

Pour une agriculture résiliente, avec quel pilotage et quels accompagnements ?

ANALYSE D'UNE SITUATION une organisation héritée des réformes de 1960.

- 1) Un contexte complètement nouveau par l'urgence et l'ampleur des évolutions nécessaires**
- 2) Ces évolutions vont générer des changements importants pour les agriculteurs, nécessitant un fort accompagnement**
- 3) Le défi de l'agroécologie ne pourra pas être gagné sans un accompagnement efficace**
 - Les contre-performances de l'agriculture peuvent en partie s'expliquer par une faiblesse du conseil
 - L'apparition de nouveaux acteurs montre les difficultés d'adaptation des opérateurs historiques
 - Les centres de décision se multiplient sans que le système global de pilotage ne s'adapte.

RECOMMANDATIONS pour une nouvelle organisation du conseil agricole.

- 1) Créer des indicateurs de la performance environnementale annexés obligatoirement aux documents comptables.**
- 2) Reconnaître l'ouverture du conseil individuel et collectif, financés en prestation par les agriculteurs, sans distorsion de concurrence.**
- 3) Garantir l'indépendance du conseil en le déconnectant de la vente de produits, de prestations réglementées, d'organismes subventionnés.**
- 4) Encourager la création de sociétés de conseil, autonomes en moyens, ayant leurs propres actionnaires, ceux-ci pouvant être des chambres d'agriculture, des entreprises économiques, des groupes d'agriculteurs.**
- 5) Garantir la compétence et l'indépendance des entreprises de conseil et l'autonomie déontologique des conseillers par des audits réguliers et un double agrément des entreprises et individuel des conseillers.**
- 6) Organiser une coordination territoriale avec déclinaisons d'objectifs nationaux, plans d'action et « reporting » issu des indicateurs de performance environnementale et économique.**
- 7) Favoriser les coopérations entreprises, conseil, recherche dans les livings labs**

ANALYSE D'UNE SITUATION héritée des réformes de 1960

1 Un contexte complètement nouveau par l'urgence et l'ampleur des évolutions nécessaires

La nécessité d'une transition agroécologique des agricultures françaises fait aujourd'hui l'objet d'un consensus assez large.

L'objectif est à la fois de s'adapter et d'atténuer le changement climatique mais aussi de répondre aux demandes sociétales d'une agriculture moins chimique.

Pour autant la cible de l'agroécologie n'est pas définie avec précision, s'agissant davantage de principes agronomiques et écologiques à respecter. Les chemins pour y parvenir sont encore largement à inventer.

Les changements à opérer seront importants et une optimisation des pratiques en cours ne sera pas suffisante. Il faut engager véritablement une reconception des systèmes de production (source INRAE). Par ailleurs le rythme de ces changements devra sans doute s'effectuer à un rythme que nous n'avons jamais connu.

Les agricultures françaises sont donc confrontées à une transformation dont l'ampleur et la vitesse sont nouvelles, la loi d'orientation et d'avenir a pour ambition de faciliter et d'organiser la réussite de cet impressionnant défi.

2) Ces évolutions vont générer des changements importants pour les agriculteurs, nécessitant un fort accompagnement

Note : accompagnement s'entend ici comme l'ensemble de l'écosystème qui entoure la production agricole et qui contribue à son évolution. (Formation initiale et continue, recherche, conseils).

1. La variabilité des performances augmente et tout laisse à penser que cela va se poursuivre : **variabilité des cours** des intrants et des produits vendus du fait de la libéralisation des marchés et de l'instabilité croissante du contexte géopolitique mondial, des changements climatiques affectant l'équilibre mondial des productions. A cela s'ajoute **une variabilité croissante des rendements** du fait du changement climatique mais aussi des effets de la transition agroécologique elle-même.
2. L'engagement dans la transition agroécologique nécessite un changement fort dans la stratégie de l'exploitation agricole allant bien au-delà de l'optimisation habituelle, voir même du changement ponctuel de technique. Comme le passage en agriculture biologique **c'est un véritable changement de stratégie, une reconception du système de production qui se déroule progressivement sur une longue période (au-delà du cycle annuel d'une rotation de cultures).**
3. L'agroécologie signifie un passage à une utilisation renforcée des processus biologiques et à une réduction des interventions chimiques, à un raisonnement global systémique en lieu et place d'une approche « une cause, une solution, un effet ». Cela conduit à une multiplication des combinaisons de solutions, à un lien beaucoup plus fort avec l'environnement et le milieu naturel. **Les solutions seront donc plus complexes mais surtout plus « situées » géographiquement.**

Tout cela induit un changement profond dans l'accompagnement des agriculteurs et nécessitera :

- Une combinaison entre des savoirs conceptuels, globaux et des analyses contextualisées appuyées par des mesures locales,
- Une connexion forte entre les analyses économiques et techniques qui nécessitera de nouveaux instruments de mesure « triple performance »,
- Une cohérence entre une vision stratégique de moyen terme et des décisions opérationnelles agiles de court terme,
- Une articulation fluide entre recherche et actions opérationnelles. Cela concerne l'acquisition de connaissances, le « prototypage » et l'évaluation de nouveaux systèmes de production ou itinéraires techniques mais aussi les dynamiques, les méthodologies d'innovation et de déploiements des nouvelles approches.

