

Décembre 2013  
volume n°3 / numéro n°2  
www.agronomie.asso.fr

# Agronomie

## environnement & sociétés

La revue de l'association française d'agronomie



# Conseil et formation

## en agronomie :

Adaptation aux nouveaux défis de l'agriculture

Association Française  
**AGRONOMIE**



Agronomie, Environnement & Sociétés est une revue à comité de lecture et en accès libre éditée par l'Association Française d'Agronomie (AFA) sous le numéro ISSN 1775-4240. Plus d'informations [www.agronomie.asso.fr/aes](http://www.agronomie.asso.fr/aes). L'AFA est une association à but non lucratif qui publie des travaux en accès libre.

Les articles sont publiés sous la licence Creative Commons2.0. La citation ou la reproduction de tout article doit mentionner son titre, le nom de tous les auteurs, la mention de sa publication dans la revue AE&S et de son URL, ainsi que la date de publication.

## Le CAS-DAR, une politique publique pour le développement agricole et rural

### CAS-DAR, a public policy for agriculture and rural development

Ghislaine URBANO<sup>1</sup>, Hervé BOSSUAT<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Retraîtée du ministère chargé de l'agriculture, chargée de mission sur le CAS-DAR - E-mail: ghislaine.urbano@orange.fr

<sup>2</sup>Chargé de mission CAS-DAR au bureau de l'aménagement des territoires et du développement agricole à la DGPAAT du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt - E-mail: hervé.bossuat@agriculture.gouv.fr - Tél. : 01 49 55 54 49

#### Résumé

Après avoir rappelé l'histoire de la création du CAS-DAR, cet article présente la diversité des programmes et projets (programmes pluriannuels et projets lauréats des appels à projets) financés par le CAS-DAR (taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations) et leurs modalités de gestion. A la lumière des enjeux stratégiques européen et national, les possibles évolutions pour la future programmation du Programme national de développement agricole et rural sont esquissées.

#### Mots-clés

CAS-DAR, PNDAR, développement agricole et rural, agriculteurs, pratiques, agroécologie, durabilité, innovation.

#### Summary

After recalling the history of the creation of CAS-DAR, this article presents the diversity of programs and projects (multi award-winning projects and calls for projects programs) funded by CAS-DAR (tax on sales of farms) and management arrangements. In the light of european and national policy issues, possible changes in the future programming of the national program for agriculture and rural development are outlined.

#### Introduction

Le Programme National de Développement Agricole et Rural (PNDAR) constitue un outil important d'orientation en matière de politique publique dans le domaine de l'agriculture. Il détermine les priorités de la recherche appliquée et du développement agricole et rural que le ministère chargé de l'agriculture a fixées après concertation avec les organisations professionnelles. Son instrument financier est le Compte d'Affectation Spéciale pour le Développement Agricole et Rural (CAS-DAR), créé par la loi de Finances de 2006. Sur le plan réglementaire, il convient de rappeler que la loi de Finances de 2006

définit les dépenses relatives au développement agricole et rural, en s'appuyant sur le code rural (article L 820-1) qui donne la définition suivante du développement agricole :

« 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'expérimentation et d'expertises ;
- La diffusion des connaissances par l'information, la démonstration, la formation et le conseil ;
- L'appui aux initiatives locales entrant dans le cadre de sa mission ».

Le PNDAR actuellement en cours a été défini pour la période 2009-2013. Il est constitué pour la plus grande part (environ 80 % du budget total annuel du CAS-DAR) des programmes annuels mis en œuvre dans le cadre des contrats d'objectifs conduits par les instituts techniques agricoles et leur tête de réseau, l'Association de coordination des techniques agricoles (ACTA), les chambres d'agriculture et leur tête de réseau, l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), Coop de France et ses fédérations, d'autres Organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR)<sup>1</sup>. S'y ajoutent le programme en faveur de la génétique animale, quatre appels à projets<sup>2</sup>, ainsi que des actions d'accompagnement sur des thématiques innovantes.

### Le CAS-DAR, l'outil essentiel pour l'orientation et le financement du développement agricole et rural en France depuis les années 2000

Des années 60 et jusqu'en 2002, le développement agricole a été financé par l'Association nationale pour le développement agricole (ANDA), grâce à un Fonds national de développement agricole (FNDA) alimenté par une dizaine de taxes parafiscales par filière sur les produits agricoles. Mais en 2002, l'incapacité de l'ANDA à se réformer pour tenir compte des recommandations de la Cour des comptes (difficultés de recouvrement des taxes parafiscales, financement d'activités syndicales étrangères au développement agricole,...) a conduit les pouvoirs publics à prononcer sa dissolution.

Le relais a d'abord été pris par un établissement public, l'ADAR (Agence de développement agricole et rural) et il a été procédé d'une part, au remplacement des taxes parafiscales par filière par une taxe unique sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles recouvrée par les services fiscaux, d'autre part, au transfert de la charge du financement des syndicats agricoles sur le budget général du ministère de l'agriculture.

Puis, en raison de problèmes de gouvernance, l'Etat a décidé de faire gérer le fonds public du CAS-DAR par ses services à partir de 2006.

Le CAS-DAR est alimenté par 85 % des recettes de la taxe de Développement agricole et rural (DAR) sur le chiffre

<sup>1</sup>voir la liste de ces organismes infra

<sup>2</sup>« innovation et partenariat », « recherche finalisée », « sélection végétale », « réseaux mixtes technologiques ».

d'affaires des exploitations agricoles (Les autres 15% sont destinés aux subventions aux syndicats agricoles reconnus). On est passé d'une gestion par les professionnels (ANDA) à une gestion du CAS-DAR par le ministère chargé de l'agriculture.

