

Sous la direction de Christel Bosc et Mehdi Arrignon

Les transitions agroécologiques en France

Enjeux, conditions et modalités
du changement

Presses Universitaires Blaise-Pascal

Territoires 2



Chapitre 3

Le PNDAR, outil de politique publique au service de la transition agro-écologique : analyse au prisme des projets de la coopération agricole

The PNDAR, A Policy Tool For Agroecological Transition: A Study Through The Prism Of Agricultural Cooperation

Maryline Filippi*, Françoise Ledos**,
Benôit Lesaffre***, Franck Thomas****

Résumé : Le Programme National de Développement Agricole et Rural (PNDAR), financé par le Compte d’Affectation Spéciale « Développement Agricole et Rural » (CASDAR), est un outil important de la politique du ministère de l’Agriculture. L’objet du présent chapitre est d’analyser cette politique au service de la transition agro-écologique *via* les programmes pluriannuels des réseaux Coop de France et FNCuma. À partir d’éléments de la littérature et du travail de leur Comité Scientifique d’Évaluation (CSE), l’étude des dossiers déposés en 2015 montre comment les deux réseaux se sont appropriés les objectifs du PNDAR et ont appliqué de façon réactive les recommandations émises par le CSE dans une démarche d’évaluation-conseil. L’article met en lumière les effets de cette politique sur les actions et ses répercussions auprès des producteurs. La présente analyse constitue un retour d’expérience à partir d’un cas concret de politique publique : en ressortent des enseignements pour identifier les conditions du changement en faveur de la transition agro-écologique et une forme de réflexivité sur la politique publique elle-même.

Abstract: *PNDAR, France’s National Programme for Agricultural and Rural Development, funded by the CASDAR, is a major tool for the Ministry of agriculture policy. The contribution of this policy to the agroecological transition is discussed here via the multi-year programmes of Coop de France and FNCuma. Some literature data and the work of their*

* Professeur d’économie, Bordeaux Sciences Agro, Université de Bordeaux et Chercheur associé INRAE, UMR SAD-APT, Université de Paris Saclay.

** Responsable du programme Développement, Coop de France.

*** Président du Comité scientifique d’évaluation, Coop de France et FNCuma.

**** Directeur adjoint, FNCuma.

Scientific Evaluation Committee (SEC) are used to study the dossiers submitted in 2015, showing how both their networks have adopted PNDAR's objectives and reactively applied the recommendations issued by the SEC in an "advice evaluation" process. The effects on actions of this policy, and its impact on producers, are highlighted in the present analysis, which provides feedback from a concrete case of public policy. The conditions needed for pro-agro-ecological transition changes are identified, and a form of reflexivity on public policy itself is allowed to emerge.

Le Programme National de Développement Agricole et Rural (PNDAR) est un outil majeur de la politique du ministère chargé de l'agriculture (ci-après désigné par « le ministère ») en matière de recherche appliquée et de développement agricole et rural. Le PNDAR n° 3 (2014-2020) vise à répondre aux enjeux liés à la transition agro-écologique et à l'innovation dans l'agriculture française. Fin 2012, le ministre de l'Agriculture lance le « projet agro-écologique pour la France » (MAAF, 2012), projet politique de transition globale agricole et alimentaire en vue de relever le défi d'une agriculture durable et compétitive par l'innovation sur les produits agricoles et leur mode de production (Épices et Blezat, 2018). Le PNDAR est financé au moyen du Compte d'Affectation Spéciale « Développement Agricole et Rural » (CASDAR) abondé par une taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles ; il est particulièrement dédié à l'évolution de l'appareil agricole de recherche, développement et enseignement et aux politiques de soutien. Ainsi, le ministère ambitionne de faire évoluer à l'horizon 2025 les modèles de production agricole vers la prise en compte d'une triple performance, économique, sociale et environnementale par un plus grand nombre d'exploitations (Bournigal *et al.*, 2015 ; Oréade-Brèche, 2017 ; CEP, 2018c). La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 constitue le socle sur lequel le gouvernement a souhaité fonder le développement de l'agroécologie (CESE, 2016). Dès lors, il est intéressant de s'interroger sur l'efficacité d'une telle politique et en particulier sur ses retombées pour les exploitations agricoles françaises.

En vue d'apporter des éléments de réponse au questionnement sur les évolutions des métiers et des identités des agriculteurs confrontés au double impératif de durabilité économique et de productivité, nous avons choisi de considérer la politique de transition à travers le prisme du financement de programmes pluriannuels de développement par le CASDAR. Rappelons que, en termes d'impact potentiel auprès des agriculteurs, les coopératives fédèrent trois agriculteurs sur quatre et les Coopératives d'Utilisation de Matériel Agricole (Cuma) un agriculteur sur deux : elles sont non seulement très représentatives des agriculteurs et de la diversité de leurs modèles agricoles (taille d'exploitation, forme et modèle, bio ou conventionnel, végétal et animal...), mais aussi implantées sur l'ensemble du territoire national auquel elles sont fortement ancrées ; elles participent par ailleurs de manière notable à la structuration des filières agricoles et alimentaires françaises (Coop de France, 2018 ; Filippi, 2012).

En termes méthodologiques, l'approche repose sur l'analyse des textes de référence de l'agroécologie et du développement agricole et sur l'évaluation des programmes pluriannuels du réseau des coopératives agricoles (« Coop de France »)

et de celui des Cuma (« FNCuma »), financés par le CASDAR de 2015 à 2018. En prévision du PNDAR n° 2 (2009-2013), les deux réseaux se sont dotés, dès 2008, d'une instance d'évaluation de leurs actions, le Comité Scientifique d'Évaluation (CSE), composée d'experts indépendants et reconnue par le ministère : la mission du comité est d'évaluer les actions en fonction des objectifs annoncés, de détecter les écarts et de proposer des indicateurs d'avancement et de résultats ainsi que toutes actions susceptibles d'améliorer l'organisation et la gouvernance des dispositifs mis en œuvre. Les deux programmes sont ici présentés de manière factuelle dans leur organisation, les opérations menées, les financements engagés et les résultats obtenus. L'analyse des évaluations réalisées par le CSE est ensuite abordée en caractérisant les points forts et d'amélioration des dispositifs évalués.

La démarche des deux réseaux présente des dimensions remarquables. Premièrement, les dossiers déposés en 2015 par les deux réseaux montrent comment ces derniers se sont appropriés les objectifs du PNDAR, ce qui met en lumière les effets de cette politique sur les actions et ses répercussions auprès des producteurs. Deuxièmement, en interaction avec le ministère, le CSE a mené, de façon indépendante des structures, une évaluation de type conseil ; il a ainsi élaboré, chemin faisant, un certain nombre de recommandations, dont les deux réseaux ont su tirer parti de façon volontariste en les appliquant de façon réactive.

L'analyse des programmes des deux réseaux constitue un retour d'expérience à partir d'un cas concret de politique publique : elle fait ressortir, d'une part, des enseignements pour identifier les conditions du changement en faveur de la transition agro-écologique (Deverre C. et de Sainte Marie C., 2014) et, d'autre part, une forme de réflexivité sur la politique publique elle-même (Muller, 2000 ; Reboud et Hazelin, 2017). Elle corrobore les constats dressés par ailleurs dans différentes études (Guillou *et al.*, 2013 ; Oréade-Brèche, 2017 ; Épices et Blezat, 2018 ; CEP 2018a, 2018b). Ainsi, le besoin d'accompagnement des agriculteurs dans les territoires et les filières, combiné au peu de définition de l'agroécologie, sans réelle hiérarchisation dans les axes ou des chantiers prioritaires, a pu générer une grande dispersion voire une perte de sens d'une partie des actions (Épices et Blezat, 2018). Cependant, d'un autre côté, ce flou a libéré les acteurs dans leur capacité d'innovation. Cette dynamique participe ainsi à l'émergence d'un nouveau paradigme du développement agricole et rural associé à la transition agro-écologique (van der Ploeg *et al.*, 2000 ; Faure et Compagnone, 2011 ; Berthet *et al.*, 2016 ; Meynard *et al.*, 2017 ; CEP, 2017).

