

Partenariat européen d'innovation dans le domaine de la politique agricole commune

Essentiel pour une agriculture européenne innovante, mais encore sous-exploité



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

Points

01 - 17 | Principaux messages

01 - 07 | Pourquoi ce thème est-il important?

08 - 17 | Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

18 - 63 | Nos observations en détail

18 - 33 | La mise en œuvre du partenariat européen pour l'innovation dans le cadre de la politique agricole commune n'était pas suffisamment axée sur les besoins des agriculteurs en matière d'innovation

19 - 22 | Près d'un tiers des projets ne concernaient pas directement l'agriculture

23 - 26 | Les besoins des agriculteurs en matière d'innovation n'ont pas été considérés comme prioritaires

27 - 30 | La participation active des agriculteurs a augmenté les chances de réussite des projets

31 - 33 | Moins de la moitié des projets visaient à faire le lien entre la recherche et les pratiques agricoles

34 - 49 | Plus de la moitié des projets n'ont pas abouti à des innovations concluantes

34 - 36 | Environ un quart des projets n'ont pas testé d'innovation potentielle

37 - 43 | Environ un tiers des projets sélectionnés avaient peu de chances de déboucher sur des innovations en pratique

44 - 49 | Le manque de concurrence pour l'obtention d'un financement et la faiblesse des procédures de sélection ont réduit le potentiel d'innovation

50 - 63 | Souvent, les résultats des projets ne sont ni diffusés ni exploités

51 - 54 | La moitié des projets environ ont diffusé leurs résultats

55 - 57 | Les États membres ont peu exploité les résultats des projets ou les connaissances acquises

58 - 63 | La diffusion insuffisante des principaux résultats a limité la capacité de la Commission à évaluer l'efficacité du partenariat européen d'innovation dans le cadre de la politique agricole commune

Annexes

Annexe I – À propos de l'audit

Annexe II – Comment avons-nous déterminé si les projets produisaient de l'innovation?

Annexe III – Lien vers les détails de l'évaluation de 70 projets de l'échantillon et l'analyse de corrélation, disponibles sur la plateforme de données ouvertes de la Cour des comptes européenne

Sigles et acronymes

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

L'équipe d'audit

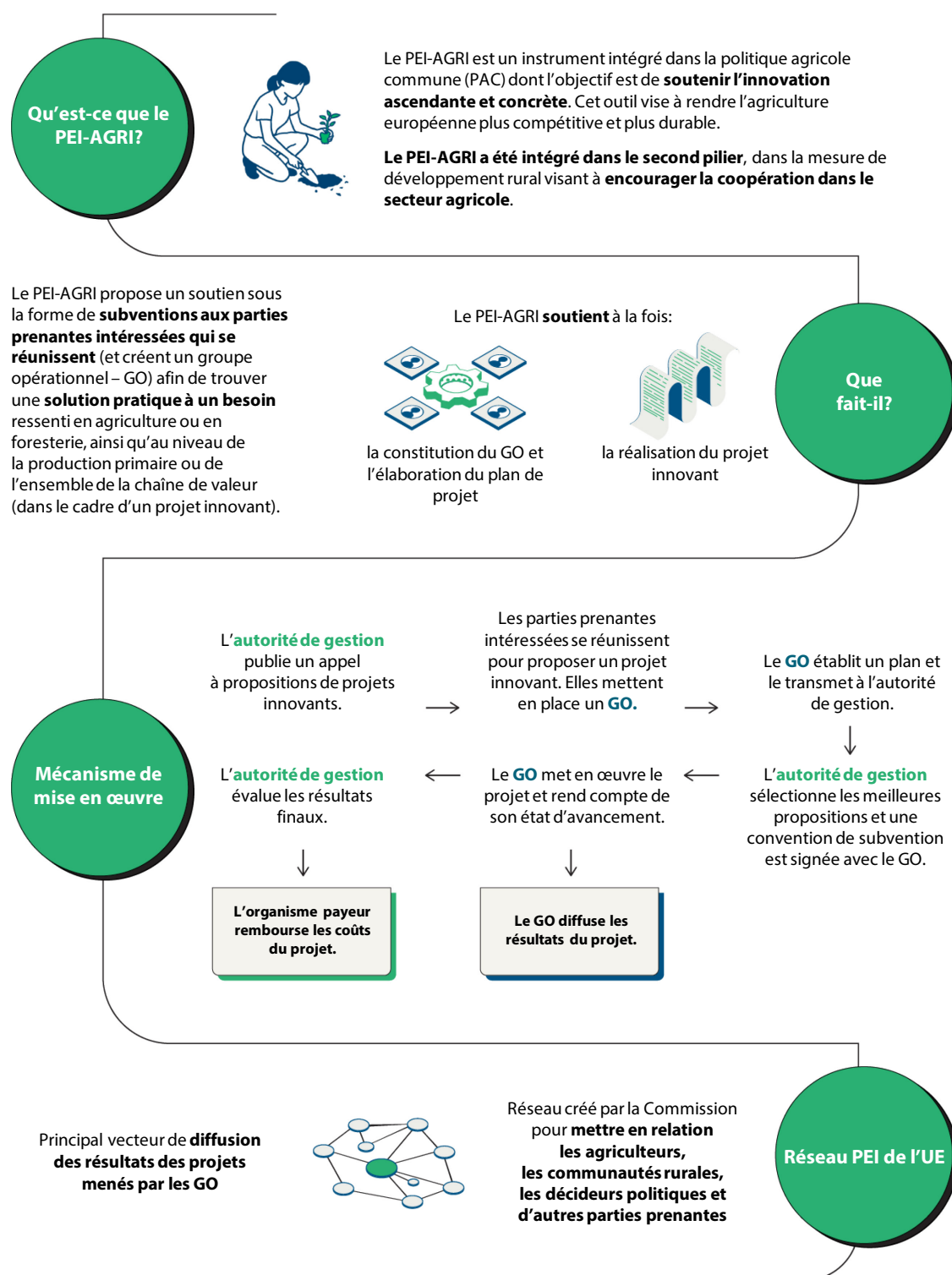
01

Principaux messages

Pourquoi ce thème est-il important?

- 01** Le partenariat européen d'innovation pour la productivité et le développement durable de l'agriculture (PEI-AGRI) est un instrument stratégique essentiel visant à promouvoir une agriculture compétitive et durable grâce à l'innovation collaborative. Il est financé par la politique agricole commune (PAC) et la politique de l'UE en matière de recherche et d'innovation (Horizon). Introduit pour la première fois dans la PAC 2014-2022, le PEI-AGRI a soutenu plus de 4 000 projets innovants pour lesquels il a dépensé près d'un milliard d'euros de fonds européens et nationaux au titre de cette politique.
- 02** Les États membres utilisent les fonds de développement rural de la PAC pour cofinancer l'innovation dans le cadre de «projets» du PEI-AGRI. Ces projets doivent être proposés et mis en œuvre par des «groupes opérationnels» (GO) réunissant les parties prenantes concernées, telles que des agriculteurs, des sylviculteurs, des chercheurs, des conseillers et des entreprises agroalimentaires, qui ont toutes un rôle à jouer dans la réalisation des objectifs du projet. L'approche du PEI-AGRI vise à encourager la collaboration entre les membres des groupes opérationnels afin d'apporter des solutions innovantes à des problèmes concrets. Pour garantir que le PEI-AGRI bénéficie réellement au secteur agricole, les groupes opérationnels sont tenus de diffuser les résultats de leurs projets. La [figure 1](#) présente de manière synthétique le PEI-AGRI intégré dans la PAC.

Figure 1 | Partenariat européen d'innovation dans le cadre de la politique agricole commune



Source: Cour des comptes européenne.

03 La direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI) de la Commission a établi le PEI-AGRI, qu'elle gère dans le cadre de la PAC au niveau européen en fournissant des orientations, en assurant le suivi de la mise en œuvre et en évaluant son impact. La DG AGRI a également été chargée de créer et de gérer le réseau PEI de l'UE afin de mettre en relation les groupes opérationnels et de diffuser les résultats de leurs projets. Les États membres sont responsables de l'intégration du PEI-AGRI dans leurs stratégies nationales relevant de la PAC, de l'organisation des appels à projets, de la sélection de projets appropriés et de l'évaluation de leurs résultats.

04 La contribution du PEI-AGRI à la PAC sur le plan de l'innovation agricole dépend en grande partie de la capacité des États membres à sélectionner et à financer des projets innovants, puis à divulguer leurs résultats, de sorte que les innovations puissent être plus largement diffusées et que la capacité d'innover du secteur se développe au fil du temps. Les lignes directrices de la Commission¹ définissent une innovation fructueuse comme suit:

- 1) une idée nouvelle, ou existante, utilisée pour la première fois dans un contexte spécifique;
- 2) mise en pratique;
- 3) qui s'avère utile;
- 4) largement adoptée.

05 Nous avons réalisé cet audit parce que l'innovation revêt une importance accrue dans la PAC 2023-2027, mais que les résultats des projets des GO du PEI-AGRI et leur impact n'ont été que partiellement évalués. Dans sa [vision pour l'agriculture et l'alimentation](#), la Commission s'engage à soutenir sans relâche le PEI-AGRI en tant que pierre angulaire des systèmes de connaissances et d'innovation agricoles des États membres. Nos conclusions et recommandations ont pour but de contribuer à améliorer la conception et la mise en œuvre du PEI-AGRI.

¹ Commission européenne, *Guidelines on programming for innovation and the implementation of the EIP for agricultural productivity and sustainability*, 2014.

- 06** Notre audit visait à déterminer si, dans le cadre de la PAC, le PEI-AGRI a concouru efficacement à l'innovation dans l'agriculture européenne en finançant des projets d'innovation et en diffusant leurs résultats. Nous avons examiné 70 projets de GO dans quatre États membres dotés de programmes de développement rural nationaux et régionaux: l'Espagne (au niveau national et régional – Andalousie et Catalogne), la France (au niveau régional – Bourgogne-Franche-Comté et Normandie), les Pays-Bas et la Pologne (tous deux au niveau national).
- 07** En ce qui concerne les projets de GO de notre échantillon, nous avons systématiquement vérifié leur pertinence pour l'agriculture, le caractère innovant des idées testées, la mesure dans laquelle ces idées ont été mises en pratique tout au long du projet, l'utilité des résultats du projet pour les membres du GO et les autres parties prenantes, ainsi que les possibilités de reproduire ces résultats sur une plus grande échelle. Nous avons également examiné les dispositifs de diffusion et d'utilisation des résultats des projets² visant à favoriser une transposition plus large des solutions innovantes dans la pratique et de renforcer la capacité d'innovation de l'agriculture européenne. L'*annexe I* fournit davantage d'informations et de précisions sur l'étendue et l'approche de l'audit.

Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

- 08** Le PEI-AGRI de la PAC recèle un fort potentiel pour dynamiser l'innovation et accroître la productivité dans l'agriculture européenne. Cependant, des insuffisances dans sa mise en œuvre ont limité son impact global. Bien que plusieurs solutions novatrices utiles aient vu le jour, notre audit montre que la contribution du PEI-AGRI à l'innovation agricole dans l'UE a été réduite par:
- une attention insuffisante portée aux besoins des agriculteurs (points **18** à **33**);
 - la sélection d'environ un quart seulement des projets susceptibles de déboucher sur des innovations fructueuses (points **34** à **49**);
 - la faiblesse des dispositifs de diffusion des résultats des projets (points **50** à **63**).

² Considérant 45 et article 57, paragraphe 3, du [règlement \(UE\) n° 1305/2013](#).

