre BEP), (Baccalauréat professionnel agricole, autre Bac Pro, techno ou général), (Brevet de technicien supérieur agricole ou autre BTS ou DUT), (Licence professionnelle ou autre diplôme Bac +3), (Maîtrise-master), (Ingénieur en agronomie, autre ingénieur, doctorat), (Docteur vétérinaire)

RS12. Faites-vous partie d'un groupe d'entraide ou d'une association professionnelle à caractère technique ?
Oui, Non

RS13. Si oui, Lequel ou lesquels ?

GDA (Groupements de développement agricole), CIVAM (Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural), CUMA (Coopératives d'utilisation du matériel agricole), GAB (Groupement d'agriculteurs en agriculture biologique), GAEC (Groupements agricoles d'exploitation en commun), Autre - préciser

B - LES PRATIQUES ET ATTENTES EN MATIERE DE CONSEIL

Q1. Lorsque vous avez besoin de conseils, des informations ou des formations visant à développer votre exploitation ou en améliorer le fonctionnement, auprès de quel(s) organisme(s) ou par quel(s) moyen(s) les obtenez vous ?

Question ouverte – réponses non suggérées / _____/

Q2. Et plus précisément, au cours des 12 derniers mois, avez-vous contacté chacun des organismes suivants pour obtenir des conseils, des informations ou des formations visant à développer votre exploitation ou en améliorer le fonctionnement? Oui/ Non/Ne se prononce pas

ROTATION ALEATOIRE

Une Chambre d'agriculture, Un Institut technique agricole, Une coopérative, Un groupement de développement agricole (GDA, CIVAM, GVA, CETA, Trame, Gaec et société, Mouvement rural de jeunesse chrétienne...), Une CUMA, Un groupement de contrôle laitier et/ou de performance des élevages, Un centre de gestion comptable et financière, Une entreprise privée [par exemple : un fournisseur (de matériel, d'engrais, d'alimentation)], Un conseiller indépendant

Q3. Au cours des 12 derniers mois, chacun des organismes suivants vous a-t-il déjà contacté directement, sans que vous en ayez fait la demande, pour vous fournir des conseils, des informations ou des formations (visant à développer votre exploitation ou en améliorer le fonctionnement) ? Oui/ Non/ Ne se prononce pas - Même liste

Question posée pour chaque organisme sollicité en Q2 ou Q3

Q4. De quel (s) type (s) de conseil s'agissait-il ?

Plusieurs réponses possibles

- [FILTRE : Si culture] Pour la rotation des cultures ou l'introduction de nouvelles variétés
- [FILTRE : Si élevage] Pour le renouvellement du troupeau ou l'introduction de nouvelles espèces ou races
- Pour changer vos pratiques agronomiques : semis, labour, produits phytosanitaires, engrais, alimentation des animaux, etc.
- Pour vous aider à diversifier ou créer de nouvelles activités
- En matière d'investissement : achat de matériel, de terrain, travaux sur les bâtiments, mise aux normes, etc.
- Pour la commercialisation et la vente de votre production
- En matière réglementaire, juridique, fiscal ou comptable
- Pour recruter
- Pour votre formation [AFFICHAGE COMPLEMENTAIRE si employeur : ou celle de vos salariés]
- (Autre - préciser / _____/) Non (Ne se prononce pas)

Question posée pour chaque organisme sollicité en Q2 ou Q3

Q5. Et avez-vous été très satisfait, plutôt satisfait, pas vraiment satisfait ou pas du tout satisfait du/des conseil(s) fourni(s) ?

- Très satisfait
- Plutôt satisfait
- Pas vraiment satisfait
- Pas satisfait du tout
- Ne se prononce pas

Q6. Utilisez-vous chacune des sources suivantes pour vous informer et vous aider à prendre des décisions pour la conduite courante de votre exploitation ?