3 Le défi ne pourra pas être gagné sans un accompagnement efficace

Plusieurs clignotants montrent que l'efficacité de notre chaîne de conseil et de pilotage de l'agriculture mise en place au lendemain de la guerre n'a sans doute plus l'efficacité ayant permis la « révolution silencieuse ».

Les contre-performances de l'agriculture peuvent en partie s'expliquer par faiblesse du conseil

- 1 **Notre production agricole se décale de plus en plus de notre consommation.** C'est pour cela que nos importations augmentent régulièrement et de manière importante. Tandis que production agricole reste globalement stable depuis 20 ans, nous perdons de la compétitivité intra européenne et nos exportations se maintiennent grâce au développement pays-tiers.
- 2 **Les écarts de performances** entre les exploitations agricoles dans une même production et dans un même territoire **s'accroissent régulièrement.** Le monde agricole traverse une crise « morale » alors que le revenu agricole moyen progresse régulièrement en tendance depuis 15 ans, avec des variations interannuelles importantes.

L'apparition de nouveaux acteurs montre les difficultés d'adaptation des opérateurs historiques

- 3 **De nouveaux opérateurs de conseil apparaissent régulièrement avec une origine extérieure aux acteurs traditionnels.** C'est en particulier vrai pour le numérique, les nouveaux marchés comme les crédits carbone, l'agriculture de conservation des sols, l'agroécologie. Les firmes d'agrofournitures proposent des prestations directes d'accompagnement aux agriculteurs comme Field manager de BASF (abonnement de pilotage des cultures).
- 4 **L'aval agricole prend de plus en plus de place dans l'accompagnement des agriculteurs.** Si le conseil dans les années 60 était principalement assuré par les organisations agricoles à vocation générale en particulier les Chambres d'agriculture, les années 80 ont vu les distributeurs agricoles (coopératives et négoce) prendre progressivement une place prépondérante dans l'accompagnement technique. A partir des années deux mille se sont développés des conseils sectoriels environnementaux, souvent territorialisés, portés ou financés par les agences de l'eau et les collectivités territoriale, et depuis 2020 s'y ajoutent les logiques alimentaires avec les PAT.

Enfin **les grands opérateurs de l'aval commencent aujourd'hui à s'investir dans l'accompagnement des agriculteurs**, directement ou indirectement. Cela concerne les industriels mais aussi le commerce. Ce fut au début leur contrôle de la plupart des cahiers des charges. Aujourd'hui ils commencent à développer des stratégies leur permettant d'intervenir directement dans les exploitations agricoles. Leur motivation est d'accélérer l'adaptation aux demandes des marchés, de garantir leurs approvisionnements et depuis peu de maîtriser leur bilan carbone (dont une grande partie des enjeux de leur scope 3 se situe dans les exploitations agricoles).

- 5 La séparation de la vente de phytos et du conseil n'est pas un succès.** Le conseil stratégique n'a pas suscité une forte mobilisation de prescription ni de recrutements de compétences de la part des organismes de conseil généralistes. Le conseil technique courant continue d'être assuré, dans la réalité, de manière « informelle » par les distributeurs. Le conseil « stratégique biennuel » se pratique peu, il est vécu comme une obligation inutile, certains parlent même d'une nouvelle « taxe chambre d'agriculture ». **La loi devait marquer une rupture forte, vue comme structurante par ses concepteurs. Elle n'a entraîné pour l'instant que peu d'innovations de terrain concernant l'offre et l'organisation du déploiement de l'accompagnement des agriculteurs.**

Les centres de décision se multiplient sans que le système global de pilotage ne s'adapte.