- 09** Nous avons constaté que les projets qui supposaient une participation active des agriculteurs, conjuguait besoins pratiques et recherche et démontraient dès la phase de planification leur capacité à produire des résultats utiles (conformément au modèle d'innovation du PEI-AGRI) donnaient lieu à des innovations de qualité.
- 10** Bien que le PEI-AGRI soit le principal outil de la PAC pour soutenir l'innovation répondant aux besoins pratiques des agriculteurs, nous avons relevé que plus d'un quart des 70 projets audités n'étaient qu'indirectement, voire aucunement, liés à ces besoins. Même parmi les projets concernant l'agriculture, peu reposaient sur un besoin concret des exploitations ou comportaient une participation active des agriculteurs. Les projets réellement axés sur les besoins des agriculteurs ont produit de meilleures solutions innovantes (points **18** à **26**).
- 11** Notre examen des dispositions en vigueur dans les quatre États membres audités a mis en évidence deux facteurs qui ont limité l'attention portée par le PEI-AGRI aux besoins des agriculteurs en matière d'innovation (points **23** à **30**):
- les États membres n'ont pas fixé d'objectifs ou de priorités spécifiques permettant de déterminer le champ d'application des appels à projets d'innovation;
 - les États membres se sont appuyés sur les GO pour garantir que les projets répondent aux besoins des agriculteurs, mais n'ont pas incité ces derniers à en devenir membres ou à jouer un rôle actif dans le projet. Lorsqu'ils prenaient part au projet, les agriculteurs étaient rarement rémunérés, contrairement à d'autres membres du GO, tels que les chercheurs ou les conseillers.
- 12** Notre analyse des projets suggère que la participation active des agriculteurs, ainsi que l'intégration des résultats de la recherche dans les pratiques agricoles, ont conduit à des innovations de meilleure qualité (points **27** à **33**).



Recommandation n° 1

Faire en sorte que le Partenariat européen pour l'innovation agricole mette davantage l'accent sur les besoins des agriculteurs en matière d'innovation

La Commission devrait:

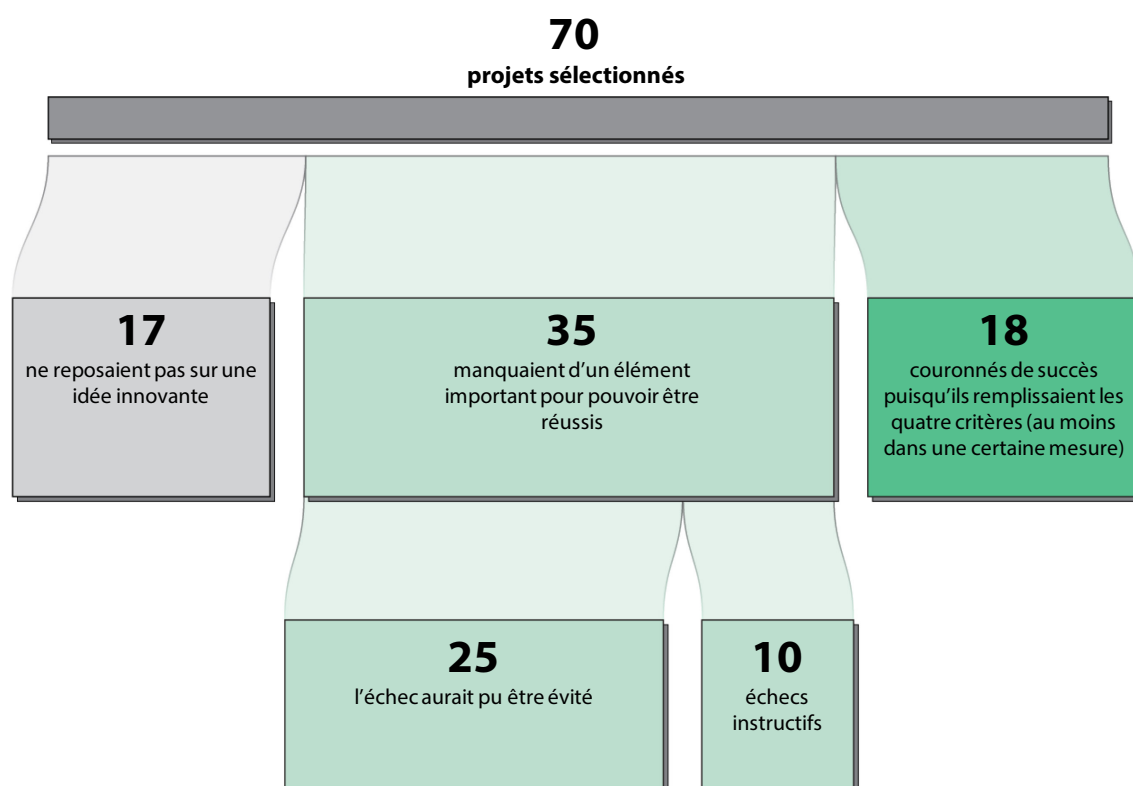
- a) collaborer avec les États membres afin de garantir que les besoins des agriculteurs en matière d'innovation constituent la priorité des projets des GO du PEI-AGRI;
- b) prévoir, dans la PAC post-2027, une action spécifique de soutien en faveur des GO du PEI-AGRI, sous la forme d'une intervention consacrée au partage des connaissances et à l'innovation;
- c) promouvoir le rôle des agriculteurs et des autres partenaires chargés de la mise en œuvre dans les projets des GO du PEI-AGRI et diffuser les bonnes pratiques sur la manière d'encourager leur participation active.

Quand? 2027 pour le point a), 2028 pour le point b) et 2027 pour le point c).

13 Nous avons constaté qu'environ un quart (18 sur 70) des projets de notre échantillon présentaient, au moins dans une certaine mesure, les quatre caractéristiques d'un projet d'innovation réussi (points [34](#) et [35](#), et [figure 2](#)), à savoir:

- 1) avoir porté sur une idée nouvelle ou existante, appliquée pour la première fois dans un contexte spécifique (nouveau produit, service, procédé de production ou mode d'organisation);
- 2) avoir mis cette idée en pratique;
- 3) avoir démontré l'utilité de l'idée;
- 4) avoir veillé à ce que l'idée soit largement adoptée.

Figure 2 | Environ un quart des projets ont abouti à une solution innovante largement adoptée



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des projets sélectionnés.

14 Parmi les 52 projets restants, nous en avons recensé 10 qui ont suivi toutes les étapes, mais n'ont malgré tout pas été en mesure de fournir une solution pratique et innovante — il s'agit là d'exemples d'échec instructif. Dans le cas de 42 projets, il apparaissait clairement, dès la phase de planification, qu'ils avaient peu de chances de déboucher sur une innovation fructueuse ou sur un échec instructif. Cela tient au fait qu'ils ne testaient pas une idée novatrice (17 projets), qu'ils n'étaient pas centrés sur l'obtention d'un résultat concret ou qu'ils répondaient uniquement aux besoins spécifiques des membres du GO (25 projets). Notre examen des dispositions prises dans les quatre États membres audités indique que plusieurs facteurs ont contribué à la sélection de projets dont le potentiel d'innovation était faible, voire nul (voir points [36](#) à [49](#)):

- le caractère innovant de la proposition n'a pas été un critère déterminant lors de la sélection des projets;
- l'«utilité des résultats» potentielle et les possibilités d'«application sur une plus grande échelle» n'ont joué qu'un rôle marginal;
- la concurrence entre projets pour obtenir un financement était limitée — certains projets ont été soutenus malgré des indications, dès la phase de planification, que leurs résultats ne correspondraient pas aux quatre caractéristiques d'une innovation fructueuse.



Recommandation n° 2

Renforcer les procédures de sélection des projets d'innovation

La Commission devrait:

- a) collaborer avec les États membres pour veiller à ce que le potentiel du projet à générer une solution innovante produisant des résultats utiles et largement transposables dans la pratique constituent des critères déterminants dans la sélection, par les États membres, des projets des GO du PEI-AGRI;
- b) promouvoir l'échange de bonnes pratiques entre les États membres, notamment en ce qui concerne la recherche de résultats concrets, l'évaluation de l'utilité des solutions proposées et la prise en considération des connaissances déjà acquises.

Quand? 2027.

15 Sur les 70 projets de l'échantillon, 53 ont testé une idée innovante et fourni ainsi des informations précieuses qu'il conviendrait de partager largement. Bien que tous les projets sélectionnés aient communiqué sur leurs activités, seule la moitié environ des 53 projets ont diffusé les principaux résultats obtenus et connaissances acquises. Parmi les 18 projets qui ont produit des résultats utiles, seuls six avaient conduit, fin 2025, à une innovation largement adoptée (voir points [50](#) et [51](#)).

16 Notre analyse des dispositions prises au niveau de l'UE et des États membres a mis en évidence plusieurs facteurs expliquant le manque de diffusion des résultats des projets, notamment ceux mentionnés ci-après (points [52](#) à [57](#)).

- Un manque de clarté de la part des GO quant à ce que recouvre la «diffusion des résultats». Certains GO se sont limités à faire connaître leurs activités, sans partager les connaissances acquises, parfois parce que les participants souhaitaient garder leurs résultats confidentiels afin de conserver un avantage concurrentiel.
- Les États membres n'ont pas vérifié si les GO diffusaient les résultats des projets ou les connaissances obtenus, et n'ont pas recensé, dans les projets achevés, les innovations susceptibles d'être adoptées plus largement, même lorsque des activités de communication avaient été planifiées et que les coûts correspondants avaient été remboursés. En fait, nous avons constaté qu'il n'y avait aucun rapport entre le financement des activités de communication par les États membres et la diffusion effective des résultats.

- 17** Cette diffusion restreinte a limité la capacité des États membres à tirer des enseignements sur les types de projets générant de l'innovation. De plus, le manque de données fiables, d'informations et d'indicateurs sur les résultats des projets a empêché la Commission d'évaluer convenablement le PEI-AGRI et de prendre des mesures pour l'améliorer (points 58 à 63).



Recommandation n° 3

Prendre des mesures pour améliorer la diffusion des résultats et mieux faire connaître les innovations

La Commission devrait:

- a) préciser en quoi consiste l'obligation de diffuser les résultats et collaborer avec les États membres pour veiller à ce que les principaux résultats et connaissances acquises soient rendus publics, tant pour les projets en cours que pour ceux à venir;
- b) trouver le moyen d'aider les groupes opérationnels à diffuser efficacement les résultats des projets d'innovation réussis susceptibles d'être plus largement transposés dans la pratique.

Quand? 2027 pour la recommandation sous a) et 2028 pour la recommandation sous b).

Nos observations en détail

La mise en œuvre du partenariat européen pour l'innovation dans le cadre de la politique agricole commune n'était pas suffisamment axée sur les besoins des agriculteurs en matière d'innovation

- 18** Le PEI-AGRI est censé jouer un rôle important dans la PAC en tant que principal instrument de soutien à l'innovation ascendante et concrète au niveau des exploitations agricoles. Pour atteindre ses objectifs (point **04** de l'*annexe I*), il devait promouvoir une transposition plus rapide et plus large des solutions innovantes dans les pratiques agricoles, et combler le fossé entre celles-ci et la recherche. Nous avons vérifié si les projets des groupes opérationnels (GO) du PEI-AGRI menés par les États membres contribuaient aux objectifs généraux du partenariat, en tenant dûment compte des besoins des agriculteurs et en comblant efficacement le fossé existant entre la recherche et les pratiques agricoles.

Près d'un tiers des projets ne concernaient pas directement l'agriculture

- 19** Nous avons évalué la contribution des projets à l'amélioration de la productivité et de la durabilité de l'agriculture. Nous avons constaté que si la majorité d'entre eux concernaient directement l'agriculture (48 projets sur 70) — c'est-à-dire la culture, l'élevage et la production de denrées alimentaires ou de matières premières non transformées — un nombre important de projets (22) n'avaient aucun lien direct avec ces activités. Bien que les règles et les objectifs du PEI-AGRI indiquent clairement qu'un impact sur l'agriculture est escompté, le cadre de l'UE a permis de financer des actions dans l'agriculture et le secteur agroalimentaire au sens large. En fait, les États membres ont donné à ce lien une interprétation extensive et, dans certains cas, ont sélectionné des projets peu susceptibles d'avoir une incidence sur l'agriculture. L'**encadré 1** présente des exemples de projets n'ayant qu'un lien indirect, voire aucun lien, avec l'agriculture.

Encadré 1

Exemples de projets n'ayant qu'un lien indirect, voire aucun lien, avec l'agriculture

L'objectif principal d'un projet en Pologne consistait à développer et à appliquer une technologie permettant de produire un beurre à durée de conservation prolongée et facile à étaler. Ce projet, réalisé par une grande entreprise de transformation laitière, ne prévoyait la participation d'aucun agriculteur. Si le projet avait permis d'augmenter les bénéfices tirés de la vente de beurre, l'innovation aurait un peu contribué à la viabilité économique d'environ 2 500 producteurs laitiers, mais n'aurait eu aucune incidence sur leur activité agricole.