Souvent / De temps en temps / Rarement / Jamais / Ne se prononce pas

- La presse spécialisée agricole
- Les sites internet spécialisés
- Les logiciels spécialisés
- Les applications sur smart phone
- Les forums de discussion sur Internet
- Les réseaux sociaux sur Internet
- Le bouche-à-oreille

Q7. Depuis 2010, avez-vous déjà... ?

Oui plusieurs fois / Oui une fois / Non jamais / Ne se prononce pas

- Participé à un séminaire ou une démonstration technique sur une exploitation
- Participé à un voyage d'études
- Suivi une formation d'au moins une demi-journée
- Reçu la visite d'un conseiller agricole
- [FILTRE : si employeur] Favorisé la formation de l'un de vos salariés

Q8. Quel budget annuel moyen dépensez-vous pour obtenir des conseils et/ou des formations pour vous aider à développer votre exploitation ou en améliorer le fonctionnement ?

Question ouverte / _____ / € par an en moyenne

Q9. Diriez-vous qu'il est très facile, plutôt facile, plutôt compliqué ou très compliqué de trouver les conseils, les informations ou les formations dont vous avez besoin (pour développer votre exploitation ou en améliorer le fonctionnement) ?

- Très facile
- Plutôt facile
- Plutôt compliqué
- Très compliqué
- *Ne se prononce pas*

FILTRE : posé à ceux qui ont déjà rencontré des difficultés

Q10. Quelle(s) difficulté(s) parmi les suivantes avez-vous rencontrée(s) ?

Plusieurs réponses possibles

- Les conseils étaient trop chers
- Vous ne saviez pas à qui vous adresser
- Cela prenait trop de temps
- Les conseils obtenus n'étaient pas adaptés à votre situation
- Les conseils obtenus étaient de mauvaise qualité
- (Autre : préciser / _____ /) *Non suggéré*
- *Ne se prononce pas*

Q11. Pour finir, quels sont tous les éléments qui pourraient être améliorés pour apporter de meilleurs conseils, informations et formations aux chefs d'exploitation agricole ?

Question ouverte – réponses non suggérées / _____ /

Bibliographie

Rapports

Agricultural knowledge and innovation systems in transition : A reflection paper (AKIST). Commission européenne, Direction générale de la recherche et de l'innovation, 2012, 117 p.

Rapports d'activité 2011 et 2012 France conseil élevage (FCEL), France conseil élevage, 2012 - 2011, 32 p.

Diversification des cultures dans l'agriculture française – Etat des lieux et dispositifs d'accompagnement, Commissariat général au développement durable - Etudes et documents - numéro 67, 2012, 20 p.

Biodiversité et territoires 2030 : cinq scénarios d'évolution, Commissariat général au développement durable - Études et documents - numéro 86, 2013, 40 p.

Évaluation de la politique de l'eau : rapports d'analyse et rapport d'orientations (évaluation de la modernisation de l'action publique), Anne Marie Levraut, Denis Payen, Nathalie Coppinger, Marie-Laurence Madignier, Jean-Jacques Bénézit, Marie-Louise Simoni, Richard Laganier, François Cholley, 2013, 96 p. et 131 p.

Audits de Chambres d'agriculture menés au titre des programmes 2008 à 2012 : Principaux enseignements et recommandations : Synthèse extraite du rapport Bilan des audits de Chambres d'agriculture, CGAAER, 2013, 9 p.

Budgets primitifs 2013 des Régions Alsace, Auvergne, Bourgogne, Bretagne, Centre, Languedoc-Roussillon, Nord Pas-de-Calais, Pays-de-Loire, Picardie, Rhône-Alpes, Haute et Basse Normandie, Ile-de-France, Champagne Ardennes, Lorraine, Franche-Comté, Poitou-Charentes, Aquitaine, Midi-Pyrénées, Limousin, PACA, Corse

Développement agricole : Réinventer le modèle à la française, Demeter - cahier n°11, 2003, 70 p.

Enseignement et recherche agronomique et vétérinaire - Communiqué de presse, Bernard Chevassus-au-Louis et Stéphane Martinot, 2013.