- 1. L'organisation actuelle du « développement agricole » s'est construite dans les années 1950-1960 au tour d'un pivot départemental :** un opérateur principal la Chambre d'agriculture avec son service de développement (SUAD) et souvent l'établissement d'élevage (EDE). Cette organisation chargée de porter la modernisation de l'agriculture remplaçait un système où cette mission était assurée directement par le ministère de l'agriculture. Celle-ci disposait d'un financement public par l'impôt sur le foncier et les taxes parafiscales sur les produits, employait des conseillers de terrain. La concertation et la stratégie était fixée dans des conseils (SUAD, EDE, ...) dont la composition représentant la production agricole et l'administration était fixée par l'autorité administrative. Cette cogestion était complétée par des commissions chargées de donner un avis sur tous les dossiers agricoles nécessitant une autorisation administrative. **Ce système a connu de nombreuses adaptations mais l'organisation actuelle en est, dans sa logique, l'héritage direct.**
- 2. Au fil du temps de nouveaux types d'opérateurs se sont installés dans le paysage** comme les coopératives et négociants, les centres de gestion, des associations d'agriculteurs indépendantes, des conseillers privés. Des programmes d'action se sont multipliés portant sur des échelles territoriales différentes (infra ou supra départementales), les différentes collectivités territoriales portent des programmes d'action, les conseils régionaux sont devenus gestionnaires d'une partie de la PAC.
- 3. De nouveaux périmètres économiques sont également apparus,** à côté du conseil financé par des fonds publics, se sont créés des conseils techniques « gratuits » associés à la vente de produits ou aux services comme le contrôle laitier, des conseils « obligatoires » intégrés au développement des filières (groupements de producteurs) ou insérés dans cadre de contrats d'intégration et enfin des conseils « privés » financés par le client et apportés par des organismes mutualistes (centres de gestion, CETA, Groupes « indépendants »...) ou privés. Au

sein même des chambres d'agriculture une ambiguïté s'est progressivement installée dans l'opinion agricole entre l'utilisation de fonds publics dans les actions de conseil de la chambre et ce qu'elle facture, entre les fonds publics qui transitent par la chambre et sont ensuite redistribués par décision de la chambre à d'autres organismes de conseil et les fonds publics assurant les fonctions « publiques » de la chambre.

RECOMMANDATIONS pour une nouvelle organisation du conseil agricole

Comment accompagner plus efficacement une « Révolution qui s'annonce bruyante » ?

Cette analyse nous amène à nous interroger sur le niveau d'adaptation nécessaire de notre système global de conseil. Le décrochage de l'agriculture, sa perte de compétitivité sont dénoncés par tous. Cette situation difficile ne peut certainement pas être expliquée uniquement par des erreurs stratégiques des pouvoirs publics (normes, charges sociales...) ou l'inertie des agriculteurs et de leurs organisations. En 1960, l'ambition politique forte du développement de la production agricole avait conduit le gouvernement à une réorganisation importante de l'accompagnement agricole. Nous portons aujourd'hui l'héritage de cette organisation qui a permis la « Révolution silencieuse ». L'ambition de 2023 est « une Révolution », d'une ampleur au moins aussi forte que celle de 1960 et qui s'annonce sans doute plus « bruyante ». **L'organisation actuelle de l'accompagnement des agriculteurs (formation, recherche, accompagnement terrain), héritée des orientations de 1960, est-elle toujours efficace ou doit-elle être réinterrogée ?**

Nos recommandations s'articulent autour des idées suivantes :

(Les détails énoncés ne sont pas des propositions précises. Ils doivent se comprendre comme des réflexions permettant d'illustrer et de « donner chair » aux recommandations)

1) Construire des indicateurs de la performance environnementale annexés obligatoirement aux documents comptables.

Une annexe obligatoire dans les documents comptables devrait permettre au chef d'entreprise de disposer d'indicateurs lui permettant de se rendre compte de l'évolution de son exploitation au regard des objectifs environnementaux (GES, Carbone, Biodiversité, Sol). Il permettrait également aux différents décideurs publics d'avoir une vision objective de la situation.

Cette annexe devrait présenter les caractéristiques suivantes :

- a. Prise en compte des contributions positives et négatives
- b. Critères au maximum issus de données existantes : comptables (Euros transformés par des ratios techniques standards), déclarations PAC
- c. Privilégier une démarche exhaustive de ratios approchés mais significatifs à celle de ratios ultras précis mais coûteux à constituer donc rares
- d. Associer ces ratios à des références par systèmes de production permettant de se situer
- e. Pouvoir être facilement agrégées à des niveaux territoriaux ascendants (commune, EPCI, département ...) ce qui permettra un pilotage à ces différents niveaux de décision.

Elle pourrait aussi comprendre des indicateurs environnementaux mais aussi économiques portant sur une durée supérieure à l'année culturale, ou pluriannuelle.

Les travaux en cours d'élargissement des données collectées par le RICA seront à suivre.

2) Reconnaître l'ouverture du conseil individuel et collectif, financés en prestation par les agriculteurs, sans distorsion de concurrence.

La voie à explorer serait de faire disparaître toute distorsion de concurrence générée par la puissance publique que ce soit par les financements, par la confusion de délégation de service public et de missions privées dans certains organismes (chambre, EDE, ...), par la confusion de missions réglementées et de missions privées (comptabilité...).

Le principe de fond est que chaque agriculteur puisse librement choisir ses partenaires conseil en réglant la totalité du coût de la prestation.