Actuellement et depuis 2008, la gestion du CAS-DAR est décomposée en deux programmes confiés :

- L'un, à la Direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER), le programme 776 « recherche appliquée et innovation ». Il est composé des programmes de l'ACTA et des instituts techniques, de leurs actions d'accompagnement sur des thématiques innovantes, et d'appels à projets (« innovation et partenariat », « recherche finalisée » et « Réseaux mixtes technologiques (RMT) ») et depuis 2011, le programme de sélection variétale ;
- L'autre, à la Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT), le programme 775 « développement et transfert ». Il est composé des programmes de l'APCA et des chambres d'agriculture, de Coop de France et des autres organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR) et de leurs actions d'accompagnement sur des thématiques innovantes. Y est également compris, depuis 2011, le programme d'amélioration génétique animale.

L'ensemble forme le Programme national de développement agricole et rural (PNDAR) dont la coordination est assurée par la DGER. Elle préside également la Commission technique « développement agricole et rural » du Conseil supérieur d'orientation de l'agriculture (CT/CSO) qui réunit les représentants de la profession agricole et de l'administration.

## **Le Programme national de développement agricole et rural (PNDAR) 2009 -2013, un dispositif favorisant les liens recherche-formation-développement et les liens entre acteurs**

### ***Le dispositif : les quatre contrats d'objectifs et les programmes pluriannuels, et la gouvernance (priorités, comités scientifiques, évaluation)***

Le premier PNDAR 2004-2008 élaboré par l'ADAR avait coïncidé avec la mise en place des premiers contrats d'objectifs (COB) avec l'ACTA et l'APCA pour certains des bénéficiaires des crédits du développement agricole et rural (instituts techniques et chambres d'agriculture) : c'était une petite révolution puisqu'il s'agissait de favoriser le travail en réseau, mais surtout de passer d'une logique de guichet à une logique de programmation pluriannuelle, sur le modèle des établissements publics contractualisant avec l'Etat.

Pour le PNDAR 2009-2013, plusieurs traits marquants sont à souligner. Une note d'orientation du ministère de l'agriculture rappelle les grands enjeux de l'agriculture, fixe six objectifs, définit quatre orientations déclinées en vingt-six actions possibles, dont trois obligatoires. La note fixe également des règles pour l'élaboration et la mise en œuvre des programmes pluriannuels : exposé de la stratégie globale, nombre limité d'actions, concentration des moyens

humains pour renforcer le ciblage et donner une meilleure visibilité au programme CAS-DAR, incitation à raisonner en mode projet. Cette nouvelle programmation institue l'extension des contrats d'objectifs et la généralisation de comités scientifiques.

Les contrats d'objectifs sont étendus aux quatre « têtes de réseau ». En plus de ceux passés, l'un avec l'APCA pour le groupe des chambres d'agriculture, l'autre avec l'ACTA pour le groupe des instituts techniques, deux nouveaux contrats sont passés d'une part avec Coop de France et d'autre part avec les autres ONVAR ; ces derniers (qui n'ont pas de tête de réseau commune) avaient été invités à se rapprocher pour élaborer leur contrat. Concernant les Chambres, cette programmation institue le passage à la régionalisation, avec l'élaboration d'un Programme régional de développement agricole et rural (PRDAR) par chaque chambre régionale.

Les enjeux affichés dans la note d'orientation du Ministère chargé de l'agriculture sont très marqués par le Grenelle de l'environnement et les Assises de l'agriculture. Il s'agit de coordonner et de fédérer les actions de développement en articulant les objectifs de la politique agricole et les besoins des agriculteurs. Aussi, le PNDAR doit viser à :

- Contribuer à une agriculture productive, compétitive et adaptée aux marchés, soucieuse de la qualité environnementale de ses modes de production, répondant aux besoins des agriculteurs et de la société ;
- Fournir des services aux agriculteurs, avec la production d'innovations, la diffusion et la valorisation des résultats, la fourniture de conseils de proximité ;
- « Produire plus et produire mieux », pour répondre aux défis de l'économie, de la croissance des marchés, de l'environnement, d'une croissance territorialisée.

Cette note précise six objectifs qui sont assignés à ce PNDAR 2009-2013 :

- Anticiper et produire des innovations tant organisationnelles que technologiques ;
- Renforcer la diffusion et la valorisation des résultats auprès des agriculteurs ;
- Assurer un conseil de proximité de qualité accessible à un large public d'agriculteurs et adapté à l'évolution des structures des exploitations. Le développement doit lui fournir les outils permettant d'exercer son métier dans les meilleures conditions d'efficacité, de liberté et de sécurité ;
- Traiter la diversité de l'activité agricole ;
- Renforcer la libre initiative et l'autonomie de décision des exploitants agricoles et les inciter à être acteurs dans l'émergence de projets collectifs innovants ;
- Situer les innovations dans le contexte européen et international.

Par ailleurs quatre orientations (centrées sur l'agronomie, les produits, les territoires, les métiers) ont conduit à la déclinaison des vingt-six actions dont trois d'entre elles, inspirées du Grenelle de l'environnement, ont été rendues obligatoires pour être reprises dans les contrats d'objectifs :

- Améliorer l'efficacité des intrants dans les productions animales et végétales ;
- Concevoir des systèmes optimisant les ressources propres de l'exploitation ;

- Développer l'agriculture biologique et organiser ses filières.