Évaluation du dispositif des Réseaux Mixtes Technologiques (RMT), Technopolis, 2013, 104 p.

La politique nationale de Développement agricole et rural et son financement par le CASDAR. Jérémy Fournel, ENS Ulm – AgroParisTech, 2012, 32 p.

Le programme national de développement agricole et rural 2014-2020. Propositions : objectifs, architecture, pilotage. CGAAER n°12043, 2012, 62 p.

Les aides au développement agricole ANDA, Cour des comptes, 2007, 15 p.

Taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles : 2. Renover un paysage institutionnel tourmenté, Sénat, 2007.

Vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement ; Le projet agro-écologique. Propositions pour le Ministre. Marion Guillou (Agreenium) - Co-auteurs : Hervé Guyomard, Christian Huyghe, Jean-Louis Peyraud (INRA). Rapporteurs : Julien Vert, Pierre Claquin (MAAF-CEP). 2013. 163 p.

Vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement ; Le projet agro-écologique. Propositions pour le Ministre - Note résumée. Marion Guillou (Agreenium) - Co-auteurs : Hervé Guyomard, Christian Huyghe, Jean-Louis Peyraud (INRA) - Rapporteurs : Julien Vert, Pierre Claquin (MAAF-CEP). 2013. 11 p.

Textes législatifs et réglementaires

Circulaire CAB/C2013-0003 orientations relatives à la préparation du programme national de développement agricole et rural 2014-2020, financé par le compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural » (CASDAR). Circulaire CAB. 2013. 11 p.

Décret n°1966-744 du 4 octobre 1966 relatif au financement et à la mise en oeuvre des programmes de développement agricole. Journal officiel RF du 6 octobre 1966. 3 p.

Décret n°1986-484 du 14 mars 1986 relatif au développement agricole. Journal officiel RF. 16 mars 1986. 4 p.

Décret n°2001-961 du 22 octobre 2001 relatif au développement agricole et modifiant le code rural. Journal officiel RF. 23 oct. 2001. 6 p.

Habilitation des organismes de conseil pour le système de conseil agricole (2007). Circulaire DGER/SDRIDCI/C2007-2010 du 25 avril 2007. 14 p.

Habilitation des organismes de conseil pour le système de conseil agricole (2009). Circulaire DGPAAT/SDEA/C2009-3003 - 21 janvier 2009. 25 p.

Le CASDAR, un instrument budgétaire traditionnel de la politique du développement agricole et rural - Loi de finances - Mme Renée Nicoux et M. Gérard César, Sénateurs - Sénat. 2013. 3 p.

Loi n° 1999-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole. Loi 99-574 1999-07-09 JORF 10 juillet 1999 rectificatif JORF 20 octobre 1999.

Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole - Loi relative au développement des territoires ruraux. Loi n°2006-11 du 5 janvier 2006.

Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement.

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Loi n° 1995-95 du 1er février 1995 de modernisation de l'agriculture.

Loi n° 1999-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. 1999.

Notes

Les teneurs en nitrates augmentent dans les nappes phréatiques jusqu'en 2004 puis se stabilisent mais de fortes disparités régionales existent. Commissariat général au développement durable - Le point sur n°161 – mai 2013. 4 p.

Les « infrastructures agroécologiques » : état des lieux dans les communes françaises - 24 octobre 2012. Commissariat général au développement durable - Le point sur - n°145. 2012. 4 p.

Biodiversité et évolutions des pratiques agricoles - Recherches et analyses pour l'action publique. Commissariat général au développement durable - Le point sur - n°171. 2013. 4 p.

Aides au développement agricole identifiées chez FranceAgriMer. 1 p.

Fiche Europe : Élaboration des futurs programmes européens 2014/2020. Jacques Bourdreux. 2013 (2012). 3 p.

Fiche Europe programmes plurifonds. Jacques Bourdreux. 2013. 7 p.

Rapport PNDAR - Deuxième partie (Le cadre européen...). Jacques Bourdreux. 2013. 7 p.