L'apport de fonds publics se faisant directement auprès des agriculteurs (chèque-conseil ou avoir fiscal) et non plus par le financement de certains organismes.

En clair, les fonds parapublics du développement ne financeraient plus des prestations de conseil individuel ou collectif. Pour les chambres d'agriculture, ils seraient consacrés uniquement aux missions de service public.

3) Garantir l'indépendance du conseil en le déconnectant de la vente de produits, de prestations réglementées, d'organismes subventionnés.

Ne plus autoriser de conseil « lié » que ce soit à des professions réglementées (prestations comptables), bénéficiant de fonds publics (chambres), vendant des produits (distribution agricole, agrofourniture). La séparation vente conseil phyto l'a initié. **L'échec de sa mise en place doit inciter à réviser les moyens et non l'objectif.** Nous proposons à la fois d'élargir le principe à un champ plus large du conseil et à ne pas couper le lien entre le conseil et les entreprises.

4) Encourager la création de sociétés de conseil, autonomes en moyens, ayant leurs propres actionnaires, ceux-ci pouvant être des chambres d'agriculture, des entreprises économiques, des groupes d'agriculteurs.

Les acteurs économiques pourraient détenir des sociétés de conseil indépendantes ayant leur propre personnel. Cela pourrait concerner les distributeurs mais aussi les professions réglementées, les services conseil des chambres d'agriculture.

Ces sociétés de conseil pourraient appartenir à plusieurs organismes et devenir pluridisciplinaires. Cela permettrait de véritablement professionnaliser le conseil, d'organiser progressivement de véritables prestations de conseils dépassant la simple optimisation de l'existant que ce soit sur le plan économique comme technique.

5) Garantir la compétence et l'indépendance des entreprises de conseil et l'autonomie déontologique des conseillers par des audits réguliers et un double agrément des entreprises et individuel des conseillers.

On pourrait imaginer un double agrément des entreprises et des conseillers individuellement :

- Agrément des entreprises par audit régulier (3 ou 5 ans) portant sur la démarche qualité, la traçabilité, la formation, l'organisation, la déontologie, l'indépendance financière. L'agrément des organismes garantit leur fonctionnement (comme dans démarche ISO) et leur indépendance.
- Agrément individuel des conseillers, avec renouvellement tous les 3 ou 5 ans. L'agrément des conseillers garantit leur compétence mais aussi leur apporte une garantie personnelle de protection et d'indépendance dans leur conseil. Cet agrément serait nécessaire pour que le client bénéficie de chèque conseil, et serait nécessaire pouvoir réaliser et signer quelques prestations ayant un caractère régalien ou de protection de l'environnement comme les plans de fertilisation, les bilans carbone ...

La question posée bien sûr est celle de l'organisation de ces agréments et la proximité de cette approche avec celle d'un ordre professionnel- à ce titre l'exemple canadien pourrait être regardé.

6 Organiser une coordination territoriale avec déclinaisons d'objectifs nationaux, plans d'action et « reporting » issu des indicateurs de performance environnemental et économique

A un niveau territorial à définir, une coordination des acteurs (de la recherche au commerce de détail en passant par les pouvoirs publics et les collectivités territoriales) devrait être instituée dans un cadre et une gouvernance à construire. Cette coordination s'appuierait sur la déclinaison territoriale des grands objectifs nationaux, les indicateurs issus des comptes des exploitants et de leurs annexes. Elle travaillerait avec des plans d'action coordonnés sur deux ans avec des indicateurs de suivis. Elle pourrait coordonner des actions partenariales bénéficiant de fonds publics.

7 Favoriser les coopérations entreprises, conseil, recherche dans les living labs

La coordination, sur un territoire, entre les entreprises de conseil, les opérateurs économiques, la recherche doit être mieux assurée, l'approche territoire d'innovation/laboratoire de terrain de type « living labs » serait sans doute à approfondir.

Cela permettrait de mutualiser une Recherche et développement « située », une acquisition plus rapide de références au bénéfice de toutes les entreprises de conseil agréées.

Ces Living Labs pourraient être un « bras armé » de la coordination précédemment proposée.

En synthèse nos recommandations comportent :

- un outil de pilotage nouveau : l'annexe comptable environnementale,
- une reconnaissance de l'ouverture du conseil avec libre choix de l'agriculteur et contrôle du professionnalisme et de l'indépendance du conseil,
 - Financement public directement auprès des agriculteurs et non plus de certains organismes
 - Constitution de sociétés de conseil « non lié » mais pouvant être pilotées par des acteurs économiques ou professionnels du monde agricole
 - Système d'agrément et d'audit des organismes de conseil et des conseillers garantissant professionnalisme et indépendance déontologique
- Coopération territoriale pour développer des plans d'action et les liens avec la recherche