Ce sont ces orientations et actions qui ont permis aux quatre familles d'acteurs de structurer leur contrat d'objectifs et d'élaborer leurs programmes pluriannuels et annuels de développement agricole et rural des organismes. L'installation de comités scientifiques est généralisée, suivant une recommandation de la Cour des Comptes, auprès de chaque famille d'acteurs. Leur constitution s'est faite au fil du temps : l'ACTA s'est dotée d'un Conseil d'orientation scientifique et technique (COST) dans les années 80, suivie en 2005 par l'APCA avec un Comité scientifique d'appui au développement et à l'innovation (CSADI), puis en 2007 par Coop de France, avec un Comité scientifique d'évaluation (CSE) et en fin 2008 par les ONVAR, avec un Comité scientifique et technique (CST). Cette année a également vu la mise en place d'une telle instance pour l'agriculture biologique. Ces conseils scientifiques sont des instances consultatives, indépendantes, et ils sont présidés par une personnalité scientifique. Ils ont deux types de missions, d'une part formuler des avis et recommandations sur les projets de programmes relevant du CAS-DAR et d'autre part accompagner les réflexions des organismes sur le contenu, l'évaluation, l'évolution des programmes, les partenariats.

### **Le contrat d'objectifs et les programmes pluriannuels du groupe des instituts**

La loi d'orientation agricole de 2006<sup>3</sup> a instauré, en plus des contrats d'objectifs par réseaux, une procédure de qualification pour les instituts techniques. Cette qualification est attribuée suite à une évaluation menée dans le cadre d'un cahier des charges visant à reconnaître les compétences des organismes. Cette procédure permet aux organismes qualifiés de bénéficier du CAS-DAR<sup>4</sup>.

En 2007, la première procédure de qualification a conduit à reconnaître quinze instituts qualifiés en plus de l'ACTA : ANITTA, ARVALIS, ASTREDHOR, CETIOM, CTIFL, IDF, IFPC, IFIP, IFV, IDELE, ITAVI, ITB, ITEIPMAI, ITL<sup>5</sup>, UNIP.

En 2012, une nouvelle procédure de qualification a reconnu les instituts suivants : ARVALIS, ASTREDHOR, CETIOM, CTIFL, FNPPPT, IDF, IFPC, IFIP, IFV, IDELE, ITAB, ITAVI, ITB, ITEIPMAI.

Le contrat d'objectifs avec l'ACTA a retenu dix actions, inscrites dans trois des quatre orientations (l'émergence de projets territoriaux n'a pas été retenue par les instituts). Puis les programmes sont élaborés par chaque institut avec des actions relevant de logiques de filières, consistant en

<sup>3</sup> Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006

<sup>4</sup> ANITTA : Association nationale interprofessionnelle et technique du tabac  
ARVALIS - Institut du Végétal

ASTREDHOR : Association nationale des structures d'expérimentation et de démonstration en horticulture

CETIOM : Centre technique interprofessionnel des oléagineux métropolitains

CTIFL : Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes

FNPPPT : Fédération nationale des producteurs de plants de pomme de terre

IDF : Institut pour le développement forestier. Cet institut ne bénéficie pas du CASDAR, le secteur forestier étant hors de son champ

IFIP : Institut français de la filière porcine (ex Institut technique du porc)

IFPC : Institut français des productions d'arômes

IFV : Institut français de la vigne et du vin

IDELE : Institut de l'élevage

ITAB : Institut technique de l'agriculture biologique

ITAVI : Institut technique de l'aviiculture

ITB : Institut technique français de la betterave industrielle

ITEIPMAI : Institut technique interprofessionnel des plantes à parfum, médicinales et aromatiques

ITL : Institut technique du lin

UNIP : Union nationale interprofessionnelle des plantes riches en protéines

<sup>5</sup> ITL a fusionné avec ARVALIS en 2011

des expérimentations, de la production de références essentiellement dans les domaines de la santé des plantes et des animaux, de l'amélioration des itinéraires de production. Chaque institut est doté d'un conseil scientifique présidé par une personnalité de la recherche publique.

### **Le contrat d'objectifs et les programmes pluriannuels du groupe des Chambres d'agriculture**

Le groupe est composé de l'APCA, des vingt et une Chambres régionales d'agriculture (CRA) de la métropole, des chambres départementales de quatre DOM, des cinq massifs montagneux.

Le contrat d'objectifs a retenu vingt actions, inscrites dans les quatre orientations pour le groupe des chambres. Parmi ces actions, six sont rendues obligatoires (trois choisies par l'APCA (veille sanitaire, références, services de remplacement en plus des trois du Ministère).

Les actions portent sur des expérimentations, du conseil collectif, ... Des dynamiques nouvelles ont été lancées ou renforcées sur des thèmes tels que l'agriculture biologique, les circuits courts, la biomasse, la biodiversité et, pour certaines Chambres régionales, des projets de territoires.

L'élaboration et la mise en œuvre des Programmes régionaux de développement agricoles et rural (PRDAR) ont contribué à la mutualisation régionale des moyens, démarche articulée avec la réforme « Terres d'Avenir »<sup>6</sup> lancée en 2009 dans le cadre de la modernisation des politiques publiques. L'animation des PRDAR est confiée, pour le programme global, à des référents régionaux (de chambre régionale) et pour les actions à des pilotes d'action (de chambre régionale ou départementale), ce qui constitue une évolution importante pour les échanges entre régions et à l'intérieur d'une même région.