La politique de l'État en matière de développement durable : son influence sur l'évolution des métiers du conseil en agriculture. Danielle Gozard, Jean-Pierre Lebrun, Constant Lecoeur, Max Magrum, Alain Marcoux, Gilbert Pescatori, Xavier Toussaint - CGAAER . Animation 5^{ème} section. 2012. 20 p.

Les jeunes agriculteurs « professionnels » ont reçu un enseignement agricole de bon niveau. Agreste - Les cahiers n° 41 - septembre 1999. 9 p.

Note d'orientation relative à la préparation du programme national de développement agricole et rural 2014-2020. DGPAAT - DGER. 2012. 7 p.

Quelles attentes, en région et pour la période 2014 - 2020 vis à vis du Programme national de développement agricole et rural ? Séminaire organisé par le Ministère de l'agriculture et de l'agroalimentaire/DGPAAT conjointement avec l'APCA. 2012. 34 p.

Synthèse de l'évaluation à mi-parcours du programme de développement rural hexagonal. Centre d'études et de prospective n° 40 - mars 2012

L'offre de conseil agricole en Afrique : les défis de la pluralité. La fondation FARM. 2013. 4 p.

Une histoire des conseillers et conseillères agricoles. - Rencontre avec Sylvain Brunier (historien, Université de Grenoble). 25 juin 2013 Compte rendu. 2012. 3 p.

Publications universitaires

Une histoire des conseillers et conseillères agricoles - Sylvain Brunier - Université de Grenoble - Présentation pour le CEP - 25 juin 2013. Sylvain Brunier - Université de Grenoble - Thèse d'histoire soutenue en décembre 2012. 2013. 38 p.

Accompagnement technique et économique des agriculteurs : éléments de prospective - Le cas du conseil en énergie. Mélanie Gambino, Fabienne Portet - Centre d'Études et de Prospective - Service de la statistique et de la prospective. 2010. 11 p.

Accompagner et vendre : Les firmes de l'agrofourmiture dans l'innovation et le conseil en agriculture. Cahier agricole - Frédéric Goulet - Cirad Montpellier. 2011. 5 p.

Agriculteurs, société et environnement : Séminaire de réflexion sur l'évolution du conseil en agriculture et des métiers du développement. Communication à l'atelier 4 « La prise en compte des questions environnementales ». Jacques Rémy. INRA Ivry-sur-Seine - APCA-INRA. 2003. 5 p.

Quelles opportunités pour les coopératives agricoles de structurer une politique de développement durable - Colloque International - Paris - 6 et 7 novembre 2012. Françoise Ledos - Coop de France, P. Berthelot, O. De Carné, E. Cherdo, S. Garin, P. Goux, C. Mouron, M. Tobias - organisé par SFER, Coop-de-France, INRA, ESSEC Business School et Bordeaux Sciences Agro - les 6 et 7 novembre 2012 à Paris. 2012. 11 p.

Coopératives de diversification : création d'emplois, maintien d'exploitations et reterritorialisation de l'agriculture - Colloque International - Paris - 6 et 7 novembre 2012. Mondy Bernard, Vincq Jean-Louis, Gafsi Mohamed - organisé par SFER, Coop-de-France, INRA, ESSEC Business School et Bordeaux Sciences Agro - les 6 et 7 novembre 2012 à Paris. 2012. 31 p.

Comment vendre un produit incertain ? Activités de détachement et d'attachement d'une firme d'agrofourmiture. Frédéric Goulet - CIRAD Montpellier - Ronan Le Velly. 2003. 25 p.

Conseillers (agronomiques) demain : savoirs informels et politiques en crise - Colloque International « Crise et/en éducation ». Université Paris Ouest, Nanterre - Olivia David, Claude Delbos, Claude Falgas. 2011. 9 p.

Développement agricole et conseil aux agriculteurs : de la productivité au développement durable. Vedel G. In J. Rémy, et al., eds. Conseiller en agriculture, INRA-Éducagri, Paris, Dijon. 2006. 21 p.

