



Note technique

Le programme national de développement agricole et rural (PNDAR) et son instrument financier, le CASDAR.

Description du dispositif actuel et principales controverses sur l'évolution de la programmation 2022-2027

Le PNDAR, un instrument au service de la transition agroécologique

La crise sociale, économique et environnementale que traverse notre agriculture depuis de nombreuses années témoigne des limites atteintes par le modèle agro-industriel dominant et souligne l'urgence à agir pour une transformation en profondeur de l'agriculture française qui doit désormais s'inscrire dans un projet agroécologique de long terme.

Pour guider cette transition, des objectifs et priorités en matière de recherche et de développement agricole sont définis sur une base pluriannuelle (6 ans) au sein du **Programme national de développement agricole et rural** (PNDAR)ⁱ. Ce programme du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA), mis en œuvre pour la première fois en 2004, a été renouvelé plusieurs fois et couvre actuellement la période 2014-2020 (avec une prorogation sur l'année 2021). La programmation actuelle du PNDAR s'inscrit pleinement dans le « projet agroécologique pour la France »ⁱⁱ et a pour objectif principal de « *conforter le développement et la diffusion des systèmes de production innovants et performants à la fois du point de vue économique, environnemental, sanitaire et social* ». Trois orientations stratégiques ont été fixées en ce sens, elles-mêmes déclinées de manière très large autour de 4 priorités thématiques et 21 sous-prioritésⁱⁱⁱ, ce qui permet aux services du MAA de trouver des marges de manœuvres pour un financement à la carte.

Orientations stratégiques du PNDAR 2014-2020

- Augmenter l'autonomie et améliorer la compétitivité des agriculteurs et des exploitations françaises par **la réduction de l'usage des intrants** de synthèse ou ayant un impact sur la santé publique ou l'environnement
- Promouvoir **la diversité des modèles agricoles** et des systèmes de production
- Améliorer **les capacités d'anticipation et de pilotage stratégique** des agriculteurs et des acteurs des territoires.

Concrètement, la mise en œuvre du PNDAR repose sur le financement de structures, d'actions et projets portés par un réseau d'acteurs œuvrant dans le domaine de la recherche, du développement et de

l'enseignement agricole. Les deux programmes budgétaires y contribuant (775 et 776) ont ainsi vocation à orienter les structures chargées du conseil aux agriculteurs et les instituts de recherche vers le développement et la diffusion des innovations et connaissances favorables à la transition écologique.

Le PNDAR constitue donc un levier non négligeable pour accompagner l'agriculture française dans sa mutation. Les réflexions en cours quant à la reformulation des orientations et priorités du prochain PNDAR (2022-2027)^{iv} constituent à ce titre un moment important pour poursuivre et consolider le tournant agroécologique essentiel à notre modèle agricole.

I. Comment le PNDAR est-il financé ?

Depuis les années 60, le financement du développement agricole fait l'objet d'une cogestion par les pouvoirs publics et la profession agricole, impliquant notamment une gestion séparée du budget de l'Etat. C'est toujours le cas aujourd'hui puisque toutes les actions participant à la mise en œuvre du PNDAR sont actuellement financées via un dispositif extra-budgétaire appelé **CASDAR** (Compte d'Affectation Spéciale Développement Agricole et Rural). Institué en 2006^v, ce compte d'affectation spéciale constitue une ligne de financement autonome administrée en dehors du budget général.

Le financement du CASDAR est assuré par **une taxe prélevée sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles**^{vi}, composée d'un forfait de 90€ par exploitation et d'un pourcentage du chiffre d'affaires (0,19% jusqu'à 370 000€ de CA et 0,05% au-delà). Depuis 2015, le CASDAR perçoit 100% du produit de cette taxe (contre 85% auparavant) et la totalité de ces recettes s'élèvent annuellement à plus de 130 millions d'euros (le montant exact variant chaque année en fonction des récoltes et du CA).

Sur le plan budgétaire, le gouvernement fixe chaque année, au moment du projet de loi de finances, le montant des crédits qui pourront être engagés via le CASDAR en tenant compte du niveau anticipé des recettes issues de la taxe sur les exploitations agricoles.

Sur la période du dernier PNDAR, ce plafond de dépense du CASDAR a ainsi été fixé à 148 millions d'euros en 2015, 2016 et 2017, puis ramené à 136 millions d'euros au cours des trois dernières années.

Il faut par ailleurs souligner que les crédits du CASDAR vont subir cette année une nouvelle baisse de 10 millions pour se fixer à **126 millions d'euros en 2021**. Le gouvernement a en effet estimé que la crise sanitaire liée à la COVID 19 aurait un impact négatif sur

le chiffre d'affaires de certaines filières agricoles, et a donc acté une baisse de 10 millions d'euros sur les recettes prévisionnelles de la taxe. Cela représente une diminution non négligeable de 7,4% par rapport aux moyens alloués au CASDAR en 2020.

Le CASDAR est organisé en deux grands programmes budgétaires financés à parts pratiquement égales :

Le programme 775
« Développement et transfert en agriculture »

Ce programme a vocation à soutenir les structures chargées du conseil et de l'accompagnement collectif des agriculteurs. Il finance notamment les chambres d'agriculture, les coopératives agricoles (Coop de France), les organismes chargés de la sélection génétique des animaux d'élevage, et enfin des organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR) comme Réseau CIVAM^{vii}.

Le programme 775 cible prioritairement les actions de diffusion des connaissances par l'information, la démonstration, la formation et le conseil. Deux thématiques prioritaires ont été retenues pour orienter ses financements :

- La conception et conduite de systèmes de production diversifiés fondés sur les principes de l'agroécologie ;
- L'anticipation et adaptation aux dynamiques globales de changement.

En 2021, les crédits alloués au programme 775 s'élèvent à **60 millions d'euros**.