Dans sa première partie, le présent chapitre présente l'action du développement agricole vers la transition agro-écologique au crible du PNDAR et de son évolution historique, puis, dans une deuxième partie, il étudie les programmes des deux réseaux de la coopération agricole. Enfin dans sa dernière partie, il relate le retour d'expérience tel que l'analyse le CSE.

La transition agro-écologique au crible du PNDAR et de son évolution historique

Le PNDAR est intégralement financé par le CASDAR *via* une collecte annuelle de l'ordre de 130 à 140 millions d'euros, entièrement affectés aux projets

de développement agricole depuis 2015. Le montant de la taxe parafiscale qui l'alimente, composé d'un niveau fixe par exploitation et d'une part indexée sur le chiffre d'affaires, est nécessairement variable en fonction du nombre total d'exploitations ainsi que, surtout, des rendements et des cours¹. Afin de comprendre les évolutions et les logiques d'action des politiques publiques en matière de développement agricole pour la transition agro-écologique (Hill et MacRae, 1995 ; Deverre et de Sainte Marie, 2014), il demeure utile de rappeler brièvement les bases historiques du PNDAR (pour plus de développements, voir par exemple Urbano et Bossuat, 2013 ; CGAAER, 2014). Notons que cette évolution de la politique publique correspond par ailleurs à celle de l'appréhension du développement agricole (Gliessman, 1990 ; Griffon, 2013) pour prendre en compte sa dimension plus durable et responsable et viser en conséquence à une opérationnalisation de tels programmes au service de la transition agro-écologique (Reboud et Hazelin, 2017 ; Poppe, 2018).

Dès sa reconnaissance législative en juillet 1999 (loi d'orientation agricole), le développement agricole voit ses missions s'inscrire dans « les objectifs de développement durable (...), de protection de l'environnement (et) d'aménagement du territoire ». Aux quatre modalités alors prévues (mise en œuvre de recherches ; études, expérimentations et expertises ; diffusion des connaissances ; appui aux initiatives locales), la loi d'octobre 2014 (*op. cit.*) ajoute « l'accompagnement des démarches collectives vers des pratiques et des systèmes permettant d'associer performances économique, sociale et environnementale, en particulier ceux relevant de l'agroécologie ». Cette constance depuis vingt ans de la référence du développement agricole à l'environnement et au développement durable est naturellement reflétée dans les priorités du PNDAR. Elle correspond à la volonté de mise en œuvre des piliers du développement durable tel que proposés dans le rapport Brundtland (1987).

Ainsi, le PNDAR n°1 (2004-2008) fut défini et mis en œuvre par l'Agence de Développement Agricole et Rural (ADAR), créée en 2003 pour remplacer l'Association Nationale de Développement Agricole (ANDA) fondée en 1966 et vivement critiquée à plusieurs reprises par la Cour des Comptes (2000, 2008 : 348) comme « une longue et difficile reprise en main par l'État » (voir infra). La Cour note d'ailleurs (2008 : 354) que « les préoccupations relatives à l'environnement, à la qualité des produits ou à la sécurité sanitaire se sont ajoutées à l'amélioration des rendements. (...) Les conflits entre les membres de l'ANDA dans les années 2000 à 2002 ont souvent porté sur la prise en compte de ces nouvelles priorités dans la distribution des aides au développement ».

Selon le cadrage du PNDAR n° 1 (ADAR, 2004), « en définissant la stratégie nationale de développement durable, le gouvernement a insisté sur la place essentielle de l'agriculture, "aménagement du territoire" » (le programme

1 – Outre ce financement national, le financement européen de soutien au développement rural par le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) s'est traduit, dans la période 2007-2013, par une dépense annuelle d'environ 1,7 milliard d'euros (Épices et Ade, 2017) dont une partie bénéficie à des thématiques similaires à celles portées par le CASDAR : dans le cadre de ce chapitre, nous resterons sur le seul PNDAR, mais les questions que nous abordons mériteraient d'être développées à l'échelle de l'ensemble des financements consacrés au développement agricole et rural.

cite d'ailleurs l'ADAR parmi les outils de cette politique). Quatre priorités sont alors retenues : les « systèmes de production et itinéraires techniques économes, vecteurs d'un environnement social et écologique de qualité, adaptés à la diversité » (sont cités l'agriculture raisonnée, les systèmes de protection intégrée et l'agriculture biologique) ; l'inscription de l'agronomie au cœur du développement ; les démarches de pilotage des exploitations et d'évaluation des pratiques répondant aux enjeux de durabilité ; l'appui aux agriculteurs confrontés à la généralisation de l'éco-conditionnalité.

Après la dissolution de l'ADAR, elle-même aux prises à de fortes difficultés, le CASDAR fut institué en 2006 pour être l'instrument financier du PNDAR. Tous les Projets de Loi de Finances (PLF)², jusqu'en 2016 lui ont fixé l'objectif, à quelques détails rédactionnels près d'une année à l'autre, de « la prise en compte des enjeux liés au développement durable », jugée « essentielle pour la viabilité économique à moyen et long terme des exploitations agricoles, la préservation de l'environnement et l'insertion de l'agriculture dans les territoires ». En 2017 et 2018, l'objectif est reformulé en faveur de « la transition écologique de l'agriculture, (...) essentielle pour la viabilité économique à moyen et long terme des exploitations agricoles ». Cette volonté de concilier environnement et performance économique répond aux injonctions internationales (Poppe, 2018).

Le cadrage du PNDAR n° 2 (2009-2013), rédigé (DGER, 2008) après la tenue du Grenelle de l'environnement, débute en affirmant que « l'agriculture est au cœur des enjeux stratégiques économiques, environnementaux et sociétaux », soit les trois piliers du développement durable. Trois des six objectifs fixés en découlent : « anticiper et produire des innovations tant organisationnelles que technologiques, conciliant excellence écologique et performance économique » ; « traiter la diversité » ; « renforcer la libre initiative et l'autonomie de décision des exploitants agricoles ». Les trois autres objectifs sont plus opérationnels : diffusion, conseil de proximité, contexte européen et international.

Depuis 2014, le PNDAR n° 3 (2014-2020) est explicitement cité dans les PLF : sa « priorité essentielle (...) est de «conforter le développement et la diffusion de systèmes de production innovants et performants à la fois du point de vue économique, environnemental et sanitaire» en s'inscrivant dans le cadre du « Projet agro-écologique pour la France » ». Trois orientations stratégiques (MAAF, 2013a) sont fixées : « augmenter l'autonomie et améliorer la compétitivité des agriculteurs et des exploitations françaises par la réduction de l'usage des intrants » ; « 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 ». La mise en œuvre vise trois objectifs opérationnels : innovation, dynamiques territoriales, accès aux résultats.

Parallèlement, le vocabulaire officiel de l'agriculture et de la pêche s'enrichit. Le *Journal officiel* du 13 mai 2012 définit « l'agriculture durable » comme une « agriculture conforme aux principes de développement durable ». Le 19 août

2 – <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee#.W3rIUWcVjdY>.

2015, le même *Journal* attribue deux acceptions à « l'agroécologie » : « application de la science écologique à l'étude, à la conception et à la gestion d'agrosystèmes durables » ; « ensemble de pratiques agricoles privilégiant les interactions biologiques et visant à une utilisation optimale des possibilités offertes par les agrosystèmes, [tendant] notamment à combiner une production agricole compétitive avec une exploitation raisonnée des ressources naturelles ». Dans la pratique, Guillou *et al.* (2013) parlent de « systèmes agro-écologiques », et de « mises en mouvement, quels que soient leurs rattachements car ceux-ci sont divers : de l'agriculture biologique à l'agriculture de précision, en passant par l'agriculture de conservation, l'agriculture écologiquement intensive, la protection intégrée, l'agroforesterie, l'agriculture raisonnée ou encore l'agriculture à haute valeur environnementale ». L'accent est ainsi mis sur l'*open innovation* où le contexte joue un rôle essentiel pour l'émergence de nouvelles solutions (Faure *et al.*, 2018 ; Pigford *et al.*, 2018). Guillou *et al.* (2013) ajoutent que le « prêt à porter » est rejeté : « malgré l'aspect souvent normatif qu'ont pris certaines démarches visant la double performance, produire mieux exige le plus souvent de produire autrement en adaptant ses pratiques et son système au milieu pédoclimatique et agro-écologique, et à l'organisation économique et sociale locale ». Ainsi, après de nombreuses tentatives terminologiques telles que, à côté d'agriculture durable, « agriculture écologique », « agriculture environnementale », voire même « éco-agriculture » (Pervançon et Blouet, 2002) ou « agriculture écologiquement intensive » (Griffon, 2013), l'agroécologie apparaît comme un terme fédérateur, polysémique et large (CEP, 2013), dont la force est de bénéficier d'un portage politique vigoureux de la part du ministre de l'Agriculture (Muller, 2000).