En Espagne (Catalogne), l'objectif d'un projet était de redéfinir l'image de marque d'une chaîne de supermarchés et d'en communiquer les valeurs aux consommateurs. Les activités prévues comprenaient des études classiques de perception de la marque par les clients, des analyses de marché et l'élaboration d'une stratégie de marque. Nous n'avons constaté aucun lien avec l'agriculture dans ce projet.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des projets sélectionnés.

- 20** Dans leurs plans de projet, les GO doivent décrire la manière dont l'innovation proposée contribuerait à l'objectif du PEI-AGRI d'amélioration de la productivité et de gestion durable des ressources³. Cependant, ni la Commission ni les États membres n'ont fourni de lignes directrices sur la manière d'évaluer ou de mesurer cette contribution. En conséquence, les 70 projets de notre échantillon déclaraient tous avoir un impact sur la productivité ou la durabilité de l'agriculture, alors même que 22 d'entre eux n'avaient aucun lien — ou seulement un lien indirect — avec l'agriculture.
- 21** Nous avons constaté que les projets réussis de notre échantillon étaient ceux qui répondaient aux besoins pratiques des agriculteurs. La participation des agriculteurs et des professionnels du secteur, depuis la phase de planification initiale jusqu'à l'achèvement des projets, a permis de garantir que les innovations proposées répondent aux véritables défis auxquels font face les exploitants. Elle a également facilité les essais concrets qui, lorsqu'ils étaient réussis, ont favorisé une adoption plus large au sein de la communauté agricole. L'**encadré 2** présente un exemple de projet directement motivé par les besoins des agriculteurs.

Encadré 2

Un exemple d'innovation réussie motivée par les besoins des agriculteurs

Dans le delta de l'Èbre, en Espagne (Catalogne), des riziculteurs ont mené un projet visant à développer et adapter des techniques de semis à sec du riz. L'objectif était d'optimiser la consommation d'eau en fonction du type de sol, de la variété cultivée et des pratiques de gestion des cultures, ainsi que d'évaluer l'effet du semis à sec sur la prolifération des escargots, responsables de dégâts importants dans les semis en conditions humides.

Les agriculteurs ont participé activement à toutes les étapes du projet. En collaboration avec un institut de recherche, ils ont mis au point des techniques de semis à sec appropriées. Aujourd'hui, cette méthode est largement utilisée dans le delta de l'Èbre (37 % de la superficie rizicole en 2024), alors qu'elle était pratiquement inconnue avant le début du projet.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des projets sélectionnés.

³ Article 57, paragraphe 1, du [règlement \(UE\) n° 1305/2013](#).

22 Pour 12 des 70 projets de notre échantillon, nous n'avons trouvé aucun élément probant ou indice indiquant que les pratiques agricoles ou le secteur agroalimentaire au sens large étaient à l'origine des besoins auxquels ils s'intéressaient. Ces projets étaient généralement initiés par des autorités publiques ou des chercheurs, et consistaient principalement à tester des solutions déjà disponibles sur le marché. Parmi ces 12 projets, 6 ont produit des résultats qui ont été réutilisés après leur achèvement, mais uniquement par des chercheurs et dans le cadre d'autres travaux scientifiques. L'**encadré 3** présente des exemples de projets qui n'étaient pas fondés sur un besoin découlant de pratiques agricoles.

Encadré 3

Exemples de projets qui n'ont pas été sélectionnés sur la base des besoins des agriculteurs

L'objectif d'un projet mené en France (Bourgogne-Franche-Comté) était de faire le tour des innovations techniques et numériques disponibles sur le marché, telles que des capteurs, susceptibles de faciliter le travail des éleveurs de bovins charolais dans la région. L'une des activités consistait à cerner les besoins spécifiques des éleveurs et à déterminer si les solutions existantes permettaient d'y répondre. La plupart des éleveurs étaient déjà équipés de ces capteurs ou n'étaient pas intéressés par des solutions numériques. Le projet a permis à la ferme expérimentale qui l'avait initié de rejoindre un [réseau national de fermes numériques](#).



Aux Pays-Bas, un appel à projets a été lancé au niveau national pour répondre au besoin de l'autorité de gestion de tester de potentiels engagements annuels en matière d'environnement et de climat, en vue de leur introduction dans la PAC 2023-2027. Les objectifs du projet que nous avons sélectionné dans notre échantillon avaient été prédéfinis par les autorités, dans le cadre d'un marché public, sans consultation des agriculteurs. Les autorités néerlandaises n'ont pas été en mesure de démontrer qu'elles avaient utilisé les résultats de ce projet lors de la planification du soutien de la PAC pour la nouvelle période de programmation.

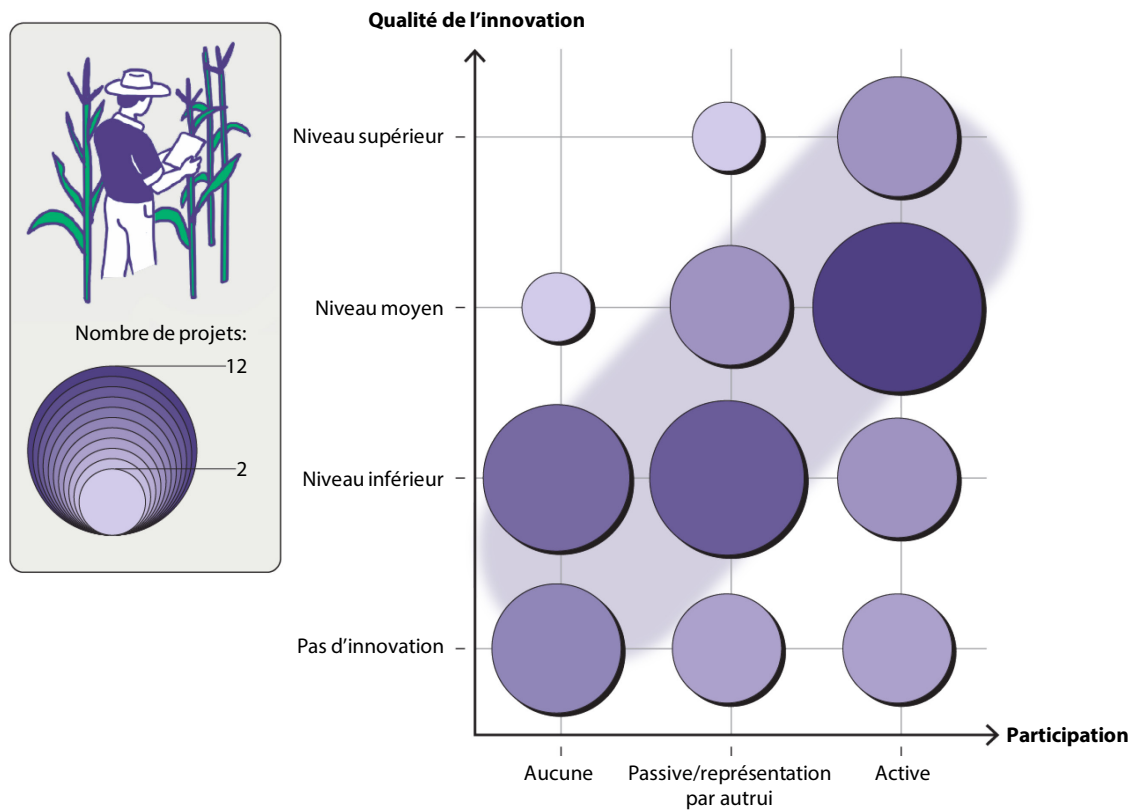
Les besoins des agriculteurs en matière d'innovation n'ont pas été considérés comme prioritaires

- 23** Nous avons relevé plusieurs facteurs expliquant pourquoi 12 projets de notre échantillon n'étaient pas centrés sur les besoins des agriculteurs en matière d'innovation. Premièrement, les quatre objectifs du PEI-AGRI dans la PAC ont été définis de manière très générale, sans préciser leur contribution à la réalisation de l'objectif global d'accroître la productivité et la durabilité de l'agriculture européenne.
- 24** Deuxièmement, conformément à son approche ascendante (*bottom-up*), le cadre du PEI-AGRI a laissé aux États membres une grande flexibilité pour recenser les besoins et définir leurs priorités en matière d'innovation agricole. Bien que les États membres aient pu soutenir un large éventail de projets sans lien direct avec des pratiques agricoles, ils étaient tenus de décrire le rôle du PEI-AGRI dans la réalisation des priorités de leurs programmes de développement rural (PDR) pour la période 2014-2022. En l'occurrence, aucun des sept PDR que nous avons examinés dans les quatre États membres de l'échantillon ne comportait de description de leurs besoins spécifiques en matière d'innovation ni d'explication sur la manière dont le PEI-AGRI y répondrait.
- 25** Troisièmement, les États membres et les GO n'ont pas tiré parti des travaux des groupes d'experts mis en place par le [réseau PEI de l'UE](#) («*focus groups*») pour déterminer quels étaient les domaines prioritaires pour l'agriculture européenne et les besoins d'innovation auxquels les projets devaient répondre. Au total, 55 groupes de réflexion avaient été mis en place à la fin de 2024, et leurs conclusions et recommandations ont été publiées dans des rapports finaux diffusés par le réseau PEI de l'UE. Pour ce qui est des quatre États membres audités, nous avons constaté qu'ils manquaient d'informations générales sur les activités des groupes de réflexion et n'avons relevé aucun élément attestant que les autorités de gestion ou les groupes opérationnels s'étaient appuyés sur les travaux de ces derniers.
- 26** Enfin, faute de besoins clairement déterminés au niveau de l'UE ou des États membres, le fait que les projets répondent à ceux des agriculteurs en matière d'innovation dépendait de leur participation aux GO. Bien que les règles de l'UE n'imposent pas la participation des agriculteurs aux GO, les lignes directrices de la Commission et les PDR des États membres soulignaient l'importance de les associer activement aux projets. Parmi les quatre États membres audités, les Pays-Bas et la Pologne ont fait de la participation des agriculteurs aux GO une condition d'éligibilité dans leurs appels à projets. Dans la pratique, la notion de «participation» a été interprétée au sens large, ce qui a permis aux agriculteurs de participer de façon passive ou par l'intermédiaire de diverses organisations représentatives.

La participation active des agriculteurs a augmenté les chances de réussite des projets

- 27** Malgré l'accent mis sur la participation des utilisateurs finaux à l'élaboration de solutions innovantes, nous avons constaté que les agriculteurs n'avaient pas activement pris part à plus de la moitié des projets de notre échantillon (41 sur 70). En l'occurrence, soit les agriculteurs n'étaient pas membres des GO, soit leur rôle se limitait à fournir des ressources (exploitations, terrains ou machines) aux autres membres pour leurs recherches.
- 28** Nous avons constaté que les agriculteurs étaient souvent réticents à s'investir dans les projets de GO, essentiellement parce que leur participation n'était pas rémunérée. Par exemple, en France (Bourgogne-Franche-Comté), bien que des agriculteurs individuels ou leurs organisations aient été membres du GO dans neuf des dix projets examinés, ils n'ont activement pris part qu'à trois d'entre eux. Les agriculteurs étaient les seuls membres des GO à ne recevoir aucune forme de rétribution pour leur participation à l'un de ces neuf projets.
- 29** La question de la rémunération des agriculteurs pour leur participation à des projets n'était traitée ni par la législation ni par les lignes directrices de l'UE, pas plus que par les règles établies par trois des quatre États membres audités. Contrairement aux scientifiques ou aux conseillers, les agriculteurs ne concluent pas de contrats de travail et ne reçoivent pas de fiches de paie, et il peut être difficile de valoriser leur contribution. Seuls les Pays-Bas avaient prévu des dispositions concernant la rétribution des agriculteurs. C'est dans ce pays que le niveau de participation active des agriculteurs était le plus élevé parmi les quatre États membres de notre échantillon. Aux Pays-Bas, les agriculteurs pouvaient déclarer les heures de travail consacrées à un projet comme contribution en nature, évaluée à 35 euros par heure, qui leur était ensuite versée avec un taux d'aide pouvant atteindre 70 %. Dans le cadre de la PAC 2023-2027, les deux régions françaises auditées ont également prévu la possibilité de rémunérer les agriculteurs pour leur participation à un projet, sur la base de déclarations sur l'honneur et à un taux horaire prédéfini.
- 30** Notre analyse met en évidence les avantages d'une participation active des agriculteurs aux projets sur le plan de la qualité des solutions innovantes produites. Les projets dans le cadre desquels les agriculteurs ont contribué activement à l'élaboration et à la mise en œuvre des solutions ont été plus fructueux que ceux où leur participation a été passive ou inexistante (*figure 3*).