Le programme 776
« Recherche appliquée et innovation en agriculture »

Le programme 776 sert quant à lui à financer « la production de connaissances et l'émergence d'innovations en vue d'améliorer l'autonomie et la compétitivité des exploitations françaises. Il a vocation à orienter le travail des acteurs de la recherche via la prise en compte des priorités définies dans le cadre du PNDAR. En l'occurrence, il s'agit dans la programmation actuelle et contribuer à développer des outils et méthodes innovantes favorables à l'émergence de modèles agroécologiques plus soutenables.

Le programme 776 cible en priorité les actions de recherche finalisée et appliquée et finance principalement les programmes d'une vingtaine d'instituts techniques agricoles (ITA) rassemblés au sein de l'Association de coordination technique agricole (ACTA).

En 2021, les crédits alloués au programme 776 s'élèvent à **66 millions d'euros**.

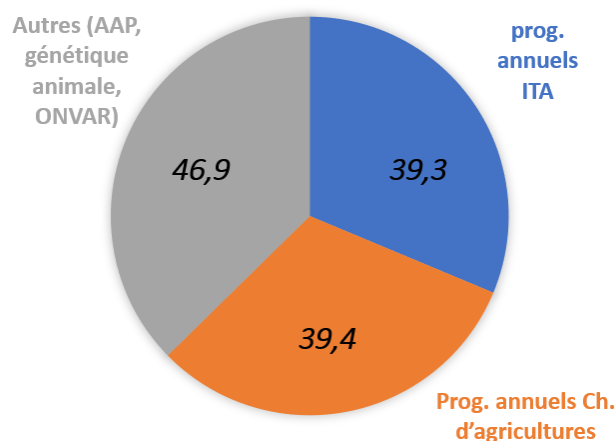
Cette architecture du CASDAR reflète sans doute le fonctionnement historique d'un système de Recherche – Formation – Développement (RFD) "top down" où la recherche appliquée (clientèles du 776) produit les connaissances, les transforment en outils, méthodes ; et le développement (clientèles du 775) assurent leur diffusion dans le monde agricole via la formation, le conseil, etc.

II. Qui sont les principaux bénéficiaires du CASDAR ?

Bien que le nombre de bénéficiaires pouvant prétendre aux ressources du CASDAR se soit élargi et diversifié ces dernières années (avec notamment l'augmentation du nombre d'ONVAR sur la période 2014-2020)^{viii}, la répartition des fonds par type d'acteurs laisse apparaître une forte concentration au profit des acteurs historiques que sont les chambres d'agricultures et les instituts techniques agricoles.

Schématiquement, les dépenses du CASDAR sont affectées pour un tiers aux chambres d'agricultures et à leur tête de réseau l'Association permanente des chambres d'agriculture (APCA). Un deuxième tiers finance les programmes annuels des instituts techniques agricoles. Le troisième et dernier gros tiers se répartit quant à lui entre les différents appels à projets et actions transversales, le programme d'appui à la génétique animale et les programmes annuels des ONVAR. A noter que les chambres et instituts sont également les principaux bénéficiaires de ces appels à projets et autres actions transversales.

Dépenses du CASDAR – type d'acteurs
(en M €)



Source : Projet Annuel de Performance, CASDAR, PLF 2021

Ainsi, 86 des 126 millions d'euros alloués au budget du CASDAR en 2021 serviront à financer les programmes annuels des ITA et des chambres d'agriculture (respectivement 39,3 et 39,4 millions).

Dans le même temps, comme le montre ci-dessous le tableau récapitulatif des crédits affectés du CASDAR, **les programmes annuels des 17 ONVAR recevront pour leur part seulement 7,7 millions d'euros, soit à peine 6% du total**^{ix}.

Tableau n°1 :

Répartition des crédits affectés du CASDAR (en M €)

Programme 775	
- Prog. des chambres d'agri et de l'APCA	39,4
- Prog. d'appui à la génétique animale	8
- Prog. pluriannuels des ONVAR	7,7
- AAP & ATT « agroforesterie	4,9
- Dépenses de fonctionnement	0,1
Programme 776	
- Prog. pluriannuels ITA qualifiés	39,3
- ATT mutualisation travaux de recherche appliquée	5,4
- Actions d'accompagnement	2
- Appels à Projet (AAP)	18,9
- Dépenses de fonctionnement	0,3
TOTAL	126

Source : Projet Annuel de Performance, CASDAR, PLF 2021

III. Les modalités de mise en œuvre du PNDAR

Il existe aujourd'hui trois principaux types de dispositifs qui concourent à la mise en œuvre du PNDAR. Comme le montre les chiffres du tableau n°1 ci-dessus, la grande majorité des fonds du CASDAR, environ 75% du total en 2021, est avant tout utilisée pour financer **les programmes pluriannuels** des diverses structures de développement agricole et rural.

Le quart des ressources restantes sert pour sa part à financer des **actions transversales** ainsi que de nombreux **appels à projets** gérés le plus souvent par le MAA.

Les programmes pluriannuels

Il s'agit des programmes d'actions et d'interventions proposés sur plusieurs années par les différents organismes contribuant à la mise en œuvre du PNDAR. Ces programmes pluriannuels doivent être en adéquation et permettre de répondre aux trois

orientations stratégiques définies par le ministère de l'agriculture dans le cadre du PNDAR 2014-2020 (cf. encadré en page 1).

Les crédits du programme 775 financent ainsi :

- *Le programme pluriannuel de l'APCA*, tête de réseau des chambres d'agriculture et surtout *les programmes pluriannuels des chambres régionales d'agriculture (CRA)* en charge de la mise en œuvre des programmes régionaux de développement agricole et rural (PRDAR). Il s'agit là d'ailleurs d'une particularité à souligner par rapport aux autres organismes bénéficiaires dont seules les têtes de réseau au niveau national peuvent recevoir des fonds pour financer leurs programmes pluriannuels.