Économie des services et politiques publiques de conseil agricole. Pierre Labarthe, Catherine Laurent - INRA Paris - Cahier agricole. 2011. 9 p.

Transformations institutionnelles et nouveaux modèles de conseil agricole en Europe - Formations, qualification, encadrement - Agriculteurs 2025 (powerpoint). Hervé Savy, Jacques Rémy, Pierre Labarthe. 2011. 17 p.

Invisibilité et visibilité : trois regards sur l'histoire des conseillers agricoles. Colloque INRA SFER CIRAD « 4^{èmes} journées de recherches en sciences sociales » Rennes. 2010. 9 p.

L'activité de conseil en grandes cultures : d'une épreuve à une autre - Colloque SFER « Conseil en agriculture : acteurs, marchés, mutations ». M.N. Guillotab, P. Olryb, M. Cerfa - INRA, UR SenS 1326, France. 2010. 12 p.

La privatisation du conseil agricole en question : Évolutions institutionnelles et performances des services de conseil dans trois pays européens (Allemagne, France, Pays-Bas). La privatisation du conseil agricole (résumé). Pierre Labarthe. 2006. 405.

Le conseil agricole réalisé par les centres de gestion. Étudiants en stage de fin d'études sous l'égide de Claude Compagnone, INRA Dijon et Fabrice Goulet, CIRAD, dans le cadre du réseau de recherche CARPE, « Conseil technique aux agriculteurs : Rôle et pratiques des organismes Economiques ». 2013. 51 p.

Les Chambres d'agriculture françaises face à la marchandisation du conseil aux agriculteurs. Sandrine Petit, Claude Compagnone, Bruno Lemery, Francois Kockmann, Pascale Moretty - INRA - Cahier agricole. 2011. 7 p.

Les disparités d'accès au conseil. Le cas de la région Rhône-Alpes. Patrick Mundler, Pierre Labarthe et Catherine Laurent - Économie rurale. 2010 et 2006. 19 p.

Les transformations du conseil face à une nouvelle agriculture. Guy Faure, Claude Compagnone - Cirad Montpellier. 2011. 6 p.

Modélisation de la relation de conseil : Projet Casdar 9068 « Conseillers Demain », Action 1.3. Charles-Antoine Gagneur - INRA Sens. 2012. 69 p.

Privatisation du conseil et évolution de la qualité des preuves produites pour les agriculteurs. Pierre Labarthe, Catherine Laurent - INRA-AgroParisTech. 2010. 14 p.

Quelles formes d'accompagnement des agriculteurs à l'innovation ? Claude Compagnone - AgroSup Dijon – INRA - Revue Pour. 2011. 5 p.

Quelques défis du conseil coopératif pour le développement de systèmes agricoles durables et pistes de recherche. Villemaine Robin - INRA Dijon. 2012. 12 p.

Quels conseils pour la conversion à l'agriculture biologique (AB), modèle d'accompagnement vers des systèmes écologisés ? Natacha Sautereau, INRA. 2010. 9 p.

Quels sont les enjeux et les perspectives d'évolution du conseil agricole en France ? Maryline Filippi Université de Bordeaux - Amanda Vargas - 3^{èmes} journées de recherches en sciences sociales INRA SFER CIRAD. 2009. 23 p.

Réduire l'usage des pesticides. Un défi pour le conseil aux agriculteurs. Économie rurale - Numéro 324. Philippe Aujas, Anne Lacroix, Stéphane Lemarié et Raymond Reau. 2011. 17 p.

Services immatériels et verrouillage technologique. Le cas du conseil technique aux agriculteurs. Pierre Labarthe - UMR SAD-APT, INRA. 2010. 24 p.

Trajectoires d'innovation des services et inertie institutionnelle : dynamique du conseil dans trois agricultures européennes. Pierre Labarthe. 2005. 24 p.

Une co-construction territoriale des règles du travail d'éleveur ? Christian Nicourt et Jean-Max Girault - Économie rurale n°291 - INRA, unité TSV, Ivry. 2006.