Les chambres régionales ont mis en place un Comité d'orientation recherche développement formation (COREDEF)<sup>7</sup> pour les appuyer dans le suivi de leur programme et veiller à la cohérence des actions conduites en matière de recherche, développement et formation. Sa composition, définie à l'initiative de la CRA et approuvée par le Préfet de région, permet de réunir les partenaires régionaux et départementaux, essentiellement agricoles. Le Conseil régional et la DRAAF y assistent avec une voix consultative et leur rôle y est aujourd'hui très modeste.

### **Le contrat d'objectifs et le programme pluriannuel de Coop de France**

Coop de France regroupe dix-sept fédérations régionales ou interrégionales et six fédérations de métier nationales. La stratégie de Coop de France en matière de développement agricole et rural est définie en trois orientations stratégiques : renforcer la compétitivité des entreprises et l'organisation des filières ; développer des systèmes de production durables et accompagner les agriculteurs par un conseil global ; favoriser l'implication des agriculteurs dans les coopératives pour construire des projets collectifs innovants.

Ces orientations sont croisées avec les quatre orientations du PNDAR et le contrat d'objectifs a retenu sept actions

<sup>6</sup> Avec la réforme « Terres d'avenir », les chambres ont été invitées à consolider leur réseau autour des chambres régionales, de rechercher une mutualisation de leurs missions et de leurs fonctions.

<sup>7</sup> Les COREDEF ont été créés par décret en 2007, suite à la loi d'orientation agricole de 2006.

dont deux obligatoires (l'amélioration de l'efficacité des intrants et le développement de l'agriculture biologique). Les programmes annuels sont élaborés puis mis en œuvre sous la responsabilité de chefs de projet.

Même si le cœur de métier des coopératives reste l'économie, il faut souligner un engagement croissant du monde coopératif dans le domaine du développement.

Les actions sont mises en œuvre par plusieurs fédérations, régionales et de métier. Comme pour les chambres d'agriculture, des dynamiques ont été créées autour de l'agriculture biologique, des circuits courts, de la biomasse. Par ailleurs, d'importants travaux ont été développés sur la dimension territoriale (avec un croisement de la valorisation des productions et l'organisation des filières par l'action collective) et sur le développement durable.

### **Le contrat d'objectifs et le programme pluriannuel des ONVAR**

En 2008, les ONVAR sont composés de huit organismes : AFIP, ANSGAEC, FNCIVAM, InterAfocg, MRJC, SESAME, SRF, TRAME<sup>8</sup>. Ces organismes très diversifiés dans leurs domaines d'intervention se retrouvent sur des points communs : ce sont des structures souples et réactives animant des démarches collectives à partir d'initiatives d'agriculteurs. Ils se veulent des laboratoires d'initiatives novatrices, ancrés dans les territoires. La plupart d'entre eux s'investissent fortement dans le développement local. La coordination de leurs programmes CAS-DAR est assurée par l'un d'eux pour une année, de façon tournante.

Leur contrat d'objectifs comprend sept actions inscrites dans les deux seules orientations qui leur avaient été autorisées (l'émergence de projets territoriaux et l'innovation dans l'exercice des métiers).

Les actions s'inscrivent souvent dans une vision territoriale multi-acteurs. Des thèmes comme les circuits courts, la biomasse, le développement territorial font l'objet d'un investissement important.

Ce contrat d'objectifs a été l'occasion d'accentuer ou de démarrer la conduite d'actions communes entre eux.

### **Le programme de génétique animale**

Autrefois financé sur le budget de l'Etat, le programme de génétique animale correspond à des missions de service public comme le maintien de la diversité du patrimoine génétique en élevage ou le programme d'amélioration génétique pour la résistance à la tremblante du mouton.

Il fédère cent vingt organismes dont les conventions sont gérées par France AgriMer.

<sup>8</sup> AFIP : Association de formation et d'information pour le développement d'initiatives rurales  
ANSGAEC : Association nationale des sociétés et groupements agricoles pour l'exploitation en commun  
FNCIVAM : Fédération nationale des centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural  
InterAfocg : Inter association de formation collective à l'agriculture  
MRJC : Mouvement rural de jeunesse chrétienne  
SESAME : Service des échanges et des stages agricoles dans le monde. Leur activité a été suspendue en 2010  
SRF : Service de remplacement France (anciennement Fédération nationale des services de remplacement (FNSR))  
TRAME : Tête de réseaux pour l'appui méthodologique aux entreprises. Elle est composée de 4 réseaux : l'Association nationale des cercles d'échanges et de machines agricoles (ANCEMA), le Bureau de coordination de machinisme agricole (BCMA), la Fédération nationale des associations de salariés de l'agriculture pour la vulgarisation du progrès agricole (FNASAVPA), la Fédération nationale des groupes d'études et de développement agricole (FNGEDA).

### **Les appels à projets (AAP)**

La démarche d'appels à projets (AAP) a été mise en place en 2004 par l'ADAR sur recommandation de la Cour des Comptes pour encourager l'innovation, faciliter le travail collaboratif entre organismes et améliorer le dispositif de développement agricole. Les AAP ont comme objectif d'introduire une rupture face à une « logique d'abonnement ». D'une durée de trois ans, ils permettent de diversifier tant les actions que les acteurs. Quatre types d'AAP ont été créés :

L'AAP « innovation et partenariat », qui vise à produire des résultats opérationnels sous une forme transférable aux agriculteurs. Lancé en 2004, il concerne tous les organismes œuvrant en faveur du développement agricole. Il encourage le décloisonnement et le partenariat. Les thèmes sont fixés annuellement par le Ministère et validés par la CT/CSO. À titre d'exemple, en 2012, les thèmes étaient : agriculture compétitive et durable ; organisation économique et valorisation des productions ; agriculture et changement climatique. Des enveloppes sont réservées pour l'agriculture biologique, la réduction des produits phytosanitaires, ainsi que pour les circuits courts.