En 2019, les chambres d'agriculture et l'APCA ont perçu 57,4% du budget alloué au programme 775. Cette même année, 9 des 10 premiers bénéficiaires du programme 775 étaient des CRA.

Les dix premiers bénéficiaires des interventions du programme 775 en 2019

	AE réalisé 2019	% / AE du P775
CRA Nouvelle Aquitaine	5 446 855	8,1 %
CRA Occitanie	4 898 137	7,3 %
CRA Auvergne Rhône Alpes	4 496 241	6,7 %
CRA Grand Est	3 254 471	4,8 %
CRA Bretagne	2 850 980	4,2 %
CRA Pays de la Loire	2 700 494	4 %
CRA Bourgogne Franche Comté	2 334 083	3,5 %
CRA Hauts de France	2 130 336	3,2 %
CRA Normandie	2 142 917	3,2 %
Coop de France	2 230 000	3,3 %

Source : Sénat, janvier 21

- *Les programmes pluriannuels des organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR)*. Ces organismes sont sélectionnés par appel à proposition au démarrage de chaque nouveau PNDAR.

- *Le programme pluriannuel d'appui au progrès génétique animal mis en œuvre via FranceAgriMer* par des organismes chargés de la sélection génétique des animaux d'élevage.

- *Les programmes pluriannuels des instituts techniques agricoles qualifiés (ITA) et de l'ACTA* sont de leur côté financés sur les crédits du programme 776.

Les appels à projets (AAP)

En complément des programmes pluriannuels, la réalisation du PNDAR passe également par des appels à projets permettant de sélectionner des projets de recherche appliquée, d'expérimentation ou de développement agricole répondant aux orientations stratégiques du PNDAR. Ils permettent également de financer l'animation de groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE).

Si l'enveloppe consacrée aux AAP varie d'une année à l'autre, on observe ces dernières années une tendance à la hausse du nombre de ces appels à projets, financés tant par le programme 775 que par le 776. Cette augmentation des AAP, organisée sous l'impulsion du ministère de l'agriculture, répond en grande partie à une recommandation récurrente de la Cour des Comptes qui y voit là un type de dispositif permettant de mieux encadrer la mise en œuvre des politiques publiques en matière de développement agricole et rural. Les AAP sont publiés annuellement et portent sur des thématiques de recherche définies par le ministère chargé de l'agriculture.

Le programme 776 du CASDAR finance les appels à projets suivants :

- « Innovations et Partenariats » (I&P) : ce sont des AAP emblématiques du CASDAR qui permettent de financer des projets de recherche-actions sur 3 années en mêlant des acteurs du développement agricole, de la recherche, de l'enseignement... voir des acteurs hors du champ habituel de l'Agriculture. Les travaux doivent apporter des résultats ou des outils rapidement transférables vers le développement et la production agricole. Depuis 2015, on dénombre sur cet AAP 79 projets lauréats dont les chefs de file sont en très grande majorité les ITA et dans une moindre mesure les chambres d'agriculture. Parmi les 79 projets lauréats, seulement 3 ont des chefs de file issus des ONVARx.

- « Recherches technologiques » : ces appels à projets portent sur des actions de recherche menées par les ITA et devant apporter des solutions innovantes pour renforcer la performance environnementale, économique, sociale et sanitaire des secteurs agricoles et agro-industriels. Les thèmes de recherche sont variés : réduction des émissions de gaz à effet de serre, réduction des pesticides, bien-être animal, etc.

- « Semences et sélection végétale » : Cet appel à projets dans le domaine des semences et de la sélection végétale vise à rapprocher la recherche publique et les professionnels du secteur des

semences, pour fournir ensuite aux entreprises et aux exploitations agricoles des variétés adaptées à des conditions culturales diversifiées et répondant aux objectifs de réduction des intrants.

- « Expérimentation et Outils et Méthodes » : Cet AAP géré directement par FranceAgriMer (FAM) finance chaque année de nombreux projets qui ont vocation à accompagner des études expérimentales conduites notamment dans les secteurs de la production laitière, de l'élevage, de la viticulture et des oléoprotéagineux. Il permet également de financer la mise en place d'outils de diagnostic et de conseil en exploitation.

Le programme 775 finance les AAP suivants :

- « Animation régionale des partenariats pour l'innovation et le développement agricole » (ARPIDA) : Cet AAP introduit en 2017 vise à renforcer les partenariats entre acteurs du développement agricole en région et améliorer l'accès des agriculteurs aux résultats. Il répond à l'objectif de décloisonnement des acteurs du développement agricole identifié lors de l'évaluation à mi-parcours du PNDAR. En 2019, l'AAP a permis d'ouvrir la possibilité aux ONVAR de déposer des projets en tant que chefs de file, alors qu'auparavant seules les chambres d'agriculture étaient éligibles.

- « Animation des GIEE » ou dispositif « Mobilisation Collective pour l'Agroécologie » (MCAE) : Ces appels à projets, lancés régionalement selon un cadre national, permettent de financer l'émergence et l'accompagnement de groupes locaux reconnus GIEE (Groupement d'Intérêt Économique et Environnemental). Ils appuient ainsi des collectifs d'agriculteurs en transition écologique dont certains sont en agriculture biologique ou se convertissent à l'agriculture biologique.

- « Assistance Technique régionalisée » (ATR) : ce programme, confié à FranceAgriMer, est un dispositif d'appels à projets régionaux destinés à accompagner les démarches collectives d'assistance technique aux exploitations agricoles pour les aider, sur le plan économique et environnemental, à s'inscrire dans le « projet agroécologique pour la France ». En 2021, cette enveloppe est supprimée. Elle était dotée l'année précédente de 4 millions d'euros^{xi}.