Figure 3 | La participation active des agriculteurs améliore la qualité de l'innovation



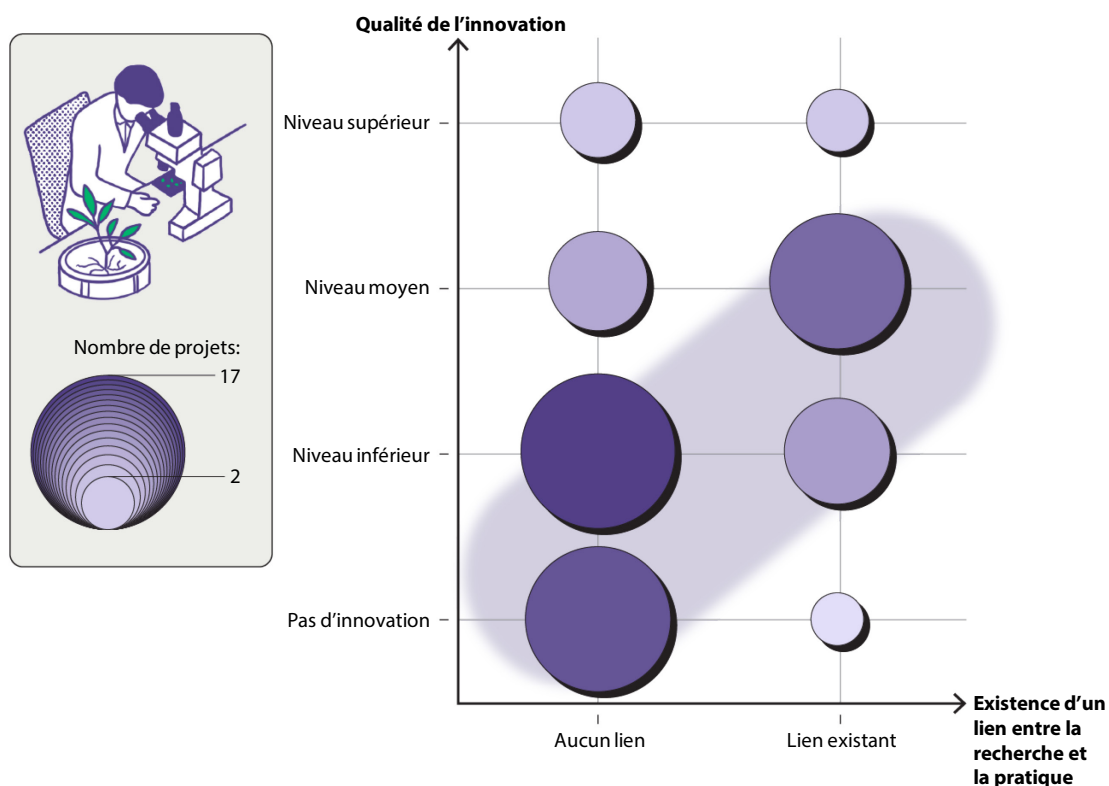
Source: Cour des comptes européenne, sur la base des projets sélectionnés.

Moins de la moitié des projets visaient à faire le lien entre la recherche et les pratiques agricoles

- 31** L'un des quatre objectifs du PEI-AGRI dans le cadre de la PAC consistait à mieux relier la recherche aux pratiques agricoles en «[jetant] des ponts entre les connaissances et la technologie en matière de recherche de pointe et les agriculteurs»⁴. Les projets n'étaient pas conçus pour mener des recherches appliquées, mais plutôt pour contribuer à rapprocher recherche et pratiques grâce aux éléments de nature ascendante (*bottom-up*), de cocréation et de mise en réseau du PEI-AGRI dans le cadre de la PAC. Aucun des quatre États membres sélectionnés n'a pris de mesures pour promouvoir les projets intégrant les résultats existants ou nouveaux de la recherche dans les pratiques agricoles. En France (Normandie), le PDR soulignait même que les projets devraient être axés sur la recherche appliquée. Globalement, dans notre échantillon de 70 projets, nous en avons recensé sept exclusivement centrés sur la recherche appliquée, plutôt que sur la mise en pratique de cette recherche.
- 32** Horizon 2020 constituait l'une des possibles sources d'inspiration pour les projets du PEI-AGRI dans le cadre de la PAC. Ce programme de recherche et d'innovation de l'Union européenne a consacré plus de 1,5 milliard d'euros à la recherche agricole et forestière sur la période 2014-2020. Cependant, nous avons constaté qu'aucun des États membres de notre échantillon n'a véritablement encouragé l'intégration des résultats issus des projets Horizon 2020 et Horizon Europe dans les projets du PEI-AGRI relevant de la PAC. Aucun des 70 projets analysés n'a tiré parti des connaissances spécifiques générées par les projets Horizon 2020.
- 33** En ce qui concerne les projets de l'échantillon, nous avons examiné la participation des chercheurs et déterminé s'il s'agissait de projets de recherche autonomes où les agriculteurs et autres professionnels du secteur étaient simplement des sujets d'étude, ou de projets collaboratifs générant des solutions élaborées conjointement. Sur les 70 projets analysés, 27 reposaient sur un processus de cocréation ascendante mettant en pratique des recherches existantes ou nouvelles. En l'occurrence, leur qualité était supérieure à celle des projets qui ne suivaient pas cette approche (*figure 4*). Nous avons constaté une corrélation positive entre l'intégration de la recherche dans les pratiques agricoles et la qualité des solutions innovantes élaborées (*encadré 4*).

⁴ Article 55, paragraphe 1, du [règlement \(UE\) n° 1305/2013](#).

Figure 4 | Les solutions innovantes sont de meilleure qualité s'il existe un lien entre la recherche et la pratique



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des projets sélectionnés.

Encadré 4

Étude de cas sur la base des projets sélectionnés

Nous avons examiné notre échantillon de 70 projets et réalisé une analyse de corrélation. Nous avons constaté que les solutions innovantes étaient meilleures lorsque les besoins pratiques étaient pris en considération, que les agriculteurs participaient activement aux projets, que ceux-ci mettaient concrètement en rapport la recherche avec les pratiques agricoles et que les résultats étaient diffusés efficacement. En outre, notre étude de cas indique qu'il existe une corrélation positive entre la qualité de l'innovation et la mise en œuvre de solutions pratiques, pertinentes et bien communiquées élaborées avec les parties prenantes. Notre analyse de corrélation et les données sous-jacentes relatives à l'échantillon de 70 projets sont disponibles sur la plateforme de données ouvertes ([annexe III](#)).

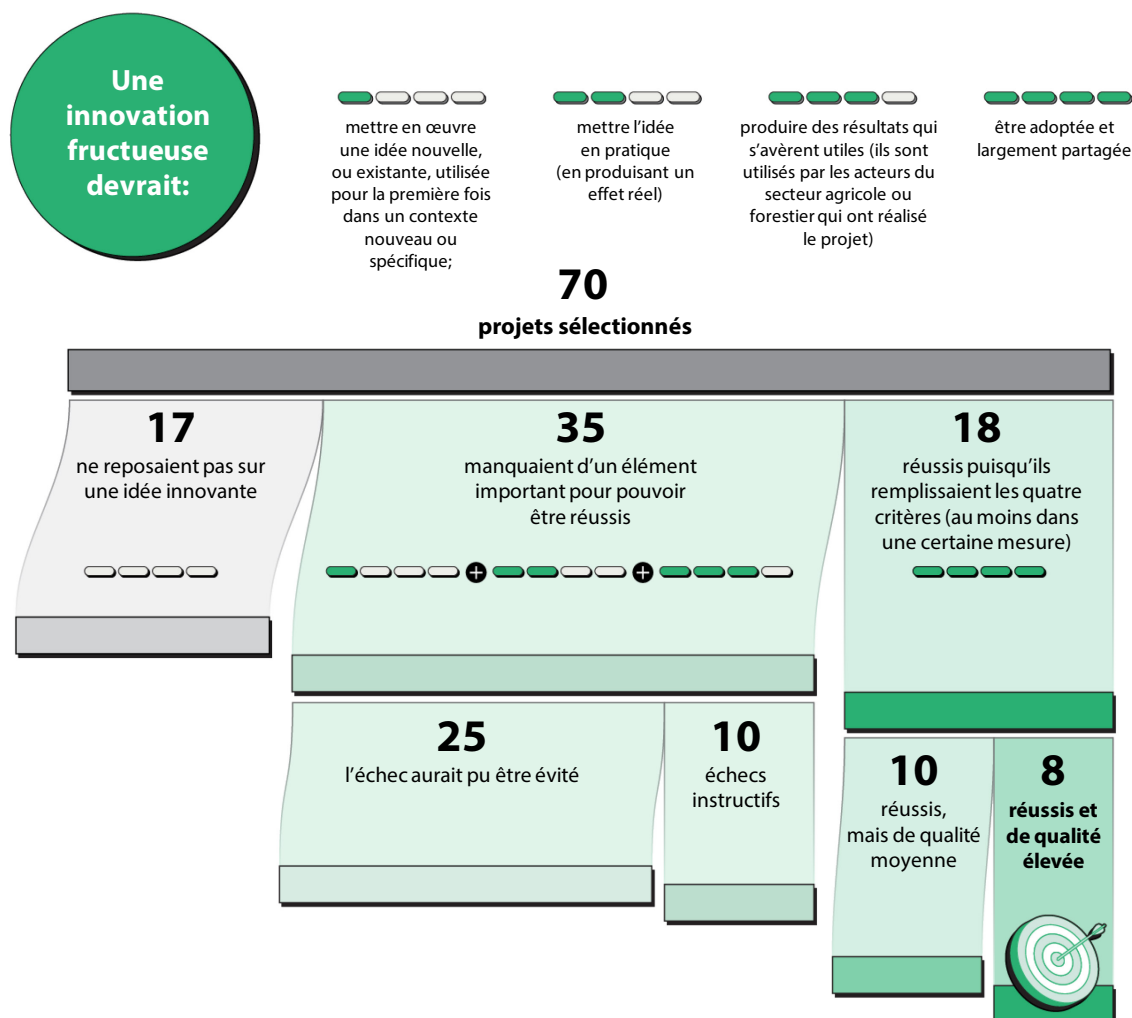
Source: Cour des comptes européenne, sur la base des projets sélectionnés.

Plus de la moitié des projets n'ont pas abouti à des innovations concluantes

Environ un quart des projets n'ont pas testé d'innovation potentielle

- 34** Les lignes directrices de la Commission relatives à la mise en œuvre des projets des GO définissent une innovation réussie dans le secteur agricole comme étant une idée nouvelle ou existante, qui est utilisée pour la première fois dans un contexte spécifique, est mise en pratique, s'avère utile et est largement adoptée. Sur la base de ces quatre caractéristiques, nous avons évalué la valeur novatrice des 70 projets de notre échantillon. Les détails de cette évaluation sont présentés à l'[annexe II](#) et synthétisés à la [figure 5](#).

Figure 5 | À peine un quart des projets ont démontré qu'ils satisfaisaient, au moins partiellement, aux quatre critères définissant une innovation fructueuse



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des projets sélectionnés.

35 Nous avons constaté que 18 projets répondaient, au moins dans une certaine mesure, aux quatre caractéristiques définissant une innovation fructueuse. Parmi ces projets, huit ont abouti à des innovations de grande qualité: les idées innovantes ont été mises en œuvre, les résultats continuent d'être utilisés aujourd'hui et ont été reproduits sur une plus grande échelle. Ces projets reposaient sur un besoin clairement défini et d'intérêt général, sur des résultats pratiques ciblés, ainsi que sur une participation active des utilisateurs finaux des solutions élaborées. L'[encadré 5](#) présente un exemple de projet particulièrement réussi et de grande qualité en matière d'innovation. Les résultats des dix autres projets ayant abouti à une innovation fructueuse sont actuellement utilisés uniquement par les participants, mais ont été diffusés de manière à en faciliter une utilisation plus large à l'avenir.