Les projets retenus sont surtout portés par les instituts techniques, les Chambres d'agriculture et les établissements d'enseignement agricole figurant surtout comme partenaires. On y trouve peu d'ONVAR.

Cet AAP est piloté par la DGER. Les lauréats sont désignés par le ministre chargé de l'agriculture après évaluation des projets par un jury d'experts indépendants. Deux évaluations ont été conduites, l'une sur l'AAP 2004-2005, l'autre sur l'AAP 2007 (cf. les synthèses sur le site CAS-DAR). Depuis 2004, ce sont vingt à trente projets par an qui ont été retenus.

L'AAP « recherche finalisée », lancé en 2009, est réservé aux instituts techniques agricoles. Il est néanmoins conduit en partenariat avec des acteurs de chambres d'agriculture et de l'enseignement. Destiné à soutenir la prise de risque, l'anticipation et les évolutions méthodologiques, il retient des priorités sur des thématiques innovantes. En 2012, les thèmes retenus étaient : production de connaissances sur les technologies émergentes ; production et validation de références permettant le développement de modèles multicritères pour l'aide à la décision ; conception et évaluation d'itinéraires techniques et de systèmes de production durables. En 2013, une enveloppe a été réservée pour l'agroécologie.

Cet AAP est piloté par l'ACTA. Les lauréats sont désignés par le Ministre chargé de l'agriculture après évaluation des projets par le COST de l'ACTA.

L'AAP « semences et sélections végétales », rattaché au CAS-DAR depuis 2011, porte sur des actions de recherche finalisée et concerne uniquement les organismes spécialisés sur cette thématique.

Il est piloté par la DGAL. Les lauréats sont désignés par le ministre chargé de l'agriculture après évaluation et classement des projets par un Comité technique permanent de la sélection végétale (CTPS). Depuis 2011, 28 projets ont été lancés.

Enfin, l'AAP « réseaux mixtes technologiques (RMT) » a été lancé en 2007, suite à la loi d'orientation de 2006 qui prévoit la mise en place de nouveaux modes de partenariats entre acteurs de la recherche, du développement et de la formation afin de renforcer l'innovation dans les secteurs agricole et agroalimentaire.

En finançant avant tout du temps d'animation, facteur clé de la réussite d'un projet collectif, le CAS DAR soutient l'activité d'un groupe travaillant sur toute la chaîne allant de la création de nouvelles connaissances (recherche), à leur application dans le secteur économique. Les RMT ont vocation à produire deux types d'effets : des effets à court/moyen terme (travaux, production de connaissances, valorisation en réponse à des questions immédiates) et des effets de long terme dans la création de liens approfondis et de relations entre les acteurs du RMT, liens à pérenniser. Les partenaires les plus présents sont ceux de la recherche et de l'enseignement supérieur, les instituts techniques, et les chambres d'agriculture. Ceux de l'enseignement technique et de la formation professionnelle sont moins nombreux. Il en est de même pour les fédérations de coopératives et les autres ONVAR.

Il est piloté par la DGER. Les lauréats sont désignés par le Ministre chargé de l'agriculture après évaluation et classement par les comités scientifiques de l'ACTA et de l'APCA. Les RMT sont labellisés pour une période de trois ans, renouvelables deux ans.

Depuis 2007, trente RMT ont été agréés (dix-sept en 2007, sept en 2008, trois en 2009, trois en 2010) et vingt-sept sont encore actifs en 2012 (seize dans le secteur agricole, dix dans le secteur agroalimentaire et un dans le secteur forestier).

Enfin, les maladies du bois de la vigne ont donné lieu, en 2009, à un appel à projet très spécifique (1,5 millions d'€ d'aide CAS-DAR, cinq projets lauréats), et une enveloppe d'un million d'€ est aussi réservée pour ce thème en 2013 au titre d'un "appel à propositions ciblé".

**Les actions d'accompagnement dites « thématiques innovantes »** viennent en complément des programmes annuels. Ces actions doivent concerner des opérations à caractère innovant, dans le cadre du développement agricole et rural et les organismes qui peuvent en bénéficier ne peuvent être que des organismes compétents en développement agricole et rural.

### **L'évaluation pour comprendre, juger, améliorer**

Après les remarques de la Cour des Comptes relatives à l'insuffisance d'évaluation de l'efficacité des aides, l'évaluation du développement agricole a été mise en place dès 2000 et s'est régulièrement développée depuis. Suite à l'arrêté de 2006<sup>9</sup> qui prévoit l'évaluation ex ante des projets de programmes par les comités scientifiques, l'évaluation est inscrite dans chacun des quatre contrats d'objectifs de la programmation 2009-2013, mais les modalités de sa mise en œuvre restent floues. Dès 2009, diverses initiatives ont été prises par les services du Ministère chargé de l'agriculture :

- Un séminaire d'information destiné aux responsables des structures (instituts techniques) pour les sensibiliser à l'évaluation ;

- Des sessions de formation organisées à l'attention des référents régionaux (chambres d'agriculture) et des chefs de projet (Coop de France, ONVAR) dans l'objectif de développer la culture de l'évaluation ;
- Une expérimentation conduite en 2010 avec des chambres d'agriculture volontaires qui a débouché sur la mise au point d'une nouvelle modalité d'évaluation : l'évaluation accompagnée<sup>10</sup> dont le principe est la co-construction entre l'équipe des agents de l'organisme (ici les chambres d'agriculture) et l'accompagnateur (un bureau d'études expérimenté en évaluation des politiques publiques). Ce type d'évaluation est aujourd'hui mise en œuvre par de nombreux organismes (plusieurs Chambres régionales d'agriculture, Coop de France) ;
- La réalisation d'évaluations externes confiées à des cabinets indépendants, spécialistes de l'évaluation pour bénéficier du regard extérieur et garantir leur qualité (objectives, rigoureuses, crédibles). Depuis 2010, plusieurs évaluations externes ont été réalisées<sup>11</sup>.