Une perspective européenne (powerpoint). Pierre Labarthe, Marianne Cerf - INRA. 2006 ? 17 p.

Une histoire des conseillers et conseillères agricoles 1945-1983 - Présentation de la thèse de Sylvain Brunier Université de Grenoble dans le cadre des rencontres du CEP. Thèse d'histoire soutenue en décembre 2012 - Sources historiques et archives de la Chambre d'agriculture de la Savoie, archive de l'INRA à Yvry. 2012. 3 p.

Enquête

Le conseil en agriculture. SCEES - Structure n° 128. 1982. 37 p.

Presse

L'agriculture écologiquement performante - Bretagne (AEP), Ouest France, lundi 01 juillet 2013, 1 p.

Des remous dans le développement agricole, Ouest France, juin 2013, 1 p.

L'agro-écologie une force pour la France : Partout à travers la France... Les mesures agroenvironnementales, Alim'agri 1555 - Produisons autrement, 2013, 14 p.

Les agriculteurs auront à participer au redressement des comptes publics, Agra presse hebdo n° 3405, 2013, 1 p.

Repenser l'accompagnement des nouveaux modèles agroécologiques, Labarthe - Agra presse. 2013. 4 p.

Résonance : Entre familles, marchés et politiques publiques : le conseiller agricole. INRA mensuel (journal interne), n° 127. 2006. 3 p.

Développement agricole « définition », http://fr.wikipedia.org/wiki/D%C3%A9veloppement_agricole, 8 p.

Méthodologie

Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique. Service de presse de Matignon – Paris, 2013, 24 p.

Enquête de satisfaction Chambre d'agriculture de Haute-Loire (questionnaire), SCEES, 4 p.

Évaluation de politique publique (powerpoint), Comité de pilotage du 15 mars 2013, 2013, 12 p.

Évaluation des programmes FEADER : approches et méthodes, Zélie Peppiette - DG AGRI unité évaluation Commission européenne, 2012, 10 p.

L'évaluation des Fonds structurels vue de l'Union européenne ou de la France : continuité et ruptures. Éric Monnier - Séminaire SFE, 2012, 10 p.

L'évaluation des politiques publiques : quelques éléments de méthode, CEP : Centre d'études et de prospective, 2013, 10 p.

Politique européenne de développement régional : approches et méthodes d'évaluation, Marielle Riché Commission européenne - DG REGIO – Unité évaluation, 2012, 12 p.

Divers

L'agriculture au cœur de la gestion durable de l'eau : quels acquis, partenariats et perspectives ?

Actes du colloque Assemblée nationale, jeudi 25 mars 2010 (projet Gestion durable des ressources en eau, ACTA-APCA, avec la contribution financière du CASDAR), 2010, 38 p.

Les mesures agroenvironnementales, guide Feader : initiatives réussies et originales, dans les différentes régions de France, « produisons autrement », 2012, 32 p.

Agriculteurs produisons autrement : conférence nationale du 18 décembre 2012, dossier participant, 2012, 40 p.

La protection des végétaux et l'utilisation des produits phytosanitaires : actions des Chambres d'agriculture, APCA, 26 p.

Contribution des Chambres d'agriculture à l'agro écologie, APCA - Terre d'avenir, 2013, 8 p.

Contribution des Chambres d'agriculture au développement agricole : les groupes d'agriculteurs. APCA - Terre d'avenir, 2013, 8 p.