Encadré 5

Exemple d'un projet ayant généré une innovation de grande qualité

En Pologne, des chercheurs universitaires ont constaté que le secteur vitivinicole, en pleine expansion, employait encore des méthodes de culture d'un autre temps et des techniques manuelles pour l'embouteillage du vin. Avec 16 viticulteurs, ils ont lancé un projet visant à améliorer globalement la qualité du vin, en s'appuyant sur des pratiques existantes qui n'avaient jamais été appliquées par les producteurs polonais locaux. Le projet comprenait:

- a) des analyses sur le terrain et en laboratoire pour identifier les cépages les mieux adaptés à chaque vignoble;
- b) la mise en place d'une ligne d'embouteillage mobile (voir ci-dessous) fonctionnant selon un processus normalisé utilisant de l'azote;
- c) le développement d'une marque commune pour la commercialisation du vin local et la recherche de synergies dans la distribution et la vente conjointes.



Le projet a été mis en œuvre avec succès. Les viticulteurs ont augmenté leurs rendements, réduit leurs coûts et, grâce à une meilleure qualité et à une stratégie de commercialisation collaborative, ont pu conclure des contrats à long terme avec de grandes chaînes de distribution. Ces solutions ont ensuite été adoptées par d'autres petits producteurs de vin dans toute la Pologne.

36 Sur les 70 projets de notre échantillon, 17 n'ont abouti à aucune innovation parce qu'ils n'étaient pas fondés sur une idée novatrice.

- Parmi eux, huit projets correspondaient à des initiatives classiques de coopération, de démonstration ou à d'autres types de projets de développement rural qui auraient pu être financés par d'autres mesures du PDR. Leur objectif n'était pas d'aboutir à une solution innovante.
- Les neuf projets restants ne reposaient pas sur une idée innovante (c'est-à-dire une idée nouvelle ou une idée existante utilisée pour la première fois dans un contexte spécifique).

L'**encadré 6** présente des projets qui n'ont pas testé d'idée innovante.

Encadré 6

Exemples de projets axés sur la coopération et non sur l'innovation

En Pologne, deux des dix projets de notre échantillon concernaient exclusivement la mise en place de circuits d'approvisionnement courts standard. En l'occurrence, les coûts étaient principalement liés à l'achat de camionnettes de livraison. Pour ces projets, aucune évaluation du caractère innovant de la proposition n'a été exigée ni réalisée.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des projets sélectionnés.

Environ un tiers des projets sélectionnés avaient peu de chances de déboucher sur des innovations en pratique

37 Parmi les 53 projets fondés sur une idée novatrice, 35 n'ont pas abouti à une innovation fructueuse du fait qu'ils ne présentaient pas au moins l'une des trois caractéristiques nécessaires pour y parvenir, à savoir que l'idée doit être mise en pratique, s'avérer utile et être largement adoptée. Pour 25 de ces projets, il était évident dès la phase de planification qu'ils avaient peu de chances de produire des innovations concrètes, notamment pour les raisons suivantes:

- a) l'absence de plan visant à générer un résultat pratique;
- b) le fait qu'ils ne visaient pas à obtenir des résultats qui pourraient être largement adoptés;
- c) le fait qu'il était irréaliste d'espérer obtenir des résultats pratiques avant la fin du projet.

Un processus de sélection mieux conçu aurait permis d'écarter ces projets. Les dix projets restants constituent des échecs instructifs: ils ont testé une idée valable, mais n'ont finalement pas abouti à une innovation, notamment en raison des risques inhérents à ce type d'initiative.

38 Enfin, parmi les 25 projets qui n'ont pas abouti à une innovation fructueuse et qui ne sont pas des échecs instructifs, six n'ont pas débouché sur des résultats pratiques. Ces projets prévoyaient dès le départ de conclure leurs travaux par la création d'un concept, d'un modèle ou d'un plan théoriques en vue d'une innovation future. Un exemple est présenté à l'[encadré 7](#).

Encadré 7

Exemple de projet qui ne prévoyait pas de résultat pratique

Aux Pays-Bas, l'objectif d'un projet était d'élaborer un plan d'action pour des pratiques agricoles durables dans les zones de tourbières, pour la première fois dans cette région, sur la base d'une analyse de la situation actuelle. En appui à ce plan d'action, le projet prévoyait également l'établissement d'une documentation pour neuf domaines prioritaires auxquels devaient être consacrés des projets de mise en œuvre du PEI-AGRI. Le projet ne prévoyait aucune mise en pratique.

Sur les neuf domaines prioritaires retenus, cinq seulement ont donné lieu à des plans ou des descriptions de projet. Aucun document n'a été produit pour les quatre autres, le projet ayant été abandonné prématurément en raison du manque d'intérêt du GO pour sa continuation.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des projets sélectionnés.

- 39** Nous avons également constaté que dans 13 des 25 projets, les activités étaient définies de manière si restrictive que la solution innovante élaborée n'aurait été utile qu'aux membres du GO, puisqu'elle répondait à des besoins spéciaux ou de niche (voir [encadré 8](#)).

Encadré 8

Exemples de projets répondant à des besoins spéciaux ou de niche

Aux Pays-Bas, l'objectif d'un projet était de concevoir une approche innovante en vue de réaffecter d'anciens bâtiments agricoles, en coopération avec un agriculteur et une municipalité locale. Les plans élaborés étaient entièrement adaptés aux besoins spécifiques de cet agriculteur, et aucun élément de l'innovation développée n'était facilement transposable dans d'autres exploitations.

En Espagne (Andalousie), un projet visait à améliorer la consommation d'énergie et d'eau d'une usine de transformation de lait de chèvre, et à développer une gamme plus diversifiée de produits laitiers caprins. Nous avons constaté que le projet avait permis à l'entreprise de moderniser ses infrastructures et de réduire sa consommation d'eau et d'énergie. Toutefois, les outils et modèles créés étaient conçus pour l'installation en question et ne pouvaient être réutilisés ailleurs. De plus, le projet n'a pas abouti à la mise sur le marché de nouveaux produits à base de lait de chèvre, comme cela était initialement prévu.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des projets sélectionnés.

40 Pour ce qui est de 7 des 13 projets répondant à un besoin spécial ou de niche, il était évident dès le départ que l'innovation ne serait vraisemblablement pas adoptée sur une plus grande échelle. Ces projets concernaient exclusivement des produits novateurs, et les plans correspondants ne prévoyaient ni test ni analyse de marché préalables. Ils visaient par exemple à développer:

- un nouveau type de beurre facile à tartiner et à longue conservation ainsi qu'un jus de pommes à chair rouge présentant des propriétés bénéfiques pour la santé (Pologne);
- un en-cas sain à base de fruits et de nouveaux produits laitiers à base de lait de chèvre (Espagne).

Les produits développés dans le cadre de ces projets n'ont jamais été commercialisés ni n'ont même fait l'objet d'une étude de marché, car il était évident qu'ils ne pourraient être fabriqués à un coût raisonnable.

41 En Pologne, les deux projets répondant à un besoin de niche (point **40**) ont nécessité des investissements importants dans des actifs tels que des lignes de production et des machines, dont les membres du GO ont pleinement bénéficié après la clôture du projet. Conformément aux règles du marché intérieur de l'UE, les coûts admissibles pour ces investissements dans des projets de recherche et développement devraient être limités au coût d'amortissement correspondant à la durée du projet. Nous avons constaté que le remboursement indu des investissements dans des actifs résultait de l'application d'une règle au niveau national. En conséquence, 8 des 10 projets retenus en Pologne ont bénéficié d'un financement supérieur à celui auquel ils pouvaient prétendre (voir **encadré 9**). Ces cas représentent un coût d'opportunité, puisque les fonds alloués auraient pu être utilisés pour financer des projets plus innovants.

Encadré 9

Exemple de projet où les fonds ont été principalement consacrés à l'investissement en capital plutôt qu'à l'innovation

En Pologne, un projet portait sur la mise en œuvre d'une technologie innovante de traitement de l'eau dans un système d'irrigation fermé pour une plantation de canneberges. En pratique, 92 % des coûts du projet correspondaient à des investissements, soit 1,5 million d'euros pour la construction d'une nouvelle plantation, avec un taux d'aide publique de 50 %. Ainsi, 750 000 euros ont été remboursés au bénéficiaire au titre des coûts d'investissement.



Or les coûts d'amortissement sur la durée du projet ne s'élevaient qu'à 94 000 euros, ce qui aurait dû limiter le remboursement à 47 000 euros. En conséquence, environ 700 000 euros d'aide de l'UE ont été versés pour des investissements en capital et non pour l'innovation, ce qui est contraire aux règles européennes.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des projets sélectionnés.

- 42** Nous avons également constaté que 5 des 13 projets spécialisés ou de niche auraient été réalisés, en tout ou en partie, même sans subvention (phénomène connu sous le nom d'«effet d'aubaine», voir [encadré 10](#)). Ces cas représentent un coût d'opportunité, puisque les fonds alloués auraient pu être utilisés pour financer des projets plus innovants.

Encadré 10

Exemples de bénéficiaires de projets spécialisés ayant utilisé des fonds publics à leur propre profit

Les bénéficiaires des projets financés par le PEI-AGRI se trouvaient par exemple:

- a) aux Pays-Bas: une coopérative et un leader mondial dans la production d'ingrédients à base de pommes de terre ont déclaré des recettes annuelles atteignant un milliard d'euros et des bénéfices de plusieurs millions d'euros pendant la période du projet;
- b) en Espagne: un grand producteur de vin mousseux traditionnel, propriété d'une société de capital-investissement américaine, a enregistré des bénéfices annuels d'environ 100 millions d'euros pendant la durée du projet;
- c) en Pologne: une multinationale de l'agroalimentaire a déclaré des bénéfices annuels d'environ 100 millions d'euros au cours de la période du projet.

L'objectif de leurs projets était de proposer des solutions modernes à une entreprise en particulier, qui aurait par ailleurs aisément pu les financer sur ses fonds propres. Aucun de ces bénéficiaires n'a partagé les résultats obtenus. Ainsi, les fonds publics ont servi à soutenir de grandes entreprises privées, sans bénéfice pour le secteur dans son ensemble.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des projets sélectionnés.

- 43** Enfin, parmi les 25 projets qui n'ont pas abouti et dont l'échec aurait pu être évité, nous avons relevé trois cas où la durée du projet avait été trop courte pour permettre la réalisation complète des travaux nécessaires à l'innovation prévue (voir [encadré 11](#)). Ces projets n'auraient pas pu déboucher sur une innovation fructueuse en raison du décalage entre leurs objectifs et leur calendrier de mise en œuvre.

Encadré 11

Exemples de projets dont la durée était insuffisante pour atteindre les objectifs

En Pologne, nous avons examiné un projet d'une durée de deux ans visant à développer une application d'aide à la décision reposant sur des modèles d'apprentissage automatique utilisant des réseaux neuronaux. Or la conception de tels réseaux nécessite généralement plus de cinq ans. Bien que le projet ait été clôturé fin 2022, l'application est encore en cours de développement. La Pologne octroie une aide à des projets d'une durée maximale de trois ans, pouvant exceptionnellement être portée à cinq ans.

En Espagne (Andalousie), deux organisations d'agriculteurs produisant de l'huile d'olive ont mené un projet d'une durée de deux ans destiné à démontrer que les oliveraies intensives sont économiquement plus viables que les oliveraies traditionnelles, afin d'inciter les agriculteurs à adopter ce modèle. La moitié du coût du projet a été consacrée à l'arrachage de 50 ha d'oliveraies traditionnelles et à la plantation d'oliveraies intensives pour les remplacer. Or une nouvelle plantation ne donne sa première récolte (limitée) qu'après quatre à cinq ans et n'atteint sa pleine capacité qu'au bout de dix ans. Les responsables du projet connaissaient donc ces données avant de calculer la rentabilité et la productivité.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des projets sélectionnés.