Ces différentes évaluations (externes, accompagnées) permettent de renseigner les responsables des programmes et le Ministère sur la pertinence, la cohérence, la qualité de la mise en œuvre et l'efficacité des PDAR. Partie intégrante de la démarche de projet, elles sont l'occasion de prendre du recul pour améliorer la connaissance des impacts des programmes et actions conduits et in fine d'améliorer la construction et la conduite des programmes ultérieurs. Elles accroissent la légitimité des actions conduites auprès des financeurs en rendant compte de ce qui a été réalisé, en favorisant la transparence.

### **Le volume financier du CAS-DAR**

En 2012, les montants mobilisés<sup>12</sup> ont été :

- 87,7 M€ pour les programmes annuels relevant de contrats d'objectifs (78 % du total du budget en 2012) : 41,8 M€ pour le groupe instituts, 40 M€ pour le groupe Chambres, 3 M€ pour Coop de France et 3 M€ pour les sept ONVAR ;
- 8,24 M€ pour le programme génétique animale (7 % du total) ;
- Environ 12,33 M€ pour les quatre appels à projets : « partenariat et innovation », « recherche finalisée », « sélection variétale », « prolongation de RMT » (11 % du total). (NB : pas de nouveau RMT en 2012) ;
- Environ 4 M€ pour les actions d'accompagnement sur des thématiques innovantes décidées au cas par cas (3,5 % du total).

### **Un PNDAR diversifié, avec des évolutions à intensifier en matière de décloisonnement et de partenariat**

Le PNDAR constitue donc un ensemble diversifié de programmes, d'actions qui font intervenir de nombreux ac-

<sup>10</sup> L'évaluation accompagnée combine les avantages de l'évaluation interne et l'évaluation externe. Elle apporte la connaissance du dispositif et des acteurs, les compétences méthodologiques ainsi que le recul sur l'objet évalué et l'indépendance de jugement. Elle permet un compromis entre qualité de l'évaluation, appropriation de la démarche, valorisation des résultats et enseignements pour l'aide à la décision et coûts modérés de mise en œuvre.

<sup>11</sup> PRDAR du Centre ; PRDAR de Lorraine ; PDAR de SRF ; PDAR d'ARVALIS ; AAP 2004 à 2005 ; AAP 2007 et extrapolation de l'ensemble de l'AAP ; évaluation transversale des actions 3 (conception de systèmes optimisant les ressources propres de l'exploitation) et 8 (développement de l'agriculture biologique) du contrat d'objectifs de l'ACTA ; dispositif des RMT.

<sup>12</sup> Toutes les informations relatives au CASDAR sont sur le site du ministère de l'agriculture : <http://agriculture.gouv.fr/developpement-agricole-et-rural.1318>

<sup>9</sup> Arrêté du 19 octobre 2006 relatif à l'élaboration et à l'évaluation du PNDAR

teurs, essentiellement de la recherche appliquée et du développement agricole.

Les différentes analyses et évaluations (citées dans les références bibliographiques en fin de texte) ont permis de dégager des points forts et des points faibles qui devraient permettre de construire un prochain programme renouvelé. Hormis pour les AAP et les RMT qui encouragent le décloisonnement, la conduite des programmes annuels des organismes montre un fonctionnement en « tuyaux d'orgue », avec peu d'échanges et de partenariats entre les quatre réseaux, mais aussi avec l'aval des filières et les acteurs non agricoles. Les programmes restent le plus souvent strictement agricoles, à l'exception des thématiques telles que les circuits courts, les projets territoriaux. Les évaluations montrent également que les programmes annuels produisent peu d'innovations et de prospectives et mettent en évidence une diffusion insuffisante des résultats, une absence de stratégie de diffusion. Même si les objectifs de diffusion de résultats et de conseil aux agriculteurs sont clairement affichés dans le PNDAR, force est de constater que ces points sont des maillons faibles du programme.

À ceci s'ajoute les remarques réitérées de la Cour des Comptes relatives à une « logique d'abonnement »<sup>13</sup> en raison de la stabilité de la répartition des financements dans le temps en masse et en typologie de bénéficiaires. Cette remarque doit toutefois être relativisée puisque les programmes font l'objet d'analyses tant par les bureaux chargés de la gestion du CAS-DAR au ministère que par les comités scientifiques concernés. Ces analyses débouchent sur la formulation d'avis et de recommandations sur les projets de programmes qui peuvent porter sur des demandes de réorientation, de fourniture de compléments pour améliorer la qualité et l'efficacité du programme, voire entraîner le refus de certains programmes. La Cour des Comptes demande l'accroissement de la part des AAP qui reposent sur la mise en concurrence et visent à promouvoir les innovations et à développer les partenariats entre organismes de recherche, de recherche appliquée, de développement et de formation. Soulignons également que le PNDAR est très franco-français. Son inscription dans une dimension européenne serait une voie d'avenir.