Ces appels à projets ainsi que la liste des multiples lauréats sont présentés plus en détails sur le site du MAA :

<https://agriculture.gouv.fr/developpement-agricole-et-rural-appels-projets>

Les actions transversales

La mise en œuvre du PNDAR repose enfin également sur une multitude d'actions transversales pouvant impliquer les différents acteurs et réseaux du développement rural et agricole. Les principaux dispositifs sont les suivants :

Les Actions Thématiques Transversales (ATT) : Elles constituent une modalité introduite dans l'actuel PNDAR et visent à mieux coordonner et mutualiser les travaux de recherche sur certaines thématiques prioritaires. Il s'agit d'aides attribuées aux ITA. A l'exception d'une ATT « agroforesterie » financée sur le programme 775, les autres actions thématiques transversales sont rattachées au programme 776. Elles représentent en 2021, 8% des dépenses du CASDAR.

Les Réseaux Mixtes Technologiques (RMT) : Ils sont des outils de partenariat scientifique et technique originaux, créés et soutenus par le ministère en charge de l'agriculture, sous la coordination de l'ACTA et de l'APCA pour le secteur agricole et de l'ACTIA pour le secteur agroalimentaire. Ils ont vocation à favoriser la collaboration entre les équipes issues de la recherche, de l'enseignement technique agricole et du développement agricole autour de thématiques à forts enjeux socio-économiques et environnementaux. En 2019, on dénombre 22 RMT pour le secteur agricole et 10 RMT pour le secteur agro-alimentaire.

Les CIVAM pilotent actuellement le RMT Alimentation locale (FRCivam Bretagne) et le Réseau Civam est également présent dans le RMT Champs et Territoires.

Les Projets Pilotes Régionaux (PPR) : Il s'agit des programmes pluriannuels régionaux (PRDA) pilotés par les DRAAF en lien avec les régions et en concertation avec l'ensemble des bénéficiaires du CASDAR. La coordination de ce dispositif au niveau régional est confiée aux chambres régionales d'agriculture. Si d'autres structures que les CA peuvent bénéficier de ces financements, il semble dans les faits assez difficile d'y accéder. A titre d'exemple, au sein du réseau CIVAM, seule la FRCIVAM Bretagne est parvenue à émarger sur ce dispositif. Dans les autres régions, les multiples demandes sont à ce jour restées infructueuses.

Les actions d'accompagnement :

Enfin, 3% des dépenses du programme 776 soutiennent des « actions d'accompagnement » des programmes pluriannuels portant sur la mise en œuvre des chantiers nationaux du PNDAR, des problématiques d'actualité ou des situations d'urgence.

Ainsi, comme on le voit, les modalités de mise en œuvre du PNDAR sont plurielles. En dehors des programmes annuels, il existe aujourd'hui près d'une vingtaine de dispositifs qui permettent de financer de nombreux projets pour des montants variables et souvent modestes. Cette multitude traduit un niveau de complexité élevé qui ne contribue pas nécessairement à une plus grande efficacité.

On peut ainsi pointer la coexistence de trois logiques dissonantes : d'une part le PNDAR conforte le travail en silo au sein des structures ; d'autre part il met les acteurs en situation de concurrence sur des appels à projets ; et enfin il vise à stimuler les partenariats entre acteurs. La coexistence de ces différentes logiques n'est pas toujours lisible pour les acteurs de terrain.

IV. La gouvernance du PNDAR et du CASDAR

Les orientations du PNDAR sont fixées par **le Ministre chargé de l'agriculture** après concertation avec les organisations professionnelles agricoles. C'est également lui qui, chaque année, arrête la répartition des crédits du CASDAR entre les différentes interventions.

La concertation au niveau national sur les orientations du PNDAR et sur la mise en œuvre du programme se fait principalement dans le cadre d'une instance de consultation présidée par le Directeur général de la DGER (direction générale de l'enseignement et de la recherche, MAA) : *la Commission Technique spécialisée « développement agricole et rural » du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CT-CSO DAR)*.

Cette instance rassemble des représentants de la FNSEA, des Jeunes Agriculteurs, de la Confédération paysanne, de la Coordination rurale, de l'APCA, de Coop de France, de l'ACTA, de FranceAgriMer (FAM), et des administrations (DGER, DGPE, DGAL pour le ministère de l'agriculture et de l'alimentation et ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation)^{xii}. Elle reste donc aujourd'hui exclusivement entre les mains de l'administration et des organisations professionnelles agricoles et peine à s'ouvrir à d'autres types d'acteurs. La CT-CSO DAR est de ce point de vue dans la droite ligne du système de cogestion Etat/profession agricole hérité des années 60 et du plan de modernisation de l'agriculture.

Pour la mise en œuvre du PNDAR et la gestion des fonds du CASDAR, c'est la **DGER qui assure la coordination globale** entre les différents acteurs et opérateurs du développement agricole et rural. Des

contrats d'objectifs avec l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA), tête de réseau des chambres d'agriculture, et avec l'Association de Coordination Technique Agricole (ACTA), tête de réseau des Instituts Techniques Agricoles qualifiés (ITA) sont conclus et validés par le ministre.

Les programmes des autres organismes compétents, les ONVAR, sont également approuvés par le ministère de l'agriculture.

Sous cette coordination globale de la DGER, le pilotage des différents programmes budgétaires et dispositifs est ensuite réparti entre plusieurs services de l'administration et FranceAgriMer :

- Le programme 775 « Développement et transfert » est placé sous la responsabilité de la Direction générale de la performance économique et environnementale (**DGPE**) du ministère de l'agriculture.
- Le programme 776 « recherche appliquée et innovation » est quant à lui piloté directement par la **DGER**.