Dans le cadre conceptuel du développement durable, un troisième objectif est maintenant explicitement assigné à l'agroécologie en y adjoignant la dimension sociale et sociétale (CESE, 2016 : 44). Or force est de constater que l'agroécologie reste trop souvent le fait d'agriculteurs expérimentateurs ou innovateurs, animés par une volonté de développement rural et durable (Oréade-Brèche, 2017). Il s'agit dès lors de soutenir ces individus au sein de collectifs pour assurer et garantir la pérennité des dispositifs. Pour le CESE (2016 : 16), la transition agro-écologique passe par un accompagnement plus collectif des agriculteurs : « les structures coopératives constituent un levier essentiel pour impulser et accompagner la transition agro-écologique. Leurs responsables, élus et salariés, doivent donc se mobiliser sur cette question pour inciter les agriculteurs à s'engager dans cette voie, en recherchant les conditions d'une réussite collective ». Dès lors, il s'agit de soutenir non seulement les agriculteurs de façon individuelle mais d'accompagner financièrement leurs structures collectives dans la voie de la transition³ (CESE, 2016). Si l'engouement pour l'agroécologie est perceptible,

3 – « Le CESE estime qu'un effort tout particulier doit être réalisé pour favoriser l'émergence et la durabilité de tels groupes – Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural (CIVAM), Associations de Formation collective à la Gestion (AFOCG), Cuma Dans cet objectif, il souhaite que soient étudiées et mises en œuvre les modifications règlementaires susceptibles de faciliter leur création et leur fonctionnement ... ; il préconise que ces groupes, réseaux et têtes de réseaux qui les développent aujourd'hui ... bénéficient de soutiens financiers publics. Pour cela, les fonds du CASDAR qui doivent

il reste à l'amplifier en identifiant les freins et les mesures incitatives nécessaires à l'accompagnement des agriculteurs et de leurs structures (Plumecocq *et al.*, 2018). La dimension collective est ainsi le chaînon manquant de cette évolution vers la transition agro-écologique (Klerkx *et al.*, 2010 ; Touzard *et al.*, 2014 ; Filippi, 2012).

Cette mise en perspective ne doit pas omettre deux critiques récurrentes de la Cour des Comptes (2000, 2008) sur l'attribution des aides au développement, à savoir, d'une part, leur absence d'affectation à la réalisation d'objectifs précis et leur soutien reconductible aux structures et, d'autre part, l'insuffisance de leur évaluation, et les réponses qui ont été apportées.

La note d'orientation du PNDAR n° 3 (MAAF, 2013a) veut « construire une nouvelle architecture plus efficiente, (...) et répondant aux principales critiques de l'actuel dispositif, formulées notamment par la Cour des Comptes ». S'ensuit une circulaire (MAAF, 2013b) sur les modalités de préparation des programmes de développement agricole et rural de chaque opérateur, qui répond aux deux critiques de la Cour des Comptes de la façon suivante : chaque programme d'une part est constitué d'actions élémentaires conduites en mode projet, avec des objectifs, des moyens et des résultats attendus clairement identifiés et d'autre part ses modalités d'évaluation à mi-parcours seront précisées. Le recours à des indicateurs apparaît dans la circulaire d'application aux ONVAR (MAAF, 2014) dont font partie Coop de France et la FNCuma, et fait l'objet d'un guide méthodologique détaillé (Bonnaud et Bossuat, 2016).

En matière d'évaluation, les PLF des années 2006 à 2008 indiquent que le ministre consulte le Comité d'évaluation du développement agricole et rural, créé par arrêté le 10 novembre 2006 et mort-né ; à partir de 2009, les PLF citent les conseils scientifiques de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA) et de l'Association de Coordination Technique Agricole (ACTA), auprès desquels sont notés, jusqu'en 2014, le CSE et le comité scientifique et technique des Organismes Nationaux à Vocation Agricole et Rurale (ONVAR) et, depuis, « d'autres comités scientifiques en tant que de besoin ».

Or, tant l'évaluation que le besoin d'indicateurs d'objectifs et d'impacts s'inscrivent dans la nécessité d'avoir des résultats avérés. Dans la pratique, les opérateurs se conforment volontiers à ces modalités (cf. *infra* pour ce qui concerne Coop de France et la FNCuma). Cependant, à l'occasion de l'évaluation à mi-parcours du PNDAR n° 3 (Tercia consultants et ACTeon, 2017 ; CGAAER, 2017), l'absence d'indicateurs communs à l'ensemble du PNDAR est relevée : cette limite nuit à la visibilité de la progression de chacun des objectifs du programme, d'où la recommandation d'en concevoir à l'avenir en vue de disposer d'une vision partagée des avancées du programme au travers d'indicateurs stratégiques améliorant la pertinence du pilotage et des retombées.

être renforcés, et les financements d'accompagnement de projets abondés par l'UE, les régions, les contrats de plan État-Régions et les Agences de l'eau, doivent être mobilisés simultanément » (CESE 2016, p. 65).

Les projets de Coop de France et de la FNCuma financés par le CASDAR

À travers les opérations financées par le CASDAR de ces deux organismes, il s'agit non seulement de réfléchir aux mutations du développement agricole mais également à celles de leur mise en œuvre. Parmi les bénéficiaires des fonds dédiés au développement agricole, Coop de France et la FNCuma sont des organisations historiquement liées et impliquées dans un seul programme. Ce n'est qu'en 2015 que, sous la pression de nouvelles modalités de financement, les deux structures ont présenté des programmes autonomes dans le cadre d'un appel à propositions destiné aux ONVAR. Elles conduisent ces deux programmes en autonomie tout en conservant des liens politiques étroits : la FNCuma est en effet représentée au conseil d'administration de Coop de France et toutes deux engagent un certain nombre d'actions en commun.

Encadré n° 1 – Le programme pluriannuel de DAR de la FNCuma

Les Cuma forment un réseau de 11 500 groupes d'agriculteurs qui mutualisent des matériels nécessaires à l'activité des exploitations agricoles adhérentes et emploient 4 600 salariés. Au-delà de la mise à disposition de matériels, par l'organisation du travail en commun et les relations de proximité qu'elles entretiennent, les Cuma s'engagent aussi dans des initiatives de développement local (gestion de l'espace, valorisation du paysage, emplois partagés, traitement de déchets...) et s'inscrivent dans le tissu des organisations mises en place par les agriculteurs pour développer leurs exploitations : groupes de développement, coopératives, syndicats, chambres consulaires...

La FNCuma rassemble l'ensemble des fédérations de Cuma auxquels adhèrent les Cuma. Elle assure un rôle de représentation et de défense des intérêts des Cuma, d'appui aux fédérations dans l'exercice de leurs missions (notamment par l'apport de solutions informatiques et de conseils juridiques), et un appui technique fondé sur une consolidation des expériences de terrain et un ensemble d'études et expérimentations menées en propre ou en partenariat.

La spécificité de la contribution des Cuma au développement agricole s'incarne dans trois dimensions à la fois différentes et complémentaires : la mécanisation partagée (choix techniques, gestion économique, organisation du travail) ; les modalités d'organisation coopérative ; et la densité d'un réseau d'initiatives avec 11 500 groupes.

Le programme de développement de la FNCuma financé par le CASDAR représente de l'ordre de 40 % des activités de la fédération nationale. Il est constitué de cinq actions élémentaires ainsi dénommées :

- l'agroéquipement au service de la multi-performance des exploitations ;
- savoir accompagner les nouvelles stratégies d'organisations collectives ;
- les Cuma actrices de la coopération sur les territoires ;
- management de l'innovation ;
- gouvernance et évaluation.