## **Le futur PNDAR 2014-2020, de nouvelles ambitions en perspective**

La prochaine programmation est en préparation. Elle sera l'occasion de prendre en compte les enjeux stratégiques, tant européens que nationaux, et de permettre au PNDAR d'être un puissant levier d'innovation au service du développement agricole et rural.

Il est d'ores et déjà acté que la période de programmation sera portée à sept ans (2014-2020), avec une révision à mi-parcours. Cette période coïncide avec la programmation des fonds européens (Feader, Feder, Fonds de cohésion, Fse, Feamp)<sup>14</sup> et permettra de s'articuler avec la PAC, de trouver une synergie avec les orientations de la politique de déve-

loppement rural, d'assurer davantage de cohérence au niveau des subventions, y compris avec la mobilisation des subventions des collectivités territoriales.

### **Au niveau européen, la stratégie de la Commission européenne en matière de développement rural**

Pour la programmation 2014-2020 de la politique de développement rural, la stratégie de la Commission vise à développer « une croissance intelligente, durable et inclusive ». Dans le cadre général de la PAC, le soutien en faveur du développement rural doit contribuer à la réalisation des objectifs suivants : i) la compétitivité de l'agriculture, ii) la gestion durable des ressources naturelles ; des mesures en matière de climat ; iii) le développement territorial équilibré des zones rurales.

Parmi les 6 priorités du développement rural, la première priorité, transversale, vise à favoriser le transfert des connaissances et de l'innovation en agriculture, en foresterie et dans les zones rurales. L'une des initiatives phares de la stratégie est intitulée « Union pour l'innovation » et a pour instrument principal le programme « Horizon 2020 » pour la recherche et l'innovation. Dans ce cadre, sont lancés des Partenariats européens d'innovation (PEI) et l'un d'eux porte sur « la productivité et le caractère durable de l'agriculture ». Ce nouvel outil repose sur une meilleure relation entre la recherche et les pratiques agricoles pour une transposition plus rapide et plus large des solutions innovantes et pour une information de la communauté scientifique sur les besoins de recherche en matière de pratiques agricoles. La recherche et l'innovation sont donc des priorités de l'Union européenne pour l'emploi et la croissance. Le PEI sera alimenté par les fonds européens. Compte tenu des convergences thématiques, le futur PNDAR, dans lequel l'innovation sera centrale, devra donc rechercher une articulation avec le PEI.

### **Au niveau national, la future loi d'avenir, le projet agro-écologique « Agricultures Produisons autrement » et les futurs GIEE**

Le Ministère chargé de l'Agriculture a lancé la préparation de la future loi d'avenir agricole. Elle a vocation à préparer les nécessaires mutations et défis de l'agriculture pour les vingt prochaines années et à concilier les attentes des agriculteurs, des consommateurs et des citoyens. Parmi les thèmes du projet de loi, figure la performance économique et environnementale des filières agricoles et agroalimentaires qui fait l'objet du projet agroécologique pour la France « Produisons autrement ». Lancé le 18 décembre 2012, ce projet vise à ré-inscrire l'écologie au cœur de l'agronomie et des systèmes de production (services écosystémiques, « systèmes à écologie positive ») et à valoriser les apports de l'agriculture à l'environnement. Il repose sur la reconnaissance de la diversité des territoires, des agricultures, des acteurs et vise à faire évoluer les pratiques, les systèmes, en s'appuyant sur les approches collectives. Ceci suppose un changement de paradigme qui, au-delà des changements de pratiques, passe par la mise en place de nouveaux modèles de systèmes de production. De plus, pour dépasser les seules initiatives individuelles, il importe

<sup>13</sup> Voir notamment : Les aides au développement agricole, in Rapport public annuel de la Cour des comptes, 2008, p 347-361

<sup>14</sup> Feader : Fonds européen pour l'agriculture et le développement rural  
Feder : Fonds européen pour le développement régional  
Fse : Fonds social européen  
Feamp : Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche

d'identifier de susciter et d'accompagner les démarches collectives.

Dans ce cadre, pour nourrir la future loi d'avenir, une mission a été confiée en juillet 2012 à Bertrand Hervieu (vice-Président du CGAAER) et à Marion Guillou afin d'identifier les leviers permettant le développement de nouveaux modèles agricoles, de préfigurer ce que pourrait être les dynamiques collectives mutualisées.

Rappelons que le projet « Produisons autrement » est structuré en trois axes :

- Le 1er axe, connaître et capitaliser, vise à « regrouper, structurer et compléter les expériences et les connaissances en matière d'agro-écologie » ;
- Le 2ème axe, diffuser et former, vise à organiser et amplifier les capacités de diffusion, en s'appuyant sur la diversité des acteurs (de la formation et de l'accompagnement technique). Cet axe s'adresse à tous les partenaires du développement agricole (chambres d'agriculture, coopératives, instituts techniques et tout réseau existant ou à venir). Les crédits du CAS-DAR devraient être ré-orientés dans ce sens ;
- Le 3<sup>ème</sup> axe, inciter, vise à « inciter individuellement et collectivement les agriculteurs à se convertir à de nouvelles pratiques et à les maintenir dans la durée. Les Groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) qui seront mis en place dans le cadre de la loi d'avenir pour l'agriculture pourront constituer des modèles d'organisation collective pour réaliser des investissements ou effectuer des changements de pratiques agricoles dans une démarche agro-écologique). L'objectif des GIEE est d'identifier, de susciter et d'accompagner les démarches collectives, conduites par des groupes d'agriculteurs en lien avec les autres acteurs des filières alimentaires et des territoires.