Certains appels à projets sont par ailleurs pilotés par d'autres services :

- La Direction générale de l'alimentation (**DGAL**) pilote l'AAP « semences et sélection végétale »
- **FAM** assure la gestion administrative du programme de génétique animale, de l'AAP « expérimentation, outils et méthodes » et de l'AAP « assistance technique régionalisée ».

La gestion des différents programmes et dispositifs contribuant au PNDAR est donc éclatée entre un nombre important de directions. Cette situation ne facilite pas la cohérence d'ensemble en termes de mise en œuvre opérationnelle du programme national.

Quelles controverses à venir pour le PNDAR/CASDAR ?

V. Les principaux enjeux d'une refonte attendue

Du fait du caractère pluriannuel du PNDAR, les occasions de débattre des orientations stratégiques, du modèle de gouvernance ou encore des actions financées par ce programme sont relativement rares. Les discussions en cours autour de la nouvelle programmation du PNDAR pour la période 2022-2027, représentent de ce point de vue un moment clé à ne pas manquer pour aborder les questions de fond sur la refonte en profondeur du PNDAR et de son instrument financier, le CASDAR.

Au cours des dernières années, de nombreuses critiques ou propositions d'évolutions, tant opérationnelles qu'organisationnelles, ont été régulièrement émises par différentes instances ou missions d'évaluation.

Parmi les principales propositions de réformes à retenir, il faut souligner notamment celles issues du CGAAER (Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux) suite à l'*évaluation à mi-parcours du PNDAR 2014-2020*^{xiii} et plus récemment dans le cadre d'une *mission de réflexion sur l'évolution de l'architecture post-2020 du programme*^{xiv}.

La Cour des Comptes produit également chaque année une *note analyse de l'exécution budgétaire du CASDAR*^{xv} dans laquelle elle émet des réserves et formule des recommandations récurrentes sur la gestion financière du CASDAR et l'amélioration globale du dispositif.

Plusieurs députés et sénateurs se font le relais de ces différentes critiques lors des discussions budgétaires annuelles à travers notamment des questions au gouvernement ou dans le cadre des rapports parlementaires qui accompagnent les lois de finances^{xvi}.

Les ONVAR font également leurs propres recommandations dont une synthèse est proposée en encadré à la fin de cette note.

Enfin, il faut noter qu'en février 2020, face à la nécessaire refonte du programme, le ministre de l'Agriculture a confié au CGAAER et à l'IGF (inspection générale des finances) une *mission d'inspection interministérielle conjointe* afin de proposer des améliorations. Les conclusions de cette mission n'ont pas encore été rendues publiques à ce jour. A la lumière des principales critiques et propositions d'évolution formulées par ces différentes instances, on peut identifier au moins quatre grands enjeux de réforme pour le PNDAR :

1. Gouvernance
2. Répartition des financements entre bénéficiaires
3. Gestion financière du CASDAR
4. Evaluation de la performance.

1. Gouvernance

Comme indiqué plus haut, les modalités de gouvernance actuelles restent le produit d'une co-gestion historique organisée entre le ministère de l'agriculture et les organisations professionnelles agricoles. Ce schéma n'est aujourd'hui plus adapté à la situation et est vu par de nombreux observateurs comme un frein à la mise en place de politiques

publiques efficaces pour mener à bien la transition agroécologique.

Le CGAAER, comme d'autres, invite dans ses propositions à repenser l'architecture du PNDAR en ouvrant la gouvernance à un nombre élargi de parties-prenantes du développement agricole et rural au-delà des acteurs historiques que sont le MAA, les chambres d'agriculture et les instituts techniques agricoles qualifiés.

Parmi les mesures proposées pour réaliser cette ouverture figure notamment la mise en place d'une gestion interministérielle du PNDAR et du CASDAR via ***l'association du Ministère de la Transition Ecologique*** (MTES) aux prises de décision, au côté du MAA.

Plus largement, au-delà des modalités de pilotage au niveau gouvernemental, le ***rééquilibrage de la représentation des différentes parties-prenantes au sein des instances décisionnelles et de concertation*** constitue un autre point de réforme essentiel fortement attendu par nombre d'acteurs. Il impliquerait en particulier de garantir une place effective et délibérative pour les ONVAR au sein de la CT-CSO DAR et de les associer pleinement aux travaux et suivi de cette commission technique qui représente la principale instance de consultation en matière de gestion du PNDAR et du CASDAR.

Le réseau « inter-ONVAR » souligne par ailleurs que ce renforcement de leur rôle dans la gouvernance devrait aller de pair avec la garantie de ne compter parmi elles que des organisations véritablement en phase avec les orientations stratégiques du PNDAR et contribuant à leur réalisation. Dans cette optique, l'appel à projet en cours d'élaboration pour sélectionner la nouvelle génération d'ONVAR pourrait être l'occasion ***d'adopter des critères permettant d'éviter l'entrée ou la présence de structures non compatibles avec la finalité agroécologique.***

Il apparaît également qu'une autre clé de la refonte repose sur le niveau territorial où doit s'exercer ces nouvelles modalités de gouvernance. Comme le souligne le CGAAER, le caractère systémique et territorial de la transition agroécologique justifierait ***une forte régionalisation du dispositif*** afin de renforcer les dynamiques de co-construction et de beaucoup mieux associer toutes les parties-prenantes.

2. Répartition des crédits du CASDAR

- Besoin d'une distribution plus équitable entre les bénéficiaires

Le déséquilibre de représentation constaté dans les modalités de gouvernance se retrouve sans surprise et en tout logique dans la répartition des crédits du CASDAR.

Comme évoqué plus haut dans la note, on observe une disproportion des moyens alloués aux acteurs historiques qui se taillent la part du lion.