Une interaction entre une politique publique et des projets d'organismes

En 2015, l'enveloppe des programmes pluriannuels des ONVAR atteint 7,7 millions d'euros. Après appel à propositions, elle est répartie entre dix-huit organisations, parmi lesquelles Coop de France et la FNCuma, dont les programmes

Encadré n° 2 – Le programme pluriannuel de DAR de Coop de France

Coop de France est une association assurant la représentation unifiée des 2 400 coopératives agricoles, agroalimentaires, agroindustrielles et forestières françaises. Elle assure les grandes missions traditionnelles d'un syndicat d'entreprise : représentation des intérêts des membres, accompagnement des entreprises pour s'adapter aux évolutions de leur environnement et promotion des activités et du modèle coopératif. Lors de son Congrès de 2015, Coop de France déclina son projet stratégique à 2020 selon quatre axes : la promotion des principes et des valeurs de la coopération ; la défense de la compétitivité des coopératives ; la capacité à conquérir de la valeur ; l'implication sur l'ensemble de la chaîne alimentaire.

Le chiffre d'affaires total des coopératives et de leurs filiales s'élève à 84,5 milliards d'euros (chiffres 2018) ; les salariés employés dépassent le nombre de 190 000. Présentes dans la très grande majorité des filières françaises et sur l'ensemble du territoire national, on dénombre parmi elles plus de 90 % de PME/TPE au côté desquelles des entreprises de taille intermédiaire et quelques dizaines de groupes coopératifs de grande dimension jouent un rôle prépondérant dans l'agroalimentaire français. Trois agriculteurs sur quatre adhèrent au moins à une coopérative et une marque alimentaire sur trois est coopérative.

Les coopératives agricoles et agroalimentaires sont à l'interface des exploitations agricoles et des filières. Leurs actions de développement s'inscrivent dans les territoires sur lesquelles elles tissent des liens directs entre production et marchés. Coop de France s'inscrit ainsi dans le développement agricole en y apportant sa vision économique et sa connaissance des marchés de la fourche à la fourchette. Son rôle de tête de réseau du tissu coopératif permet le déploiement des actions sur le terrain auprès d'un grand nombre d'agriculteurs.

Le programme de développement de Coop de France financé par le CASDAR dont le montant représente 15 % du budget global de la structure, est composé de neuf actions élémentaires, portant sur huit thèmes :

- le renouvellement des générations, de l'école à l'installation,
- l'adaptation du conseil apporté par les coopératives à leurs adhérents,
- la Responsabilité Sociétale de l'Entreprise (RSE),
- les démarches qualité, hygiène, sécurité,
- l'adaptation aux enjeux de la transition agro-écologique,
- le développement de l'économie circulaire,
- le déploiement de l'agriculture biologique,
- les projets alimentaires territoriaux,

et comprenant celle sur la gouvernance du programme.

de Développement Agricole et Rural (DAR) respectifs, formés de neuf et de cinq actions (voir descriptifs dans les encadrés), furent dotés respectivement de 2,23 et de 0,9 million d'euros. Au sein des ONVAR, si les sommes allouées à ces deux organisations se situent dans les trois premières, elles restent modestes en comparaison du réseau des instituts techniques et de celui des chambres d'agriculture, dont les programmes annuels bénéficient respectivement de 42 et 40 millions d'euros : ensemble, toutes deux représentent une enveloppe équivalente à celle d'une chambre régionale d'Agriculture⁴.

4 – Bretagne ou Rhône-Alpes : 2,8 millions d'euros ; Midi-Pyrénées : 3,1 millions d'euros (données 2017).

L'engagement de Coop de France et de la FNCuma dans le développement agricole s'inscrit dans l'histoire rappelée précédemment. En raison de leurs dimensions d'acteurs de terrains, proches des agriculteurs, leurs actions reflètent les mises en œuvre de l'agroécologie mais aussi les difficultés au changement de pratiques (Compère *et al.*, 2013). Elle repose sur des constats partagés antérieurs à la politique agro-écologique mais cohérents avec elle : d'une part l'importance du rôle du collectif, d'autre part l'évolution inévitable des missions de conseil aujourd'hui débattue à travers la législation sur la séparation des activités de conseil et de vente et enfin l'affirmation de la prise en compte essentielle des parties prenantes.

• **L'importance du rôle du collectif**

Coop de France et la FNCuma partagent l'analyse selon laquelle s'engager dans l'agroécologie implique de dépasser les raisonnements tenus au niveau de l'exploitation. Les questions se posent à l'échelle du paysage, du territoire et de la filière. Pour cette raison, le développement de pratiques agro-écologiques conduit à des impératifs de coordination entre les agriculteurs et plus largement entre les différents acteurs du territoire et de la filière au service de la production agricole et de sa valorisation, tout en préservant l'environnement.

Chaque territoire est singulier, comme chaque paysage a ses propres structures et acteurs ainsi que ses productions, ses propres marchés. Chaque situation est ainsi quasi-unique. Mais tout comme une filière ne se construit que par le regroupement d'agriculteurs qui travaillent à un objectif commun, les impacts sur le territoire des évolutions de pratiques agricoles ne peuvent avoir un effet significatif que si un grand nombre d'agriculteurs les mettent en œuvre (Bournigal *et al.*, 2015).

Pour toutes ces raisons, l'agroécologie est, par essence, une démarche du collectif et de la proximité : l'action de développement des coopératives s'inscrit dans cette perspective et les conduit à mieux expliciter l'impact de leur organisation collective (Castet *et al.*, 2017 ; Cap Vert, 2017, 2018).

• **L'évolution inévitable des missions de conseil**

L'agroécologie induit de nouveaux questionnements sur le conseil aux agriculteurs et à leurs organisations collectives⁵.

Les questions agro-écologiques amènent à repenser la question du conseil aux Cuma, car on n'accompagne plus seulement une structure juridique coopérative ou un investissement à partager, mais des stratégies d'exploitations qui doivent en même temps évoluer et s'articuler pour coopérer. En cela, la question du conseil stratégique collectif est un axe essentiel pour avancer sur le dévelop-

5 – À l'heure où nous écrivons, les textes réglementaires qui précisent les conditions de la séparation du conseil et de la vente des produits phytosanitaires sont encore en préparation. L'impact sur la conception et la conduite du conseil sera significatif. Si les effets attendus par les pouvoirs publics sont la diminution de l'usage des produits phytosanitaires, les coopératives craignent, au contraire, de se priver d'un levier important d'accompagnement de l'évolution des pratiques agricoles par une désorganisation brutale de l'écosystème du conseil sans que l'organisation future n'ait été identifiée et, *a fortiori*, évaluée.

pement de pratiques agro-écologiques (Filippi et Frey, 2015a ; Compagnone *et al.*, 2018).

Au sein des filières, l'agroécologie amène à enrichir considérablement mais aussi à complexifier le rôle du conseiller en coopérative (Filippi et Frey, 2015b). Ainsi, des outils imaginés lors des précédentes programmations doivent être entièrement révisés pour tenir compte de cette nouvelle réalité (certificat de qualification professionnelle interbranches-CQPI « technicien conseil aux adhérents de coopérative » et « technicien du développement coopératif agricole »). Des éléments en germe dans le dispositif précédent doivent dorénavant prendre une place centrale : la prise en compte des stratégies de l'exploitation à mettre en relation avec les stratégies collectives au sein de la coopérative ; la multiplicité des solutions possibles et l'adaptation à un contexte donné (agronomique mais aussi d'adaptation à la sociologie de l'agriculteur) ... Le rôle du conseiller dans la prise en compte des attentes des parties prenantes était quasiment absent des réflexions antérieures et est devenu un point important des travaux. Cette prise en compte relevait en effet, en première intention, d'une réflexion politique portée par les conseils d'administration et nouvellement introduite dans le cadre des réflexions sur la responsabilité sociétale des entreprises. Le temps passant, c'est l'ensemble de la coopérative qui se trouve devoir prendre cette dimension en compte à tous les échelons (Filippi, 2018). Les conseillers se trouvent directement impliqués, devant accompagner les adhérents dans les évolutions induites par ces attentes. Par ailleurs l'échange entre pairs devient une modalité essentielle que les conseillers devront savoir activer.