Le manque de concurrence pour l'obtention d'un financement et la faiblesse des procédures de sélection ont réduit le potentiel d'innovation

- 44** Sur la base de notre examen des dispositions nationales dans les quatre États membres visités, nous avons relevé plusieurs raisons pour lesquelles plus de la moitié des projets de notre échantillon avaient peu de chances de déboucher sur des innovations.

- 45** Premièrement, nous avons constaté que la concurrence entre les projets pour obtenir un financement du PEI-AGRI était faible. Dans le cadre de ce dispositif, les États membres doivent suivre une procédure de mise en concurrence des projets, au cours de laquelle les demandes sont évaluées selon des critères de sélection, puis classées afin de retenir les meilleures propositions. Dans les quatre États membres audités, les appels à projets ont donné lieu à un nombre important de propositions. Par exemple, seules 5 des 150 propositions reçues en France (Normandie) entre 2014 et 2022 ont été rejetées lors de la sélection. Quatre d'entre elles dataient du premier appel à projets, à une époque où la mesure était encore nouvelle pour les demandeurs comme pour l'autorité de gestion. En Espagne, aux Pays-Bas et en Pologne, le budget de la mesure de coopération, qui couvrait le PEI-AGRI dans les PDR 2014-2022, a été augmenté à plusieurs reprises parce que les autorités de gestion ont décidé d'alléger la pression s'exerçant sur la sélection.
- 46** Deuxièmement, nous avons constaté que le caractère innovant d'une proposition (c'est-à-dire le fait qu'elle consiste à tester une idée nouvelle ou à appliquer une idée existante dans un nouveau contexte) n'était un critère décisif pour la sélection des projets dans aucun des quatre États membres audités. L'essai ou l'achat de nouveaux équipements ou machines disponibles dans le commerce était considéré comme une «innovation» par exemple, alors même que les lignes directrices de la Commission relatives au PEI-AGRI recommandaient d'exclure ce type d'actions du soutien. En Pologne, cela a conduit au versement de montants importants pour des investissements en capital aux GO, en dépit du fait que le financement du coût des immobilisations au-delà de leur charge d'amortissement pendant la durée du projet constitue une violation des règles de l'UE.
- 47** Deux des quatre États membres (la France et la Pologne) ont choisi de faire du caractère innovant un critère d'éligibilité. En Pologne, l'autorité de gestion considérait qu'une idée était novatrice si le bénéficiaire potentiel obtenait un avis favorable d'une université ou d'un institut de recherche. Ce processus manquait de transparence et présentait un risque de conflit d'intérêts: le fait que l'institut de recherche soit rémunéré pour la certification le rendait peu enclin à émettre un avis négatif. Lorsque les États membres ont intégré la capacité d'innovation dans les critères de sélection, elle n'a pas toujours eu un poids suffisant pour écarter les projets dont le potentiel d'innovation était marginal ou faible, comme le montre l'*encadré 12*.

Encadré 12

Exemples où le caractère innovant d'une proposition de projet n'a joué qu'un rôle mineur dans la sélection

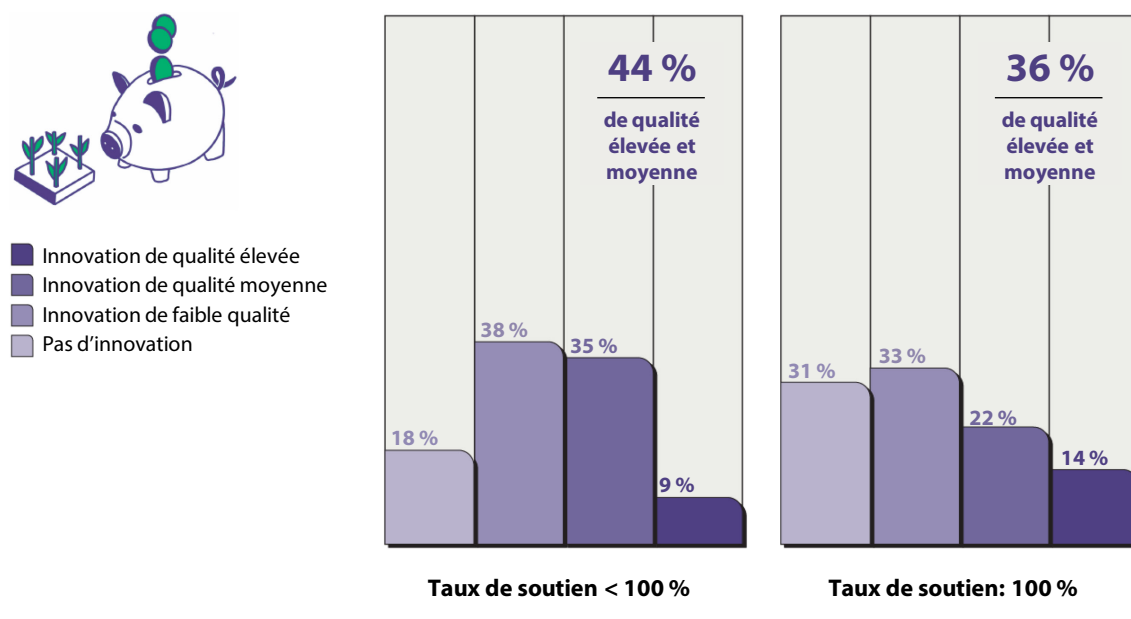
En Espagne (PDR national), les projets pouvaient obtenir jusqu'à 10 points sur 100 pour le «degré d'innovation», dont seulement 4 points pour le potentiel d'innovation et 6 points pour la faisabilité.

En France (Normandie), ce critère comptait pour 30 points sur 170. Il permettait de vérifier séparément si la proposition faisait référence à une innovation technique, thématique ou organisationnelle, chaque type d'innovation valant 10 points. Les projets étaient retenus s'ils atteignaient un minimum de 50 points et si leur caractère novateur était jugé «suffisant», sans que ce terme soit défini ni qu'un seuil minimal soit fixé pour ce critère.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des projets sélectionnés.

- 48** Troisièmement, lorsque les critères «utilité des résultats» et «application sur une plus grande échelle» existaient, ils n'ont joué qu'un rôle marginal dans la sélection. Dans les quatre États membres, nous avons constaté que le processus de sélection ne visait pas à évaluer la capacité des projets à produire des résultats concrets susceptibles de déboucher sur des innovations largement adoptées. Par exemple, bien que la France (Bourgogne-Franche-Comté) ait inclus des critères tels que la «transférabilité des résultats auprès des utilisateurs finaux» et la «reproductibilité des résultats», leur pondération était insuffisante pour favoriser les projets susceptibles d'être répliqués ou étendus.
- 49** Enfin, notre analyse du règlement (UE) n° 1305/2013 a montré que, contrairement à de nombreuses autres mesures du PDR, la mesure de coopération n'excluait aucune catégorie de coûts au niveau européen. Les États membres pouvaient donc prétendre au remboursement total des coûts liés aux projets. Sur les 70 projets de l'échantillon, 36 ont été intégralement remboursés de leurs coûts éligibles (en moyenne 322 000 euros), ce qui signifie que les membres des GO n'ont dû assumer aucun risque financier lié aux activités menées. Nous avons constaté que l'octroi du taux maximal de soutien ne générerait pas davantage d'innovation (*figure 6*).

Figure 6 | Plus de soutien n'a pas signifié davantage d'innovation



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des projets sélectionnés.

Souvent, les résultats des projets ne sont ni diffusés ni exploités

50 La création d'une culture de l'innovation, indispensable pour une agriculture plus compétitive et durable, suppose des mécanismes efficaces de diffusion des résultats et de soutien à l'adoption généralisée des solutions pertinentes. Nous avons examiné comment les responsables des projets de notre échantillon partageaient les informations sur leurs innovations et comment la Commission ainsi que les États membres sélectionnés soutenaient la diffusion de ces connaissances dans le cadre de la PAC pour en faire bénéficier l'ensemble du secteur.

La moitié des projets environ ont diffusé leurs résultats

- 51** Sur les 53 projets reposant sur une idée innovante, 49 ont financé des activités de communication et de diffusion, mais seuls 28 ont effectivement publié leurs résultats et partagé les connaissances acquises. Parmi eux se trouvaient les 18 projets qui présentaient les quatre caractéristiques d'une innovation fructueuse: six ont produit des solutions largement adoptées dans le secteur; 10 ont généré des résultats encore utilisés par les membres du GO et susceptibles d'être repris par d'autres; deux ont conclu que la nouvelle technologie ne correspondait pas au profil des exploitations participantes, mais ont partagé des informations détaillées sur le type d'exploitations pouvant envisager de l'utiliser.
- 52** Les dispositions de la PAC imposent aux GO de diffuser les résultats de leurs projets⁵. Bien que la Commission ait précisé dans ses [lignes directrices](#) que les résultats notables susceptibles d'être utiles à d'autres devaient être diffusés, aucun des États membres de l'échantillon n'a précisé aux GO la nature exacte des informations à communiquer ni dans quel but elles devaient l'être. En pratique, les GO ont interprété cette obligation comme une simple exigence de communication sur les activités et les résultats du projet, sans détailler ces derniers ni les connaissances acquises. Si ces informations avaient été partagées, elles auraient pu être réutilisées par d'autres parties prenantes, telles que les agriculteurs, les conseillers, les chercheurs ou les autorités publiques. L'[encadré 13](#) fournit des exemples de projets qui ont gardé pour eux les connaissances acquises.

⁵ Article 57, paragraphe 3, du [règlement \(UE\) n° 1305/2013](#).

Encadré 13

Exemples de projets qui n'ont pas diffusé les connaissances acquises

Aux Pays-Bas, l'objectif d'un projet était de développer de nouvelles variétés de pommes de terre grâce à des techniques de sélection innovantes, qui mettent l'accent sur l'amélioration de leur résistance aux maladies et l'optimisation des rendements. Le projet a abouti à la création de modèles statistiques pour la sélection et la culture des pommes de terre, à l'élaboration de marqueurs permettant de prédire les propriétés des nouvelles variétés, ainsi qu'à la mise au point de six génomes de référence. Toutefois, aucun de ces résultats n'a été rendu public. Un membre du GO a copublié un article scientifique, mais celui-ci contenait peu d'informations, insuffisantes pour permettre à d'autres entreprises du même secteur d'activité de bénéficier des connaissances acquises.

En Espagne, un projet a été centré sur la recherche de nouvelles utilisations commerciales pour les peaux et les noyaux d'avocat, qui représentent environ 40 % du poids total des fruits transformés et sont généralement considérés comme des déchets à incinérer ou à mettre en décharge. Le projet a permis d'acquérir des connaissances sur la caractérisation, l'extraction et le contrôle de la qualité des substances présentes dans ces sous-produits, ainsi que sur les procédés permettant de les valoriser pour la fabrication d'aliments pour animaux, de compléments alimentaires ou de principes actifs pour les cosmétiques. Là encore, aucune des nouvelles connaissances n'a été rendue publique.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des projets sélectionnés.

- 53** Une autre raison expliquant l'absence de diffusion valable des résultats tient au fait que certains projets étaient conçus pour bénéficier exclusivement au GO, voire à un seul de ses membres, qui envisageait soit d'utiliser la solution en interne, soit de la commercialiser au terme du projet. Les participants à ces projets prévoyaient généralement dès le départ de ne pas partager de résultats notables, afin de préserver un avantage concurrentiel en cas de succès de l'innovation (voir [encadré 14](#)). Parmi les 15 projets de ce type, six auraient été réalisés même sans soutien public, car leurs résultats étaient si spécifiques qu'ils n'auraient pu être réutilisés par d'autres acteurs, même s'ils avaient été rendus publics.

Encadré 14

Exemple de projet dont les résultats n'ont pas été divulgués afin de préserver un avantage concurrentiel

En France (Normandie), un projet du PEI-AGRI a développé une plateforme numérique destinée à mettre les agriculteurs en relation avec les prestataires de services agricoles. Des fonds publics ont été utilisés pour créer une base de données recensant tous les prestataires de la région, les services proposés et leurs tarifs. Le projet a également permis de financer un calculateur destiné à aider les agriculteurs à déterminer s'il était plus avantageux d'acheter un équipement ou de recourir à un service agricole, de manière à limiter l'endettement et la tendance à accumuler du matériel dans les exploitations, qui sont des problèmes courants en France.