Pour changer de braquet et accélérer la mise en œuvre effective du « projet agroécologique pour la France », un soutien juste et équilibré de l'ensemble des opérateurs du développement agricole est aujourd'hui indispensable. Concrètement, cela signifie en particulier que **les ONVAR devraient pouvoir bénéficier d'un appui financier plus important**, reconnaissant ainsi leur contribution centrale au maintien de la diversité des modèles agricoles, leur rôle majeur dans l'accompagnement des nouveaux agriculteurs et leur implication significative dans le déploiement de la transition agroécologique tant sur les aspects techniques que sociaux.

Parmi les recommandations qu'elles proposent, les têtes de réseaux des différents ONVAR appellent à une augmentation sensible des crédits CASDAR qui leur sont attribués. Destinataires aujourd'hui de moins de 8 millions sur les 126 millions d'euros octroyés, elles demandent une enveloppe globale annuelle minimale de 20 millions d'euros.

- Faciliter l'accès au financement pour les acteurs régionaux.

Inégalement répartis entre les différents bénéficiaires, les fonds du CASDAR souffrent également d'un déséquilibre de répartition entre le niveau national et régional. La grande majorité des financements est en effet fléchée en direction des structures nationales (à l'exception notable des chambres régionales d'agriculture). Il en résulte une grande difficulté pour les structures régionales des ONVAR à bénéficier de subventions de long terme (en dehors des AAP). Or, c'est bien pourtant au niveau de ces structures que les actions d'accompagnement sont portées et mises en œuvre.

Partant de ce constat, un des axes opérationnels de la réforme souhaités par les ONVAR pour la programmation 2022-2027 serait ***d'opérer une « régionalisation » du CASDAR.*** Elle consisterait globalement à adopter de nouvelles règles d'affectation des crédits en vue de faciliter l'accès des entités régionales aux financements structurels du CASDAR (soit par l'intégration d'une enveloppe additionnelle aux PDAR des ONVAR et redirigée vers les structures régionales ; soit par la création d'une nouvelle enveloppe régionale qui serait gérée par les DRAAF et ouverte à attribution à l'ensemble des acteurs selon des critères à définir).

3. La gestion financière du CASDAR

Depuis plusieurs années, la Cour des comptes épingle la gestion jugée peu vertueuse du compte d'affectation spéciale et émet notamment des réserves sur les résultats systématiquement excédentaires du CAS d'une année à l'autre.

- Une sous-consommation chronique des crédits

La CdC constate en effet chaque année depuis 2011 un écart régulier supérieur à 7 millions d'euros (de 7,1 M€ en 2011 à 7,88 M€ en 2018) entre le solde comptable de fin d'exercice du CAS et le report de crédits de paiement de l'année suivante. Le résultat de l'exécution 2019 n'a pas dérogé à la règle et présente un excédent de près de 12,5 millions. Fin 2019, le solde comptable cumulé s'élevait à 80,04 millions d'euros. Ces excédents s'expliquent à la fois par la sous consommation des crédits de paiement mais aussi par des recettes réelles supérieures à la prévision. En 2019, les recettes se sont élevées à 142,9 M€, progressant de près de 6,97 M€ par rapport à 2018 et dépassant le maximum décennal de 2015 (137 M€).

Cette sous-consommation chronique des fonds du CASDAR amène un débat sur le report de crédits de paiement non consommés d'une année sur l'autre (qui était jusqu'ici la norme). La direction du budget a fait savoir en 2019 que si « *des crédits supplémentaires peuvent être ouverts* », le report systématique d'une année à l'autre n'est pas une obligation.

Cette gestion budgétaire erratique amène également des questionnements quant à la pérennisation de ce Compte d'Affectation Spécial.

- Vers la suppression du CASDAR ?

Lors des débats budgétaires du PLF 2020 l'année dernière, le rapporteur spécial de la commission des Finances^{xvii} a noté qu'une des recommandations de la MILOLF est de « *rationaliser le nombre de comptes d'affectation spéciale [qui] sont une dérogation au principe d'universalité budgétaire* ». Dans ce contexte, la question de l'intégration du CAS-DAR à la mission principale du ministère peut se poser.

Par ailleurs et d'une manière générale, le ministère des finances annonce cette année que la mise en œuvre du programme de réduction du nombre de taxes à faible rendement (produit inférieur à 150M€) tel qu'il avait été initié en 2018 se poursuivra en 2021. La circulaire invite les ministères à proposer des scénarios de suppression, fusion ou rebudgétisation de ces taxes.

Toutefois, cette perspective de réintégration des fonds du CASDAR dans le budget général est loin de faire l'unanimité aujourd'hui. Si Bercy semble y être favorable, ce n'est pas le cas du MAA ainsi que de

nombreux acteurs du monde agricole (chambres d'agriculture, instituts techniques, coopératives...) qui demeurent très attachés au CASDAR.

Les derniers débats budgétaires à l'occasion du PLF 2021 ont pour l'instant tranché pour le maintien du CASDAR.

4. Améliorer l'évaluation de la performance

Une autre critique récurrente émise par la Cour des comptes concerne l'évaluation de la performance des programmes de développement agricole et rural portés par les organismes bénéficiaires des subventions du programme 775.

- Réformer les indicateurs de résultats

Le programme 775 comporte un seul objectif général : « *orienter les structures chargées du conseil aux agriculteurs vers le développement et la diffusion de systèmes de production innovants et performants à la fois du point de vue économique, environnemental et sanitaire* ». Or, le suivi de cet objectif ne repose que sur **un seul indicateur mesurant la part des effectifs en équivalents temps-plein (ETP)** consacrée, par les organismes bénéficiaires, aux deux thématiques prioritaires principales du PNDAR.

Cet indicateur est très critiqué par la Cour des comptes car il s'agit selon elle d'un indicateur de moyens et non de résultat, ne permettant pas de mesurer efficacement les effets réels des dépenses engagées dans le cadre du programme. Le MAA reconnaît lui-même des difficultés à mesurer les effets de ce programme visant à développer l'agroécologie dans les exploitations agricoles.