• La nécessaire prise en compte des parties prenantes

Les programmes de Coop de France et de la FNCuma amplifient les constats antérieurs selon lesquels, d'une part, l'agroécologie requiert de prendre en compte les parties prenantes et, d'autre part, l'action de l'agriculteur s'inscrit dans un contexte multi-acteurs. La FNCuma aborde cette question au sein des groupes d'agriculteurs et souligne la multi-appartenance des acteurs ainsi que l'imbrication des enjeux, des questions et des solutions mises en place localement (complémentarité des différentes coopérations, complémentarité des interventions des partenaires...) ; elle relève que les actions de développement doivent intégrer ce phénomène protéiforme pour déboucher sur de nouvelles formes de coopération. Coop de France met en avant le lien entre RSE et agroécologie et montre comment les deux approches se nourrissent mutuellement tout en étant abordées de manière relativement distincte par le passé : un des intérêts de cette approche est de mettre en évidence la continuité amont-aval dans la création de valeur (Filippi, 2014 ; Castet *et al.*, 2017).

Les enseignements de l'évaluation des programmes pluriannuels des deux réseaux

De l'ensemble des travaux d'évaluation réalisés par le CSE, nous présentons ici deux aspects à deux échelles différentes : le premier concerne la formulation

des objectifs et des indicateurs de résultats du PNDAR ; le second porte sur la plus-value de l'apport des programmes des deux réseaux en matière de démarche collective.

• Un effort à faire pour mieux formuler et mettre en valeur les objectifs et les résultats

Le CSE relève que les programmes des deux réseaux ont fait l'effort de se fixer des objectifs concrets et atteignables, et ont pu identifier quelques indicateurs de résultat. Mais, comme indiqué *supra* en première partie, l'absence d'indicateurs communs à l'ensemble du PNDAR rend difficile la compréhension des apports respectifs des programmes des opérateurs au PNDAR.

En corollaire, le CSE note que, si le rapport d'activité annuel du PNDAR (DGER, 2018) est un bon outil de justification des fonds alloués, il est construit à partir des dispositifs de financement⁶ et, en conséquence, ne met pas en valeur les résultats selon les priorités du programme, construites, rappelons-le, sur trois orientations stratégiques (autonomie et compétitivité, diversité, anticipation et pilotage stratégique) et sur trois objectifs opérationnels (innovation, dynamiques territoriales, accès aux résultats).

Le CSE est ainsi amené à recommander au ministère que, à l'instar des grands plans nationaux de santé (cancer, santé-environnement...), soit établi un bilan annuel (et un bilan à cinq ans) du PNDAR, centré sur les résultats conformément aux orientations et non plus sur les modalités de financement, actuellement encore trop liées aux structures, ce qui fait écho aux critiques de la Cour des Comptes, rappelées en première partie du présent chapitre, sur le soutien reconductible. En outre, si l'on veut intéresser la société au contenu des travaux du PNDAR, la question de la formulation des orientations se pose, car, à l'heure actuelle, elle reste obscure pour le grand public⁷.

• Un accent sur les collectifs d'acteurs et territoires comme lieux de la création de solutions innovantes

Comme toute démarche d'innovation, l'engagement dans l'agroécologie se heurte à des freins. Dans cette dernière, l'approche systémique qui la caractérise renforce le besoin de penser le changement au niveau du collectif ainsi que de revoir l'organisation du soutien des agriculteurs. « L'action collective permet généralement de susciter une meilleure adhésion des agriculteurs au changement de pratiques ainsi qu'aux enjeux environnementaux et réduire les phénomènes de dépendance au sentier » (Oréade-Brèche, 2017 : 154). Afin de limiter ces risques

6 – Ces dispositifs sont actuellement au nombre de seize : programmes pluriannuels des chambres d'agriculture, des instituts techniques et des ONVAR ; appels à projets thématiques.

7 – À titre de comparaison, les quatre orientations du plan cancer (INCa, 2018) sont parlantes pour nos concitoyens : guérir plus de personnes malades ; préserver la continuité et la qualité de la vie ; investir dans la prévention et la recherche ; optimiser le pilotage et l'organisation.

d'enfermement technologique des innovateurs, le CESE (2016 : 36) souligne que les organisations collectives⁸ sont sollicitées pour accompagner ces agriculteurs innovateurs dans l'expérimentation de nouvelles solutions, en citant les représentants de la FNCuma : « Les collectifs d'agriculteurs sont le lieu d'échanges parce qu'on est plus fort en groupe, pour partager les risques, se conforter, expérimenter ensemble ». L'agriculture de groupe devient un levier puissant pour la mise en œuvre de solutions concrètes. Coopératives et Cuma ont ainsi impulsé la création de nombreux Groupements d'Intérêt Économique et Environnemental (GIEE) : en France métropolitaine, dans plus d'un GIEE sur quatre, on trouve des dynamiques de travail en lien avec le réseau des Cuma. À ce titre, de par ses travaux sur les nouvelles formes coopératives (sociétés coopératives d'intérêt collectif, groupements d'employeurs coopératifs) et la reconfiguration de la coopération de proximité en agriculture (Cap Vert, 2017, 2018 ; Lucas, 2018), la FNCuma a développé différentes initiatives pour conceptualiser et opérationnaliser l'innovation au sein des collectifs d'agriculteurs.

Le collectif permet de partager les coûts, de réduire les risques mais aussi de mutualiser les expériences. L'action conseil de Coop de France illustre cette caractéristique (Coop de France, 2019) qui nécessite de lever des verrous non seulement techniques, mais aussi sociaux et cognitifs. Cela prend du temps et exige un accompagnement intégrant différentes dimensions. Si l'entreprise coopérative permet de s'appuyer sur des collectifs innovateurs pour expérimenter, elle a une action de diffusion avec un impact plus puissant sur le territoire qu'un simple collectif indépendant. En effet, un groupe d'innovateurs est naturellement restreint mais, en raison d'un nombre d'adhérents de coopérative plus grand, qui concerne des centaines voire des milliers d'exploitants, l'impact dans la diffusion en coopérative est plus conséquent. L'expérimentation de solutions innovantes invite à repenser les dispositifs de soutien pour une mise en œuvre concrète, comme l'expérimentation menée au sein des exploitations par les « Sentinelles de la Terre »⁹ volontaires de Terrena. Cette expérimentation s'accompagne également de la prise en compte de la dimension économique pour pérenniser la démarche non seulement au champ mais également tout le long de la filière de transformation par le déploiement de la marque La Nouvelle Agriculture® qui s'appuie sur les innovations identifiées pour apporter une valorisation supplémentaire aux producteurs. Ainsi, la sécurisation par le lien aux filières autorise la recherche d'un débouché pérenne, renforçant l'ancrage des innovations dans des relations amont-aval avec des pratiques vertueuses et soutenables (Filippi et

8 – Outre les Cuma, le CESE cite les CIVAM, les AFOCG, les Centres d'Études Techniques Agricoles (CETA) et les Groupes de Développement Agricole (GDA) des chambres d'Agriculture.

9 – Les Sentinelles de la terre® sont des agriculteurs adhérents de Terrena qui, accompagnés de leur technicien de production, testent en situation réelle, dans leur exploitation, des solutions innovantes qu'ils participent ensuite activement à diffuser auprès des autres agriculteurs de la coopérative. Ils sont au nombre de 91 en 2017 et permettent le développement des Solutions-NA – La Nouvelle Agriculture® (marque commerciale permettant la valorisation des produits).

Muller, 2013). Autre exemple, la prise en considération de la gestion de l'eau au champ dans le cas des vergers associe également une réflexion dans les unités de conditionnement en fruits et légumes.

Retour d'expérience sur une politique publique active quoique peu lisible

Le retour d'expérience sur le PNDAR à la lumière de la littérature et de l'évaluation des programmes des deux réseaux met en évidence un réel effet du programme national, malgré sa faible lisibilité.

La faible lisibilité de l'apport du PNDAR à la politique en faveur de l'agroécologie ...