Au terme du projet, en raison du secret commercial, le GO n'a divulgué aucune information sur les programmes et fonctionnalités développés. Bien que l'évaluateur ait compris dès la phase de planification que les résultats seraient destinés à un usage commercial, les autorités régionales n'ont pris aucune mesure pour garantir la diffusion des résultats notables. Aujourd'hui, la région ne dispose toujours pas d'un registre public des prestataires de services agricoles et de leurs prestations.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des projets sélectionnés.

- 54** Les quatre États membres sélectionnés pour cet audit ont financé des activités de communication et de diffusion sans faire de distinction claire entre les deux. Dans certains projets de notre échantillon, les coûts liés à la communication et à la diffusion avaient déjà été remboursés alors que les projets en étaient à un stade précoce et n'avaient pas encore produit de résultats. Ces coûts incluaient notamment le développement de sites internet qui ont été fermés à la fin du projet ou qui ne contenaient aucune information sur les résultats obtenus. En ce qui concerne les projets de notre échantillon, nous avons constaté que les États membres avaient principalement financé des activités de communication tout au long du projet plutôt que de veiller à une diffusion effective des résultats (*encadré 15*).

Encadré 15

Exemple de soutien à la diffusion qui n'a pas rendu les résultats largement disponibles

En Espagne, les dix projets que nous avons examinés dans le cadre du PDR national ont bénéficié de financements pour des activités de diffusion, allant de 40 000 euros à 79 000 euros, soit jusqu'à 17 % du coût total du projet. Les activités soutenues comprenaient la participation à des événements, l'organisation de journées portes ouvertes et la publication d'articles, tant sur support papier qu'en ligne. Elles ont été mises en œuvre à différentes étapes du projet, principalement au niveau local ou régional. Bien que tous les projets aient communiqué sur leurs activités dans les rapports finaux et autres livrables, nous avons constaté que six projets seulement avaient diffusé des résultats notables susceptibles d'être utilisés par d'autres acteurs. Parmi ces six projets, un seul a pris de l'envergure, et les solutions produites continuent d'être utilisées dans deux autres projets, mais exclusivement par les membres du GO.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des projets sélectionnés.

Les États membres ont peu exploité les résultats des projets ou les connaissances acquises

- 55** La diffusion des résultats des projets est primordiale pour permettre aux États membres de déterminer quels sont les types de projets les plus efficaces et d'adapter la mise en œuvre du PEI-AGRI en conséquence. Ces résultats sont également indispensables pour évaluer l'impact du dispositif sur le secteur agricole, notamment au niveau régional, où le PEI-AGRI constitue une source essentielle de financement public. En France, aux Pays-Bas et en Pologne, nous avons constaté un manque général de capacités techniques permettant d'assurer l'archivage et le traitement adéquat des résultats des projets. Nous avons relevé des situations où les autorités de gestion n'avaient pas accès aux résultats notables, les GO ayant été dissous après la clôture des projets. Ce problème tient en partie au fait que lesdites autorités n'ont pas toujours défini précisément les livrables dans les conventions de subvention. En conséquence, les GO n'étaient pas tenus d'en fournir à la fin du projet et, dans bien des cas, ne l'ont pas fait, alors qu'ils auraient pu être utiles (voir [encadré 16](#)).

Encadré 16

Exemple d'occasion manquée de répliquer les résultats du projet



En Espagne (Andalousie), un projet dans le secteur fruitier visait à trouver une alternative aux bougies à base de paraffine utilisées pour lutter contre le gel dans les vergers. Le but était de réduire la pollution et la formation de nuages de fumée. Le projet a permis de sélectionner des dispositifs de chauffage plus respectueux de l'environnement et d'optimiser la répartition des bougies dans les vergers, avec à la clé 20 % d'économie sur les coûts de protection contre le gel. À l'échelle régionale ou nationale, cette solution pourrait permettre de réaliser des économies considérables dans l'un des principaux secteurs agricoles de l'Espagne. L'autorité de gestion et l'organisme payeur ont tous deux reçu le rapport final détaillant l'algorithme de distribution des bougies et les économies réalisées, mais n'ont pris aucune mesure pour promouvoir cette solution auprès des parties prenantes concernées.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des projets sélectionnés.

- 56** Aucun des quatre États membres n'a analysé les résultats des projets pour promouvoir les innovations les plus prometteuses à l'échelle régionale ou nationale. Bien que la PAC offre la possibilité d'utiliser d'autres fonds de développement rural pour diffuser les connaissances utiles acquises dans le cadre des projets au moyen de formations, de matériel pédagogique ou de services de conseil, les États membres ont rarement choisi cette option.

- 57** Dans les deux régions françaises visitées, nous n'avons relevé que trois exemples de GO ayant organisé des journées portes ouvertes ou des séances de démonstration avec le soutien de l'UE une fois leurs projets terminés. Pourtant, les lignes directrices de la Commission sur le PEI-AGRI, soulignent bien que la communication entre pairs et l'intégration des innovations dans les services de conseil réguliers sont des moyens efficaces de répliquer les résultats des projets réussis sur une plus grande échelle.

La diffusion insuffisante des principaux résultats a limité la capacité de la Commission à évaluer l'efficacité du partenariat européen d'innovation dans le cadre de la politique agricole commune

- 58** Les GO étaient tenus de transmettre un rapport final aux autorités nationales ou régionales, résumant les résultats de leurs projets. Ces dernières devaient ensuite communiquer ces informations à la Commission. Toutefois, cette obligation n'a pas été systématiquement respectée. Nous avons constaté que la France (Bourgogne-Franche-Comté et Normandie) n'avait transmis à la Commission aucune information sur les résultats des projets financés, tandis que l'Espagne, les Pays-Bas et la Pologne ne l'avaient fait que partiellement. Ces quatre États membres ont créé des bases de données publiques pour les projets du PEI-AGRI, mais elles ne contenaient pas d'informations sur les résultats et, dans certains cas, fournissaient des données incomplètes sur les projets réalisés.
- 59** En raison de la communication déficiente des résultats, les informations sur les projets enregistrées dans la [base de données du réseau PEI de l'UE](#) sont de mauvaise qualité. Le réseau PEI de l'Union européenne devrait enregistrer dans cette base les résultats de l'ensemble des projets financés au titre du PEI-AGRI dans tous les États membres. La Commission a encouragé les États membres à publier les résultats des projets le plus rapidement possible⁶. Cependant, nous avons constaté qu'ils le font souvent très tardivement, parfois jusqu'à plusieurs années après la clôture des projets. Pour les 70 projets de notre échantillon, la base de données contenait des informations relatives aux objectifs et aux résultats attendus, mais leur qualité était variable. Par contre, elle ne comportait ni donnée concernant les résultats effectivement obtenus ni éléments livrables. Au niveau national et régional, il est rare que les États membres rendent publics ces derniers, y compris les rapports finaux.

⁶ Commission européenne, *Guidelines for data on European Innovation Partnership (EIP) Operational Groups*, octobre 2023.

- 60** Il est indispensable que les données soient complètes pour assurer le suivi des caractéristiques et des réalisations des partenariats soutenus par le PEI-AGRI et pour déterminer quels facteurs ont contribué à une meilleure performance. Pour la PAC 2014-2022, les obligations en matière de communication des données relatives au PEI-AGRI ont été définies dans le [cadre commun de suivi et d'évaluation de la Commission](#), qui imposait aux États membres de fournir chaque année des informations sur seulement deux indicateurs de réalisation: le nombre de projets soutenus par le PEI-AGRI dans le cadre de la PAC et le montant de l'aide publique perçue. Nous avons constaté que ces données n'étaient pas fiables pour deux des quatre États membres de notre échantillon: en Catalogne (Espagne), 778 projets ont été déclarés, alors que seuls 282 avaient été financés; aux Pays-Bas, ces mêmes chiffres étaient respectivement de 493 et de 437. La Commission n'avait pas connaissance de ces déclarations erronées.
- 61** Le cadre commun de suivi et d'évaluation ne comportait aucun indicateur de résultat ni d'impact, bien que ces indicateurs soient essentiels pour apprécier les réalisations⁷. Le manque de données pertinentes et fiables a limité la capacité de la Commission à évaluer le PEI-AGRI.
- 62** La Commission s'appuie sur les évaluations des programmes et les outils de l'UE pour améliorer les politiques. Toutefois, pour le PEI-AGRI, aucune évaluation systématique du fonctionnement des GO ni de l'incidence des projets sur les quatre objectifs du PEI-AGRI dans le cadre de la PAC n'a été réalisée pour la période 2014-2022. La seule évaluation disponible date de 2016, à un moment où aucun projet PEI-AGRI n'avait encore été achevé et où aucun résultat n'était disponible. Des évaluations complémentaires, limitées à un petit nombre d'études de cas présélectionnées, ont été menées en 2018 et en 2024, mais elles n'ont pas porté sur la contribution globale des projets à la réalisation des objectifs du PEI-AGRI.
- 63** Nos conclusions concordent avec celles du rapport de l'OCDE de 2023 sur les [politiques pour l'avenir de l'agriculture et de l'alimentation dans l'Union européenne](#), qui a mis en évidence un manque général d'analyse des projets des GO du PEI-AGRI et souligné la nécessité de disposer de plus d'éléments probants. Ce rapport indique que, pour le PEI-AGRI, «[d']autres éléments probants doivent aussi être recueillis pour pouvoir disposer d'informations suffisantes, l'inventaire et l'analyse des principaux facteurs de résultats en matière d'innovation étant susceptibles d'améliorer la reproductibilité de l'action publique ainsi que la mise en place des meilleures pratiques et configurations au sein des groupes opérationnels».

⁷ [Boîte à outils pour une meilleure réglementation](#), chapitre 5.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par Joëlle Elvinger, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 28 janvier 2026.

Par la Cour des comptes



Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – À propos de l’audit

Innovation dans l’agriculture

- 01** L’innovation occupe une place centrale dans les politiques de l’Union européenne et constitue un levier essentiel pour assurer la durabilité environnementale, économique et sociale du secteur agricole. Dans le secteur agroalimentaire, contrairement à d’autres, la recherche et le développement sont principalement soutenus par des fonds publics¹. La politique agricole commune (PAC) représente une source majeure de financement de l’innovation dans l’agriculture de l’UE. Sur la période 2014-2022, près d’un milliard d’euros de fonds publics ont été dépensés à cette fin.
- 02** La Commission européenne n’a pas formellement défini l’innovation, mais considère qu’une innovation fructueuse en agriculture correspond à une idée (produit, service, processus de production ou nouvelle organisation) qui a été mise en œuvre, s’est révélée utile et a été largement adoptée. L’innovation peut ainsi résulter de pratiques entièrement nouvelles ou de l’application de pratiques existantes dans un contexte géographique ou environnemental différent. L’innovation en agriculture couvre un large éventail de besoins agricoles, sylvicoles et agroalimentaires, comme l’illustre la [figure 1](#).

¹ OCDE, [Politiques au service de l’agriculture et de l’alimentation de demain dans l’Union européenne \(version abrégée\)](#), Éditions OCDE, Paris, 2023.

Figure 1 | Types d'innovations agricoles



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la classification proposée par le réseau de la PAC de l'UE dans son étude de 2024 sur les résultats obtenus par les projets du PEI-AGRI menés par les GO dans le cadre de la PAC.

Le PEI pour la productivité et la durabilité de la PAC

03 Depuis 2014, le Partenariat européen d'innovation pour la productivité et le développement durable de l'agriculture (PEI-AGRI) institué dans le cadre de la PAC finance des actions d'innovation ascendante et concrète, destinées à rendre l'agriculture de l'UE plus compétitive et plus durable. L'objectif du PEI-AGRI est de répondre aux besoins des secteurs de l'agriculture et de la foresterie, à partir de la production primaire et tout au long de la chaîne de valeur.

04 La PAC 2014-2022 a défini quatre grands objectifs pour le PEI-AGRI²:

- a) promouvoir un secteur agricole et forestier efficace dans l'utilisation des ressources, économiquement viable, productif, compétitif, à faible taux d'émission, sans effet sur le climat et résilient aux changements climatiques;
- b) contribuer à assurer l'approvisionnement régulier et durable en denrées alimentaires, aliments pour animaux et biomatériaux;
- c) améliorer les procédés destinés à préserver l'environnement, à s'adapter aux changements climatiques et à en atténuer les effets;
- d) jeter des ponts entre les connaissances et la technologie en matière de recherche de pointe et les agriculteurs, les gestionnaires de forêts, les communautés rurales, les entreprises, les organisations non gouvernementales et les services de conseil.