Liste des sigles

AFCCI	Assemblée des Chambres françaises de commerce et d'industrie
ACTA	Association de coordination de technique agricole
ADAR	Agence de développement agricole et rural
ADASEA	Association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
ADF	Association des Départements de France
AKIS	Agriculture Knowledge and Innovation System
ANDA	Association nationale pour le développement agricole
ANSGAEC	Association nationale des sociétés et groupements agricoles d'exploitation en commun
APCA	Assemblée permanente des Chambres d'agriculture
ARF	Association des Régions de France
AXEMA	Union des industriels de l'agro-équipement
BTS	Brevet de technicien supérieur
BVA	Institut d'études de marché et d'opinion
CASDAR	Compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et rural
CCI	Chambres de commerce et d'industrie
CDA	Chambre départementale d'agriculture
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CER	Centre d'économie rurale
CEP	Centre d'études et de prospective (ministère de l'agriculture)
CETA	Centre d'études techniques agricoles
CETIOM	Centre technique interprofessionnel des oléagineux métropolitains
CFPPA	Centre de formation professionnelle et de promotion agricole
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGDD	Commissariat général au développement durable
CIMAP	Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CIVAM	Centre d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural
CNJA	Centre national des jeunes agriculteurs
CNPF	Centre national de la propriété forestière
COREDEF	Comité régional recherche développement formation
CPER	Contrat de plan État-Région
CRA	Chambre régionale d'agriculture

CRAE	Commission régionale agro-environnementale
CRPF	Centre régional de la propriété forestière
CSO	Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire
CUMA	Coopérative d'utilisation de matériel agricole
CVO	Cotisation volontaire obligatoire
DAAF	Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DDT	Direction départementale des territoires
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGER	Direction générale de l'enseignement et de la recherche
DGPAAT	Direction générale des politiques agricoles, alimentaires et des territoires
DOM	Département d'outre mer
DRAAF	Direction régionale l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DRFIP	Direction régionale des finances publiques
EDE	Établissement de l'élevage
EPI	Étude prévisionnelle d'installation
ETP	Équivalent temps plein
FAFSEA	Fonds d'assurance formation des salariés des exploitations agricoles
FCE	France conseil élevage
FDCUMA	Fédération départementale des CUMA
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FNA	Fédération du négoce agricole
FNAB	Fédération nationale de l'agriculture biologique
FNCE	Fédération nationale du conseil en élevage
FNCER	Fédération nationale des centres d'économie rurale
FNCIVAM	Fédération nationale des Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural
FNCOFOR	Fédération nationale des communes forestières
FNCUMA	Fédération nationale des CUMA
FNDON	Fédération nationale de défense contre les organismes nuisibles
FNGDS	Fédération nationale des groupements de défense sanitaire.
FNGEDA	Fédération nationale des groupes d'études et de développement agricole
FNLON	Fédération nationale de lutte contre les organismes nuisibles
FNSR	Fédération nationale des services de remplacement

FREDON	Fédération régionale de lutte et de défense contre les organismes nuisibles
FSE	Fonds social européen
GAB	Groupement des agriculteurs biologiques
GEDA	Groupes d'étude et de développement agricole
GIS	Groupement d'intérêt scientifique
GVA	Groupement de vulgarisation agricole
IAASTD	<i>International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development</i>
IALB	<i>Internationale Akademie land- und hauswirtschaftlicher Beratungskräfte</i>
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
InPACT	Initiatives pour une agriculture citoyenne et territoriale
INRA	Institut national de la recherche agronomique
IRD	Institut de recherche pour le développement
IRSTEA	Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
ITA	Institut technique agricole
JAC	Jeunesse agricole catholique
LFI	Loi de finances
LOA	Loi d'orientation agricole
LOADDT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
MRJC	Mouvement rural de jeunesse chrétienne
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
ODEADOM	Office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer.
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONVAR	Organisme national à vocation agricole et rurale
OPCALIM	Organisme paritaire collecteur agréé des industries alimentaires, de la coopération agricole et de l'alimentation en détail
PAC	Politique agricole commune
PDE	Plan de développement de l'exploitation