• Une définition auréolée d'un certain flou

L'étude des jeux d'acteurs liés à l'agroécologie révèle, comme indiqué *supra* en section 1 et souligné également par le CESE (2016), que l'agroécologie reste aujourd'hui une « notion floue, mal comprise et, à l'instar de l'Europe, difficilement définissable de manière consensuelle, que ce soit par les acteurs institutionnels, par les acteurs du monde agricole ou par ceux de la société civile » (Oréade-Brèche, 2017 : 114). Ceci explique en partie pourquoi on recense différentes acceptions de ce qu'est l'agroécologie et ce qu'elle impose comme réglementation ou processus à respecter. Il s'agit dès lors plus de la « fabrication » d'un consensus autour du partage d'une visée. De fait, les différents acteurs économiques et institutionnels sont déjà engagés dans de nombreux projets de développement et participent à différents espaces de concertation, ce qui conduit Guillou *et al.* (2013) à relever la faible efficacité de ces dispositifs publics.

• L'organisation du PNDAR en matière de financement

L'analyse des opérations met en lumière des insuffisances liées à la présentation en « silos » des dispositifs de financement. Chaque compte-rendu est en effet réalisé à partir des crédits CASDAR mobilisés dans un dispositif donné et lui seulement, entre autres par crainte de se voir accuser de faire des doublons dans le financement des actions. Cela peut conduire à occulter tout un pan d'actions relevant des mêmes objectifs parce que financées par un autre biais, fût-ce par d'autres crédits CASDAR : à titre d'exemple, le CSE n'a pas pu évaluer la contribution de Coop de France Ouest à l'action « adaptation aux enjeux de la transition agro-écologique » du programme pluriannuel de Coop de France, tout simplement parce que cette contribution relève du programme régional de développement agricole et rural mené avec les chambres régionales de Bretagne et des Pays de la Loire, programme lui-même évalué de manière séparée. On pourrait aussi citer la complémentarité de certains projets de la FNCuma financés par son programme pluriannuel.

nuel et par d'autres appels à projets émergeant au CASDAR (projet Cap Vert par exemple). Dès lors, cela ne permet pas une vision complète des stratégies engagées au service de la transition agro-écologique.

- **Un contenu parfois imprécis ou limité**

Le flou dans les terminologies et l'absence d'indicateurs partagés et communs à l'échelle du programme rendent difficile l'analyse de ce qui se rattache véritablement à l'agroécologie et de ce qui relèverait d'autre chose. *In fine*, il est parfois difficile de distinguer ce qui relève d'un impact de la politique publique ou d'une autre dynamique.

Enfin, le CSE souligne l'absence de prise en compte de la dimension économique des filières et des « attentes clients ». La faible prise en compte de parties prenantes dans les dispositifs, comme les consommateurs, ou la surreprésentation des actions de type agronomique, affectent de fait l'impact des actions et leur portée (Épices et Blezat, 2018). Cette critique pointe le retard dans la prise en compte des parties prenantes dans la mesure des politiques publiques.

Tous les éléments évoqués dans ce chapitre, associés à une complexité des procédures (Cour des Comptes Européenne, 2017), conduisent au fait que les dispositifs peinent à démontrer leur impact effectif sur la transition agro-écologique concrète, malgré la réalité d'un certain nombre d'actions engagées.

... mais des avancées réelles en termes d'implication des acteurs et de résultats

- **Le flou de la définition a permis à chacun de s'approprier la démarche**

De tout ce qui précède, l'on note que, tant en matière de définition (section 1) que de mise en œuvre, l'agroécologie et le PNDAR restent largement perfectibles. Cependant la logique de la conduite en mode projet a permis aux acteurs de s'organiser avec plus d'autonomie dans la définition de leurs objectifs, et à formuler leurs investissements dans le domaine. La constance de l'engagement du ministre alors en fonction, en l'incarnant, a donné un cap dans l'action, qui semble encore perdurer en début de la présente mandature (cf. l'alinéa sur les PLF). Ce flou dans la définition a de fait permis de libérer la créativité des acteurs dans la mise œuvre de solutions innovantes.

- **Le changement des indicateurs pour guider la stratégie des acteurs et les soutiens**

Différents travaux (Guillou *et al.*, 2013 ; Ménard *et al.*, 2013 ; CESE, 2016 ; Oréade-Brèche, 2017) convergent pour critiquer les modalités de l'intégration de l'agroécologie « dans et par les Programmes de Développement Rural Régional » : le manque d'obligation de résultats, la cohérence globale insuffisante, le manque de

co-construction avec les conseils régionaux et la faible incitation économique des acteurs (CESE, 2016). Cela permet d'identifier un faisceau de recommandations. La diversité des acteurs parties prenantes incite à élargir les dispositifs de financement en repensant le développement agricole comme un développement rural mais aussi alimentaire et sociétal. Si des entités comme les coopératives, les transformateurs et les distributeurs s'engagent dans des projets de filières répondant à la demande des consommateurs et s'inscrivant dans la logique de l'agroécologie, il s'avère nécessaire de renforcer le soutien et l'accompagnement des acteurs de l'aval, pour identifier et diffuser les « bonnes pratiques » et permettre une « montée en compétence de l'animation et du conseil et son adaptation aux nouvelles attentes et aux évolutions de la réglementation » (Oréade-Brèche, 2017 : 11).

• Et si la politique de transition en agroécologie avait résolument opté pour une vision nouvelle de la programmation publique ?

En ne fixant pas d'objectifs mesurables aux acteurs, le PNDAR a opté, volontairement ou non, pour une approche ouverte de politique orientée vers une mission (la transition comme *oriented-mission*). « Dans un cadre de défaillance du marché, l'analyse *ex ante* vise à estimer les avantages et les coûts (y compris ceux associés aux défaillances gouvernementales), tandis que l'analyse *ex post* vise à vérifier si les estimations sont correctes et les défaillances du marché résolues. En revanche, un cadre axé sur les missions nécessite un suivi et une évaluation continus et dynamiques tout au long du processus de politique d'innovation » (Mazzucato, 2017 : 6). Il est certain que les objectifs de politique publique comme la définition même de l'agroécologie n'ont pas été clairement établis *ex ante*, ni même finalement, celle de la hiérarchisation des actions à mener (agriculture biologique, sécurité alimentaire, filière courte et locale, bien-être animal, gestion de l'eau ...). Il reste à poursuivre le travail d'analyse afin de progresser sur le retour d'expérience et d'élaborer des indicateurs de nouvelle génération et d'aide à la décision. Les évolutions des systèmes de production agricole pour une prise en compte des dimensions sociétales et environnementales mais aussi celle de la réalisation des innovations opérées dans un cadre ouvert, contextualisé et interactif (Chesbrough, 2003 ; Von Hippel, 2005 ; Coudel *et al.*, 2013).

Conclusion : quels enseignements du PNDAR pour une transition agro-écologique ?

L'examen du financement par le CASDAR nous a permis d'observer l'évolution et la mise en œuvre des nouvelles politiques d'innovation et de recherche dans le cas de l'agriculture pour aborder la transition agro-écologique. Les inflexions de la politique publique en faveur de la transition agro-écologique et ses traductions en termes de soutien aux agriculteurs et à leurs structures collectives s'inscrivent dans ce changement de paradigme (Meynard *et al.*, 2017 ; Plumecoq *et al.*, 2018). Si les deux réseaux, Coop de France et FNCuma, ont été aussi réactifs à se saisir des demandes d'adaptation aux évolutions de calendrier et de procédures, c'est en raison de leur proximité avec les agriculteurs, cibles du PNDAR et du CAS-

DAR, ce qui les a obligés à envisager des solutions concrètes ici et maintenant avec une perspective de temps long. Les deux réseaux s'impliquent dans le même esprit dans la préparation du PNDAR n° 4 (2021-2027), le ministère ayant choisi de construire ce dernier en associant largement l'ensemble des acteurs. Quatre groupes de travail ont été installés à l'automne 2018 pour structurer la réflexion : objectifs stratégiques ; articulation entre programmes annuels, appels à projets et actions thématiques transversales ; liens amont/aval ; valorisation, capitalisation et appropriation des résultats.