Dans sa dernière note d'analyse^{xviii}, La Cour estime de surcroît que « la présence des organismes bénéficiaires au sein des organismes consultatifs, et la très grande stabilité des subventions annuelles versées à ces mêmes organismes, dressent le tableau d'une forme d'abonnement, peu compatible avec la recherche de l'efficacité et la lutte contre les effets de rente ».

La réflexion sur la mise en place d'indicateurs de résultats plus contraignants est donc un des enjeux importants de la prochaine programmation 2022-2027.

- Vers une réduction des priorités thématiques

D'après la Cour, la déclinaison opérationnelle du PNDAR est aussi entravée du fait du trop grand nombre de priorités thématiques existantes au sein du PNDAR (21 priorités actuellement). Malgré des contrôles nombreux et les procédures de validation des programmes annuels, la CdC estime que « *les organismes bénéficiaires de subventions annuelles*

peuvent choisir « à la carte » parmi les très nombreux objectifs du PNDAR, ceux qu'ils entendent mettre en œuvre. ». La Cour, tout comme le CGAAER dans son rapport de décembre 2019, recommande donc **d'améliorer la capacité d'orientation du MAA en réduisant le nombre de priorités thématiques**. Dans leur présentation de la prochaine programmation au CT CSO DAR, les services du ministère répondent en partie à cette demande de la cour des comptes. Le nombre de priorités thématiques est effectivement réduit : de 21 il serait porté à 6 et une liste d'indicateurs d'impacts, de réalisation et de partenariat est également proposée^{xix}.

- Appels à projet versus Subventions

Enfin, toujours dans un souci de renforcer les capacités du MAA à mieux orienter les politiques publiques en la matière, la Cour des Comptes invite à **privilégier le recours à la formule de l'appel à projets**, plutôt que les subventions destinées aux programmes pluriannuels des acteurs du développement agricole et rural.

Cette position est toutefois loin de faire l'objet d'un consensus. Dans leur note de position commune (cf. section suivante), les principaux réseaux des ONVAR considèrent que « *les appels à projets doivent avoir une vocation incitative sur les enjeux de politique publique mais ne peuvent pas être la modalité principale de financement de la politique de développement agricole et rurale qui nécessite une projection sur le long terme* ». Ils recommandent donc de maintenir une part de 80% des crédits CASDAR allouée sous forme de subventions aux programmes pluriannuels.

VI. Recommandations des ONVAR pour le prochain PNDAR

Tout au long du PNDAR 2014-2020, les réseaux d'ONVAR ont structuré un partenariat solide et durable. Signe de ce partenariat constructif, ils ont souhaité définir collectivement les recommandations clefs qu'ils entendent porter ensemble dans la perspective de la prochaine programmation du PNDAR. Ces demandes sont rassemblées dans une note adoptée en février 2020^{xx}.

De manière générale, le réseau inter-ONVAR estime que le prochain PNDAR doit s'inscrire dans la poursuite des cinq objectifs suivants :

- Répondre aux enjeux de la transition agroécologique
- Être ciblé sur les démarches collectives, innovantes

- Faciliter le décroisement entre les réseaux
- Renforcer l'implication des agriculteurs
- Assurer le renouvellement des générations

Dans la continuité du PNDAR 2014-2020, il devra accélérer la transition agroécologique des exploitations agricoles vers des systèmes plus sobres en intrants et plus résilients. Il devra également tenir compte des transformations sociales induites par le renouvellement des générations et de la montée en puissance des technologies numériques.

Une synthèse des principales recommandations des ONVAR est proposée dans l'encadré ci-dessous.

PNDAR 2022-2027 : RECOMMANDATIONS DES ONVAR

- Maintenir des programmes pluriannuels significativement dotés (80% des moyens affectés aux programmes, 20% en appels à projets)
- Redistribuer les moyens du CASDAR de manière plus équitable entre opérateurs du développement agricole, octroyant une enveloppe globale d'au moins 20 M€ pour l'ensemble des ONVAR
- Intégrer dans la demande du PDAR une part de financement pour les échelons régionaux de nos réseaux territoriaux (à l'exemple de l'APCA et des chambres d'agriculture).
- Financer les projets à 100%
- Prendre en charge l'implication des agriculteurs
- Restreindre le nombre d'appels à projets pour l'ensemble des acteurs du développement agricole : 1 AAP sur l'innovation technique, 1 AAP sur l'innovation sociale, 1 AAP sur les partenariats à l'échelle régionale.
- Développer les actions thématiques transversales (ATT) qui sont un outil pertinent pour décroiser, avec des moyens renforcés par rapport aux RMT : une ATT sur les méthodes d'accompagnement des collectifs, une ATT sur le renouvellement des générations
- Faire des ONVAR des partenaires obligatoires des RMT, à l'instar des instituts techniques, des chambres d'agriculture et des lycées agricoles.
- Reconnaître les ONVAR et leur accorder une représentativité dans les instances de décision des politiques agricoles et rurales.
- Maintenir le fonctionnement du Conseil Scientifique des ONVAR
- Evaluer à mi-parcours les subventions attribuées dans le cadre des programmes pluriannuels
- Simplifier la procédure administrative du PNDAR