Dès 2013, un appel à projets « Mobilisation collective pour l'agro-écologie » est lancé et organisé par le ministère de l'agriculture - DGPAAT<sup>15</sup>. Cet AAP qui a pour ambition de préparer la mise en place des GIEE en soutenant et amplifiant la diffusion de démarches innovantes collectives territoriales ascendantes en faveur de l'agro-écologie et de formes d'agricultures performantes sur les plans économique et environnemental. Il vise en outre, en ciblant des collectifs d'agriculteurs et éventuellement d'autres acteurs, à soutenir des formes d'innovation issues d'un processus ascendant. Ces innovations qui peuvent être d'ordre technique, technologique, organisationnel, social ou combiner plusieurs de ces approches doivent contribuer à améliorer significativement et collectivement les impacts des systèmes d'exploitation sur l'environnement tout en préservant ou améliorant leurs performances économiques.

Des plans d'action seront également renforcés ou mis en place. Il s'agit des plans Ecophyto, Ecoantibio, Azote/méthanisation, Biodiversité-apiculture durable, Protéines végétales, Ambition Bio 2017.

Par ailleurs, il conviendrait de renforcer le niveau régional afin d'enrichir les orientations nationales et les adapter aux réalités des territoires, de prendre en compte les initiatives locales.

Compte tenu des priorités affichées sur la période 2014-2020 à la fois par l'Union européenne et le Ministère français de l'agriculture, la politique du CAS-DAR à venir ne pourra plus faire autrement que d'investir fortement dans le conseil et la formation.

## Conclusion

Les avatars des fonds pour le développement agricole au cours de la dernière décennie ont abouti aujourd'hui à la constitution d'un véritable outil de politique publique. Même s'ils sont encore fréquemment considérés comme « l'argent des professionnels », ces crédits ont vocation à appuyer les orientations voulues pour le développement agricole par les décideurs politiques. Avec les mutations que nous connaissons aujourd'hui, qu'il s'agisse de ce que l'on a coutume d'appeler les changements globaux, mais aussi les changements institutionnels (réforme PAC, décentralisation nationale), le CAS-DAR devient un outil stratégique au service de projets et non plus au service de structures. Il s'agit là d'une première révolution qui a commencé à se mettre en place avec le PNDAR et les contrats d'objectifs en cours. Les réformes actuelles aux plans européen et régional donnent au CAS-DAR une nouvelle dimension en tant que levier pour dégager des moyens supplémentaires émanant de ces deux échelons. Et il s'agit là d'une seconde révolution : bien qu'étant toujours au service spécifique du développement agricole, le CAS-DAR va s'extraire de son confinement pour acquérir une vraie visibilité. Ce qui n'ira pas sans risque : dans un contexte budgétaire aussi contraint, quel avenir réservent les grands argentiers nationaux à une telle manne financière ?

## Bibliographie

### 2006 :

- \*Loi d'orientation agricole n° 2006-11 du 5 janvier 2006.
- \*Arrêté du 19 octobre 2006 relatif à l'élaboration et à l'évaluation du PNDAR.
- \*Décret de qualification des instituts techniques du 15 septembre 2006.

### 2008 :

- \*Note d'orientation relative à la préparation au PNDAR 2009-2013, avril 2008, 6 p.
- \*Contrat d'objectifs 2009-2013 entre l'ACTA fédérant les Instituts techniques et le ministère de l'agriculture de la pêche, 51 p.
- \*Contrat d'objectifs des chambres d'agriculture pour les programmes de développement agricole et rural, 40 p.
- \*Contrat d'objectifs 2009-2013, Coop de France, 26 p.
- \*Contrat d'objectifs des ONVAR de la période 2009-2013, 32 p.
- \*Les aides au développement agricole, in Rapport public annuel de la Cour des comptes, 2008, p 347-361.

### 2010 :

- \*Katalyse et Blézat consulting. Note de synthèse de l'évaluation de 2 projets d'innovation et de prospective mis en œuvre en 2004 et 2005, 7 p.

<sup>15</sup> Circulaire pour le lancement de l'appel à projets CASDAR « mobilisation collective pour l'agroécologie pour l'année 2013, du 7 mai 2013



**2011 :**

\*Guide méthodologique de l'évaluation accompagnée dans les chambres d'agriculture, 43 p.

\*Technopolis et Epices. Rapport d'évaluation du programme d'ARVALIS, 66 p.

**2012 :**

\*Blézat consulting et Katalyse. Synthèse de l'évaluation de 2 projets d'innovation et de partenariat financés par le CAS-DAR en 2007 et extrapolation de l'ensemble des AAP. (11 p.).

\*Tercia consultants. Evaluation à mi-parcours du PRDAR du Centre. Mars 2012 (81 p. et annexes) et synthèse (5 p.).

\*Contrechamp et Intermède. Evaluation du PRDAR "Lorraine ". Juillet 2012. Rapport final. 98p. et annexe et synthèse, (12 p.).

\*Contrechamp et Intermède. Evaluation de Service de Remplacement France. Juillet 2012. 37 p. et annexes et synthèse (5 p.).

\*CGAAER. Evaluation transversale des actions 3 et 8 du COB de l'ACTA, 118 p.

**2013 :**

\*Technopolis et Epices. Rapport d'évaluation du dispositif des RMT (104 p) et synthèse (7 p.)

\*Circulaire du 7 mai 2013 pour le lancement de l'appel à projets CAS-DAR « mobilisation collective pour l'agroécologie pour l'année 2013 ».