Cependant, pour assurer le passage entre une logique de guichet et cette logique pro-active, il est nécessaire d'avoir un portfolio de projets partagé au sein d'un pool d'acteurs aux responsabilités bien définies (Mazzucato, 2017). On assiste ainsi à une expérimentation de nouveaux dispositifs d'accompagnement voire la mise en œuvre d'une recherche de co-construction d'une politique de la transition entre pouvoirs publics, offices de développement et acteurs privés afin de pouvoir relever les grands défis du 21^e siècle que sont le changement climatique, la biodiversité ou encore les sûreté et sécurité alimentaires : « Au-delà des besoins liés à la transition écologique, l'avenir des recherches pour les politiques publiques ne peut pas être pensé indépendamment de la révolution qui est en train de transformer l'ensemble du contexte dans lequel elles se situent » (Theys, 2017).

La transition agro-écologique implique donc non seulement une évolution du système agricole mais également celle de la politique publique pour prendre en compte les adaptations nécessaires. Parfois par tâtonnements, adoptant un processus d'essais-erreurs, cette politique publique a illustré les évolutions de politiques d'innovation et de recherche par ailleurs éprouvées dans le cas de la nouvelle politique de développement européen ou la « *smart policy H2020* » (Foray et al., 2009). Elle devient ainsi le fruit d'une « *mission oriented agriculture innovation policy* » en cours de mutation (Pigford et al., 2018).

Références bibliographiques

- ADAR, 2004** – *Les priorités du programme national de développement agricole et rural (2005-2009)*, 30 juin 2004, annexe à la délibération CA 04-23, 10 p.
- Berthet E., Segrestin B. and Hickey G., 2016** – Considering agro-ecosystems as ecological funds for collective design: New perspectives for environmental policy, *Environmental Science and Policy*, Vol. 61, July, 108-115.
- Bonnaud T., Bossuat H., 2016** – *Guide méthodologique pour la définition des indicateurs de réalisations et de résultats des programmes de développement agricole et rural financés par le CASDAR*, MAAF-DGPE, juin, 21 p. + annexes.
- Bournigal J.-M., Houlier F., Lecouvey P., Pringuet P., 2015** – *Agriculture Innovation 2025, 30 projets pour une agriculture compétitive et respectueuse de l'environnement*, rapport, octobre, 95 p. + annexes.
- Brundtland Report, 1987** – *Our Common Future*. Report of the World Commission on Environment and Development, United Nations.
- Cap Vert, 2017** – *La transition agro-écologique en collectif*, *Journal d'une coopération au long court*, FNCuma, mai, 8 p.

- Cap Vert, 2018** – *Vivre et accompagner la transition agro-écologique en collectif, Eléments d'analyse, expériences et outils issus du projet CAP VERT*, rapport, 64 p.
- Castet R., Ledos F., Perdreau B., Cherdo E., Drevet V., 2017** – La responsabilité sociétale des entreprises des coopératives au service de l'agroécologie, *Cahiers du Développement Coopératif*, 2017 n° 2, 42-51.
- CEP, 2013** – *L'agroécologie : des définitions variées, des principes communs*, Analyse n° 59, juillet, 4 p.
- CEP, 2017** – *La démarche évaluative de la politique agro-écologique : premiers outils et perspectives*, Analyse n° 101, mars, 4 p.
- CEP, 2018a** – *Méthodologie de l'évaluation ex-post du Programme de Développement Rural hexagonal 2007-2013*, Analyse n° 116, 8 p.
- CEP, 2018b** – *Évaluation ex-post du Programme de Développement Rural Hexagonal (PDRH) 2007-2013, principaux résultats et impacts*, Analyse n° 118, mai, 4 p.
- CEP, 2018c** – *Programmes de Développement Rural Régionaux (PDRR) et agroécologie*, Analyse n° 119, mai, 4 p.
- CESE, 2016** – *La transition agro-écologique : défis et enjeux*, rapport et avis présenté par Claveirole C., novembre, 114.
- CGAAER, 2014** – *Évaluation de la politique de développement agricole*, Hervieu B., Barbara Bour-Desprez B., Buer J.L., Cascarano J.-L., Dreyfus F., Gosset G., rapport n°13059, mai, 86 p. + annexes.
- CGAAER, 2017** – *Proposition d'évolution du PNDAR pour la période 2018-2020 suite à son évaluation à mi-parcours*, Dreyfus F., Petit N., Steinmetz V., rapport n°17040, 37 p. + annexes.
- Chesbrough H. W., 2003** – *Open Innovation: The New Imperative for creating and Profiting from Technology*, Harvard Business School Press, 227.
- Compagnone C., Lamine C. et Dupré L., 2018** – La production et la circulation des connaissances en agriculture interrogées par l'agroécologie, De l'ancien et du nouveau, *Revue d'anthropologie des connaissances*, Vol. 12, n° 2, 111-138.
- Compère P., Poupart A., Purseigle F., 2013** – L'agroécologie une ambition pour les coopératives, *Revue Projet*, n°333, avril, 76-83.
- Coop de France, 2018** – *La coopération agricole et agro-alimentaire, poids économique et social 2018*, décembre, 48 p.
- Coop de France, 2019a** – *Innovet et Conseiller : les coopératives en mouvement*, Théma, 11, 63 p.
- Coop de France, 2019b** – *Coopératives et transition agroécologique : agir, animer, valoriser*, Théma, 11, 61 p.
- Coudel E., Devautour H., Soulard C.T., Faure G., Hubert B. (eds), 2013** – *Renewing Innovation Systems in Agriculture and Food: How to go towards more sustainability?* Wageningen Academic Publishers, 235.
- Cour des Comptes, 2000** – Le rôle de l'Association Nationale pour le Développement Agricole (ANDA), *Rapport public annuel*, février, 529-538.
- Cour des Comptes, 2008** – Les aides au développement agricole, *Rapport public annuel*, février, 347-356.
- Cour des Comptes Européenne, 2017** – *La programmation du développement rural doit être moins complexe et davantage axée sur les résultats, 1997-2017*, rapport spécial n° 16, 74.

- Deverre C. et de Sainte Marie C., 2014** – De l'écologisation des politiques agricoles à l'écologisation de l'agriculture, *Dossiers de l'environnement de l'INRA*, 34, 9-17.
- DGER, 2008** – *Note d'orientation relative à la préparation du programme national de développement agricole 2009-2013*, avril, 7 p.
- DGER, 2018** – *Programme national de développement agricole et rural (PNDAR), rapport d'activité 2017*, août, 68 p.
- Épices et Ade, 2017** – *Évaluation ex-post du Programme de Développement Rural Hexagonal (PDRH) Programmation FEADER 2007/2013*, rapport final, MAAF, tome 3, 163 p.
- Épices, Blezat, 2018** – *Mobilisation des filières agricoles en faveur de la transition agro-écologique, État des lieux et perspectives*, rapport final, mai, 165 p.
- Faure G. et Compagnone C., 2011** – Les transformations du conseil face à une nouvelle agriculture, *Cahiers Agricultures*, EDP Sciences, 20 (5), 321-326.
- Faure G., Chiffolleau Y., Goulet F., Temple L. et Touzard J.-M., 2018** – *Innovation et développement dans les systèmes agricoles et alimentaires*, Edition Quae, 263.
- Filippi M., 2012** – Développement durable et exercice du pouvoir des adhérents de coopératives agricoles françaises : originalité et émergence du territoire, in Brassard M.-J. et Molina E. (eds), *L'étonnant pouvoir des coopératives, textes choisis*, Sommet International des Coopératives, Québec, septembre, 449-464.
- Filippi M., Muller P., 2013** – Le jeu des Communautés de Pratique au sein des Coopératives agricoles : le cas des filières fromagères vache d'appellation d'origine du Massif Central, in Torre A. et Wallet F. (eds), *Les enjeux du développement régional et territorial en zones rurales*, L'Harmattan, Paris, 27-49.
- Filippi M., 2014** – Using the Regional Advantage: French agricultural cooperatives' economic and governance tool, *Annals of Public and Cooperative Economics*, special issue Agricultural Cooperatives in Europe, Vol. 85, n° 4, 597-615.
- Filippi M. et Frey O., 2015a** – *Le conseil dans les coopératives agricoles : Clés d'analyse et perspectives*, Étude Conseil INRA, Coop de France, Bordeaux Sciences Agro, mars, 84 p.
- Filippi M. et Frey O., 2015b** – Le conseiller, une pièce maîtresse sur l'échiquier de la coopérative agricole, *Review of Agricultural and Environmental Studies - Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement (RAEStud)*, Vol. 96, Issue 3, 439-467.
- Filippi M., 2018** – Agrifood coops: A headstart in Corporate Social Responsibility? An initial plunge into French coop behavior, *12^e JRSS*, Nantes, 13-14 déc., soumis RAFAE janv. 2019.
- Foray D., David P.A. et Hall B., 2009** – Smart Specialisation, The Concept, *Knowledge Economists Policy Brief* n° 9, June, 5 p.
- Gliessman S. R., 1990** – *Agroecology: Researching the Ecological Basis of Sustainable Agriculture*, New York: Springer.
- Griffon M., 2013** – *Qu'est-ce que l'agriculture écologiquement intensive ?* Édition Quae, Collection « Matière à débattre et décider », 224 p.
- Guillou M., Guyomard H., Huyghe C. et Peyraud J.-L., 2013** – *Le projet agro-écologique : vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement*, propositions pour le ministre, mai, 163 p.
- Hill S. et MacRae R.J., 1995** – Conceptual framework for the transition from conventional to sustainable agriculture, *Journal of Sustainable Agriculture*, 7 (1), 81-87.
- INCa, 2018** – *Plan cancer 2014-2019, 4^e rapport au Président de la République*, février, 196 p.