PRDR	Programme régional de développement rural
PDRH	Programme de développement rural hexagonal
PEI	Programmes européens pour l'innovation
PLF	Projet de loi de finances
PNDAR	Programme de développement agricole et rural
POSEI	Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité
PPRDF	Plan pluriannuel régional de développement forestiers
PRAD	Plan régional de l'agriculture durable
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RICA	Réseau d'information comptable agricole
RITTA	Réseau d'innovation technique et de transfert agricole
RMT	Réseau mixte technologique
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAU	Surface agricole utile
SCA	Système de conseil agricole
SCAR	<i>Standing Committee on Agricultural Research</i>
SCEES	Service central des études économiques et des statistiques du ministère de l'agriculture
SGMAP	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
SICA	Société d'intérêt collectif agricole
SIQO	Signes officiels de qualité et d'origine
SNGTV	Société nationale groupements techniques vétérinaires
SRADDT	Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
TATFNB	Taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti
TRAME	Tête de réseaux pour l'appui méthodologique aux entreprises
UMT	Unité mixte de technologie
UTA	Unité de travailleur agricole
VIVEA	Fonds d'assurance formation des entrepreneurs du vivant

Modernisation de l'action publique

Évaluation de la politique de développement agricole

L'évaluation de la politique de développement agricole, réalisée dans le cadre de la modernisation de l'action publique à la demande du ministre de l'agriculture, vise à apprécier les inflexions à apporter au dispositif existant pour accompagner la transition de l'agriculture vers des performances multiples, en particulier économique et environnementale.

L'efficacité de la politique est appréciée au regard des objectifs donnés par la Loi de 1999, après en avoir confirmé la pertinence. Globalement cette appréciation fait apparaître :

- une élévation très nette de la qualification des exploitants agricoles,
- des résultats favorables à la compétitivité économique de l'agriculture française,
- des résultats positifs en matière de qualité des produits,
- des résultats plus nuancés pour ce qui est de la protection de l'environnement dont la traduction dans les orientations et dans la mise en œuvre a tardé,
- une prise en compte insuffisante de l'emploi et des conditions de travail.

Les ressources publiques affectées au développement agricole par l'État, mais également par les collectivités territoriales et dans une moindre mesure par l'Union européenne, ont été évaluées à 450 M€ environ pour l'année 2011. Elles représentent une part essentielle des budgets des Instituts techniques agricoles, des Chambres d'agriculture, et des organismes nationaux à vocation agricole et rurale regroupées par l'État sous le sigle ONVAR.

De 2009 à 2013, une partie de ces ressources a alimenté une dynamique d'appels à projets favorable au transfert d'innovation, qui a commencé à orienter la politique au regard de l'attente sociétale vis-à-vis d'une performance tant environnementale qu'économique.

Le maillage du secteur agricole par les acteurs du développement agricole est important.:

- près de 23 500 conseillers tant privés que publics, dont un tiers relève des Chambres d'agriculture, interviennent à des degrés divers auprès des exploitations agricoles françaises,
- les organismes porteurs de la politique publique de développement agricole, Instituts techniques et Chambres d'agriculture surtout, emploient près de 10 000 salariés.

La satisfaction importante des agriculteurs, confirmée par les résultats du sondage effectué auprès de 2 500 agriculteurs en juin 2013 dans le cadre de cette évaluation, est tempérée par la persistance de démarches descendantes, ainsi que par une hétérogénéité dans l'accès au conseil.

L'efficacité en matière d'amélioration du niveau de compétence des agriculteurs dont un grand nombre est bénéficiaire de la politique, et l'efficacité des initiatives pilotes de développement agricole en faveur de la prise en compte de l'environnement constituent un atout pour la puissance publique au moment où elle s'engage dans l'orientation ambitieuse de la double performance.

Trois scénarios théoriques ont cherché à décrire des futurs possibles contrastés pour le développement agricole afin d'alimenter la réflexion en appréciant les conséquences possibles

- d'une inflexion de la politique,
- de la régionalisation du développement agricole,
- de la libéralisation du conseil et du financement de la concurrence.

C'est sur la base du diagnostic, ainsi que des réflexions qu'il alimente, qu'ont été formulées des recommandations visant l'outil mis au service de la politique du développement agricole...



Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
251, rue de Vaugirard
75732 Paris Cedex 15

Crédit photos : ministère de l'agriculture et de l'agroalimentaire et de la forêt