Sigles et acronymes

AAP :	Appel à Projet
ACTA :	Association de Coordination Technique Agricole
ACTIA :	Association de coordination technique pour l'industrie agro-alimentaire
APCA :	Association Permanente des Chambres d'Agriculture
ATT :	Actions Thématiques Transversales
CA :	Chambre d'Agriculture
CASDAR :	Compte d'Affectation Spécial Développement Agricole et Rural
CdC :	Cour des Comptes
CGAAER :	Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
CIVAM :	Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural
CRA :	Chambre Régional d'Agriculture
DGER :	Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche
DGPE :	Direction Générale de la Performance Economique et Environnementale
DRAAF :	Directions Régionales du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
FAM :	France AgriMer
GIEE :	Groupements d'Intérêt Economique et Environnemental
ITA :	Instituts Techniques Agricoles
MAA :	Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
MCAE :	Mobilisation Collective pour l'Agroécologie
MTES :	Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire
ONVAR :	Organisme Nationaux à Vocation Agricole et Rurale
PRDAR :	Programmes Régionaux de Développement Agricole et Rural
PNDAR :	Programme National de Développement Agricole et Rural
PPR :	Projets Pilotes Régionaux
RMT :	Réseaux Mixtes Technologiques

ⁱ Présentation du PNDAR : <https://agriculture.gouv.fr/le-programme-national-de-developpement-agricole-et-rural-pndar>

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

ⁱⁱⁱ CGAAER, rapport n°19067, *Evolution de l'architecture du programme national de développement agricole et rural après 2020*, décembre 2019, <https://agriculture.gouv.fr/larchitecture-du-programme-national-de-developpement-agricole-et-rural-apres-2020>

^{iv} Suite à la crise sanitaire de la COVID 19 et du fait des renégociations de la PAC, l'année 2021 constitue une année de transition. La programmation du prochain PNDAR ne débutera donc qu'en 2022.

^v Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, article 52

^{vi} Prévus à l'article 302 bis MB du CGI.

^{vii} **Liste des ONVAR** : ACCUEIL PAYSAN ; AFAF ; ASSOCIATION FRANÇAISE DE PASTORALISME ; L'ATELIER PAYSAN ; COOP DE FRANCE ; Réseau CIVAM ; FADEAR ; FNAB ; FNCUMA ; ASSOCIATION NATIONALE DES SOCIÉTÉS ET GAEC ; INTERAFOCG ; MIRAMAP ; SERVICE DE REMPLACEMENT FRANCE ; SOLIDARITÉ PAYSANS ; TERRE DE LIENS ; TERRES EN VILLES ; TRAME ; UNCPIC ; MRJC.

^{viii} L'appel à proposition pour la programmation actuelle (2014-2020) a abouti à élargir le nombre des ONVAR par rapport à la programmation précédente. Il existe aujourd'hui 19 ONVAR dont 17 bénéficient de financements du CASDAR. La majorité de ces organisations sont des associations à but non lucratif à l'exception notable de Coop de France.

^{ix} Si l'on met à part Coop de France qui en 2019 a capté 29% des fonds alloués aux ONVAR, la part des financements bénéficiant à ces organismes tombe en-dessous de 5% des crédits du CASDAR.

^x Nombre de lauréats par année : 18 (2015) ; 16 (2016) ; 11 (2017) ; 11 (2018) ; 13 (2019) ; 10 (2020)

^{xi} Cf Commission des finances, Rapport n° 3360 sur le PLF 2021, annexe 4, *Anne-Laure CATTELOT et Hervé PELLOIS (rapporteurs spéciaux)*, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/l15b3399-tiii-a4_rapport-fond.pdf, p. 36

^{xii} MAAF, DGER, *Développement agricole et rural : des innovations au service des agriculteurs, des filières et des territoires*, Juillet 2018, 4 pages.

^{xiii} CGAAER, Rapport n°17040, *Proposition d'évolution du PNDAR pour la période 2018-2020, suite à son évaluation à mi-parcours*, juillet 2017, https://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/cgaaer_17040_2017_rapport.pdf

^{xiv} Idem, note iii

^{xv} Dernière note parue : Cour des Comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019, CASDAR, <https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-04/NEB-2019-Developpement-agricole-et-rural.pdf>

^{xvi} Cf par exemple :

- Commission des finances, Rapport n° 3360 sur le PLF 2021, annexe 4, *Anne-Laure CATTELOT et Hervé PELLOIS (rapporteurs spéciaux)*, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/l15b3399-tiii-a4_rapport-fond.pdf

- Avis de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2021 (n°3360). - Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales : Agriculture et alimentation Rapport n° 3400 Tome III - rapporteur M. Sempastous, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/l15b3400-tiii_rapport-avis

^{xvii} Joël GIRAUD, octobre 2019

^{xviii} Cour des Comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019, CASDAR

^{xix} Les 6 thèmes prioritaires du PNDAR 2021-2027 présentés au CT DAR CSO du 10 avril 2020 :

- Nouvelles chaînes de valeur ou formes d'organisation => économie circulaire, nouvelles filières de diversification, systèmes alimentaires territorialisés, installations et qualité de vie au travail, reconnaissance des efforts via AB et HVE
- Réduction des émissions de GES et stockage de C
- Protéines végétales et autonomie azotée
- Valoriser et adapter l'agrobiodiversité
- Renforcer la gestion intégrée de la santé animale et végétale
- Améliorer le bien-être animal

Les indicateurs proposés par les services au CT DAR CSO du 10 avril 2020 :

- Indicateurs d'impact : évolution de la SAU en AB ou HVE ; Nb d'agriculteurs impliqués dans des groupes ; Nb de PAT ; Réduction d'utilisation des intrants fossiles et de synthèse
- Indicateurs de réalisation : Nb de conseillers et agriculteurs touchés ; Nb de GIEE ; Nb de publications scientifiques ; €uros captés dans Horizon Europe) ;
- Indicateurs de partenariats : Nb d'ingénieurs des instituts techniques impliqués dans les UMT ; Nb de thèses CIFRE ; Nb de personnes impliquées dans des RMT ; Nb de personnes impliquées dans des projets multi-partenaires.

xx FNCUMA, Réseau CIVAM, TRAME, InterAFOCG,,GAEC&SOCIETES, FADEAR, TERRE DE LIENS, *Propositions pour le PNDAR 2021-2027*, Février 2020