- Klerkx L., Aarts N. et Leeuwis C., 2010** – Adaptive management in agricultural innovation systems: The interactions between innovation networks and their environment, *Agricultural Systems*, 103 6, 390-400.
- Lucas V., 2018** – *L'agriculture en commun : Gagner en autonomie grâce à la coopération de proximité : Expériences d'agriculteurs français en Cuma à l'ère de l'agroécologie*, Thèse de sociologie, Université d'Angers, 28 juin, 538 p.
- MAAF, 2012** – *Le projet agro-écologique pour la France*, décembre 2012, 16 p.
- MAAF, 2013a** – *Note d'orientation relative à la préparation du programme national de développement agricole et rural 2014-2020*, circulaire du 20 juin, 11 p.
- MAAF, 2013b** – *Cahier des charges relatif à la rédaction des contrats d'objectifs et des programmes pluriannuels de développement agricole et rural éligibles aux financements du CASDAR*, circulaire du 25 septembre, 7 p. + annexes.
- MAAF, 2014** – *Lancement d'un Appel à Propositions à destination des Organismes Nationaux à Vocation Agricole et Rurale (AAP ONVAR 2015-2020)*, circulaire du 5 juin, 10 p. + annexes.
- MAAF, 2015** – *Projet agro-écologique*, rapport annuel 2014, 28 p. (tableau d'indicateurs p. 19).
- Mazzucato M., 2017** – Mission-oriented Innovation Policy: Challenges and Opportunities, *UCL Institute for Innovation and Public Purpose Working Paper*, 1, 43 p.
- Meynard J.-M., Messéan, A. Charlier A., Charrier F., Fares M., Le Bail M., Magrini M.-B. et Savini I., 2013** – *Freins et leviers à la diversification des cultures. Étude au niveau des exploitations agricoles et des filières*, synthèse du rapport, INRA DGPAAT n° 10-18, 52 p.
- Meynard J.-M., Jeuffroy M.-H., Le Bail M., Lefèvre A., Magrini M.-B. et Michon C., 2017** – Designing coupled innovations for the sustainability transition of agrifood systems, *Agricultural Systems*, Vol. 157, October, 330-339.
- Muller P., 2000** – La politique agricole française : l'État et les organisations professionnelles, *Économie rurale*, 255, 33-39.
- Oréade-Brèche, 2017** – État des lieux de la mobilisation des Programmes de Développement Rural Régionaux en faveur de la politique agro-écologique, rapport final, MAA, 15 décembre, 163 p. + annexes.
- Pervanchon F., Blouet A., 2002** – Lexique des qualificatifs de l'agriculture, *Courrier de l'environnement de l'INRA n° 45*, février, 117-136.
- Petit S., 2015** – Faut-il absolument innover ? À la recherche d'une agriculture d'avant-garde, *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, Paris : Institut national de la recherche agronomique Délégation permanente à l'environnement, 65, 19-28.
- Pigford A.-A., Hickey G.M. et Klerkx L., 2018** – Beyond agricultural innovation systems? Exploring an agricultural innovation ecosystems approach for niche design and development in sustainability transitions, *Agricultural Systems*, 164, 116-121.
- Poppe K. (ed.), 2018** – *Recipe for change: An agenda for a climate-smart and sustainable food system for a healthy Europe*, Report of the FOOD 2030 Expert Group, European Commission.
- Plumecocq G., Debril T., Duru M., Magrini M.-B., Sarthou J.-P. et O. Therond O., 2018** – The plurality of values in sustainable agriculture models: diverse lock-in and coevolution patterns, *Ecology and Society*, 23(1): 21.

- Reboud X. et Hazelin E., 2017** – L’agroécologie, une discipline aux confins de la science et du politique, *Natures Sciences Sociétés*, 25, 64-S71.
- Tercia consultants, ACteon, 2017** – *Évaluation à mi-parcours du programme national de développement agricole et rural 2014-2020*, Rapport, MAAF, février, 66 p. + annexes.
- Theys J., 2017** – Prospective et recherche pour les politiques publiques en phase de transition, *Natures Sciences Sociétés*, 25, S84-S92.
- Touzard J.-M., Temple L., Faure G. et Triomphe B., 2014** – Systèmes d’innovation et communautés de connaissances dans le secteur agricole et agroalimentaire, *Revue d’économie et de management de l’innovation*, 43, 13-38.
- Urbano G. et Bossuat H., 2013** – Le CAS-DAR, une politique publique pour le développement agricole et rural, *Agronomie, Environnement & Sociétés*, (2)3, 127-134.
- van der Ploeg J. D., Renting H., Brunori G., Knicken K., Mannion J., Marsden T., de Roest K., Sevilla Guzman E. et Ventura F., 2000** – Rural development: From practices and policies towards theory, *Sociologia Ruralis*, 40, 4, 391–408.
- Von Hippel E., 2005** – *Democratizing Innovation*, MIT Press, Cambridge, MA.

Alors que les appels médiatiques, politiques et sociaux en faveur d'une transition écologique se font de plus en plus nombreux à l'échelle mondiale, quelle analyse et quel regard peut-on porter sur la « transition agroécologique » menée en France ? Le « plan agroécologique pour la France » et les nouvelles politiques agricoles initiées depuis 2012 seraient-ils parvenus, huit ans après, à réconcilier enfin agriculture et environnement ?

Cet ouvrage propose un tour d'horizon des acceptions encore plurielles de l'agroécologie et des évolutions en cours au sein des politiques publiques à l'échelle locale, nationale mais aussi européenne. Il renseigne également sur les logiques sociales d'appropriation ou de rejet du mot « agroécologie », qui demeure encore perçu par certains agriculteurs comme une violence symbolique, un énième élément de langage technocratique ou politique qui contredit les modèles de développement agricole jusqu'alors promus et valorisés. Face à certaines inerties, des changements de pratiques s'opèrent pourtant « silencieusement » et des innovations agroécologiques, à l'échelle individuelle ou collective, contribuent à infléchir métiers, identités et savoir-faire. Au-delà des enjeux strictement agricoles, les transitions amorcées ouvrent-elles une opportunité inédite de repenser socialement et politiquement les logiques de production et d'exploitation des écosystèmes à l'aune des questions de santé publique et de justice sociale ?

La collection CERAMAC devient la collection Territoires suite au rapprochement de deux unités de recherche, le CERAMAC et Métafort, et à la création de l'UMR Territoires.

Retrouvez l'ensemble des ouvrages de la collection CERAMAC sur le site des Presses Universitaires Blaise-Pascal.