05 Tout en répondant à ces quatre objectifs, le PEI-AGRI dans le cadre de la PAC était également tenu³:

- d'améliorer l'adoption et l'efficacité des outils liés à l'innovation et d'améliorer les liens entre eux;
- de promouvoir la mise en œuvre rapide et généralisée de solutions innovantes;
- de mieux relier la recherche et les pratiques agricoles afin de combler le fossé entre les deux domaines, et d'informer la communauté scientifique des besoins en matière de recherche agricole.

² Article 55 du [règlement \(UE\) n° 1305/2013](#).

³ Considérant 44 et article 55 du [règlement \(UE\) n° 1305/2013](#).

Le mécanisme du PEI-AGRI de mise en œuvre fondée sur des projets dans le cadre de la PAC

06 La PAC 2014-2022 a instauré, au niveau de l'Union européenne, un cadre pour le PEI-AGRI, offrant aux États membres une grande flexibilité dans la manière de le mettre en œuvre. Le PEI-AGRI a été intégré dans la mesure de développement rural visant à encourager la coopération dans le secteur agricole. Le PEI-AGRI fonctionnait comme suit.

- 1) Les parties prenantes intéressées constituaient un groupe opérationnel (GO) afin de mener à bien un projet. Elles soumettaient un plan de projet aux autorités nationales ou régionales, exposant leur idée innovante, les résultats escomptés et la contribution attendue à l'amélioration de la productivité et à la gestion durable des ressources.
- 2) Si le projet était sélectionné, les membres du GO le réalisaient et en diffusaient les résultats, notamment par l'intermédiaire du réseau PEI de l'UE, au niveau européen (point [09](#)).

Les projets des GO devaient être fondés sur le modèle d'innovation interactive. Les GO devaient se composer d'au moins deux membres, dont les compétences étaient complémentaires; la présence de professionnels du secteur tels que des agriculteurs ou des sylviculteurs n'était pas obligatoire. Les membres des GO devaient prendre des décisions en commun et créer conjointement tout au long du projet pour développer des solutions innovantes en réponse aux problèmes concrets des agriculteurs.

07 Dans le cadre de la mesure de coopération, le financement du PEI-AGRI au titre de la PAC couvrait à la fois la constitution du GO et la mise en œuvre des projets d'innovation. Il prévoyait le remboursement de tous les coûts supportés, tels que les études préparatoires, l'élaboration du plan de mise en œuvre, la gestion du GO et la promotion du projet. Les États membres pouvaient soit financer le PEI-AGRI exclusivement au travers de la mesure de coopération, soit combiner celle-ci avec d'autres mesures de développement rural (par exemple, l'achat ou la location de nouveaux équipements, le développement d'applications logicielles ou le développement d'exploitations agricoles et d'entreprises).

08 Les États membres pouvaient choisir d'inclure ou non le PEI-AGRI dans leurs programmes de développement rural. Ils étaient encouragés à définir des objectifs particuliers pour cet outil, en mettant l'accent sur leurs propres besoins en matière d'innovation agricole et forestière. En outre, ils pouvaient décider de limiter le PEI-AGRI à des thèmes prioritaires nationaux ou régionaux spécifiques, ou de financer principalement des initiatives élaborées au niveau local pour répondre aux besoins locaux. Les États membres étaient responsables de la sélection des projets d'innovation, y compris de la définition des critères d'éligibilité et de sélection. Ils étaient également chargés de fixer le niveau de l'aide publique, celle-ci pouvant aller jusqu'à 100 % des dépenses admissibles.

Diffusion des résultats des projets — un élément essentiel du PEI-AGRI dans la PAC

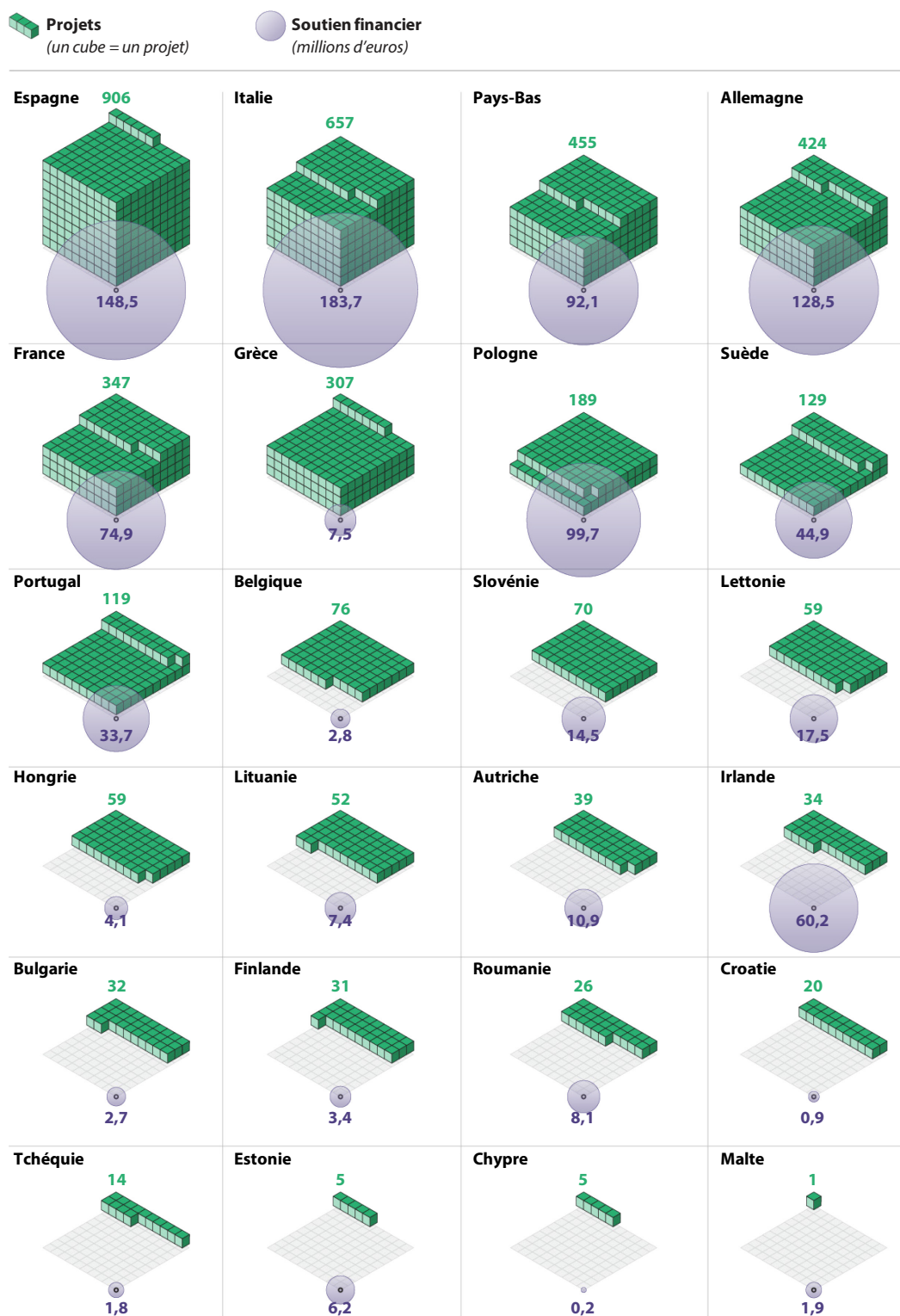
- 09** Afin de garantir que les résultats des différents projets profitent à l'ensemble du secteur agricole, les GO devaient diffuser largement leurs conclusions au sein de la communauté agricole, notamment par l'intermédiaire du réseau PEI de l'UE. Mis en place par la Commission en 2013, ce réseau avait pour mission de faciliter une adoption plus large des solutions innovantes au moyen d'un [site internet dédié](#), d'une base de données des projets PEI-AGRI et de l'organisation d'événements. Les États membres pouvaient également mettre en place des réseaux PEI nationaux afin d'améliorer la diffusion des résultats du PEI-AGRI à l'échelle nationale.
- 10** Le réseau PEI de l'UE était également chargé d'informer les parties prenantes sur les besoins en matière d'innovation agricole, de relayer les avancées de la recherche, et de soutenir la constitution des GO. Cet objectif a été atteint principalement au moyen:
- a) d'événements thématiques;
 - b) de matériel de communication;
 - c) de groupes de réflexion réunissant des experts de terrain de toute l'UE, axés sur des domaines prioritaires spécifiques (par exemple l'agriculture de précision, l'agroécologie, la fertilisation ou encore la numérisation).

Fin 2024, 55 groupes thématiques avaient été mis en place.

Le financement du PEI-AGRI dans le cadre de la PAC

- 11** Dans le cadre de la PAC 2014-2022, tous les États membres, à l'exception du Luxembourg, avaient programmé un soutien au PEI-AGRI dans leur pays. Toutefois, les États membres et les régions n'ont pas tous mis en œuvre des projets PEI-AGRI. À la fin de 2024, 87 des 114 programmes de développement rural (PDR) avaient apporté un soutien financier d'un milliard d'euros aux GO, cofinancé par le Fonds européen agricole pour le développement rural et par des fonds nationaux. La [figure 2](#) montre le montant de l'aide publique et le nombre de projets par État membre.

Figure 2 | Aide publique et nombre de projets PEI-AGRI financés pendant la période 2014-2022



Remarque: Fin 2024, le Danemark et la Slovaquie n'avaient déclaré aucune dépense. Le Luxembourg n'a pas inclus le PEI-AGRI dans son PDR 2014-2022. Les dépenses sont celles déclarées par les États membres jusqu'à la fin de 2024. Le nombre de projets est celui déclaré jusqu'en octobre 2025. En vertu des règles budgétaires, les projets sélectionnés dans le cadre de la PAC 2014-2022 peuvent être mis en œuvre jusqu'en 2025.

Source: ECA, sur la base des rapports annuels de mise en œuvre relatifs à 2024.

12 Dans la PAC 2023-2027, la promotion de la connaissance et de l'innovation dans l'agriculture est devenue un objectif transversal. Les États membres ont alloué 1,6 milliard d'euros à des projets de GO dans leurs plans stratégiques relevant de la PAC. Les quatre objectifs généraux précédents du PEI-AGRI (voir point **04**) sont désormais intégrés dans les 10 objectifs stratégiques clés de la PAC 2023-2027. Le mécanisme de mise en œuvre du PEI-AGRI dans la PAC reste globalement inchangé au niveau de l'UE. Cependant, certaines caractéristiques essentielles, auparavant couvertes par les lignes directrices de la Commission dans la PAC 2014-2022, ont été intégrées dans le cadre juridique de la PAC 2023-2027, notamment le modèle d'innovation interactive, l'accent mis sur la prise de décision collaborative et la cocréation entre les membres du GO, une attention renforcée portée aux besoins des agriculteurs et l'exigence de connaissances complémentaires au sein du GO. Enfin, le réseau PEI de l'UE fait à présent partie du réseau européen de la PAC au sens large.

Rôles et responsabilités

13 La direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI) de la Commission européenne est responsable de la mise en place et de la gestion de l'initiative PEI-AGRI au niveau de l'Union européenne. Elle fournit des lignes directrices aux États membres sur la programmation du PEI-AGRI dans leurs PDR et dans leurs plans stratégiques relevant de la PAC, et assure le suivi ainsi que l'évaluation de la mise en œuvre du PEI-AGRI dans les États membres. La DG AGRI a défini le mandat du réseau PEI de l'UE et veille à la réalisation de ses objectifs.

14 Quand il s'agit de gestion partagée, les États membres sont responsables de la mise en place et de la gestion du PEI-AGRI dans le cadre de leurs stratégies nationales pour l'agriculture (PDR 2014-2022 et plans stratégiques relevant de la PAC 2023-2027), suivant les besoins d'innovation de leurs secteurs agricoles. Les autorités nationales ou régionales organisent des appels à projets PEI-AGRI, sélectionnent les projets à financer, contrôlent leur mise en œuvre et évaluent leurs résultats.

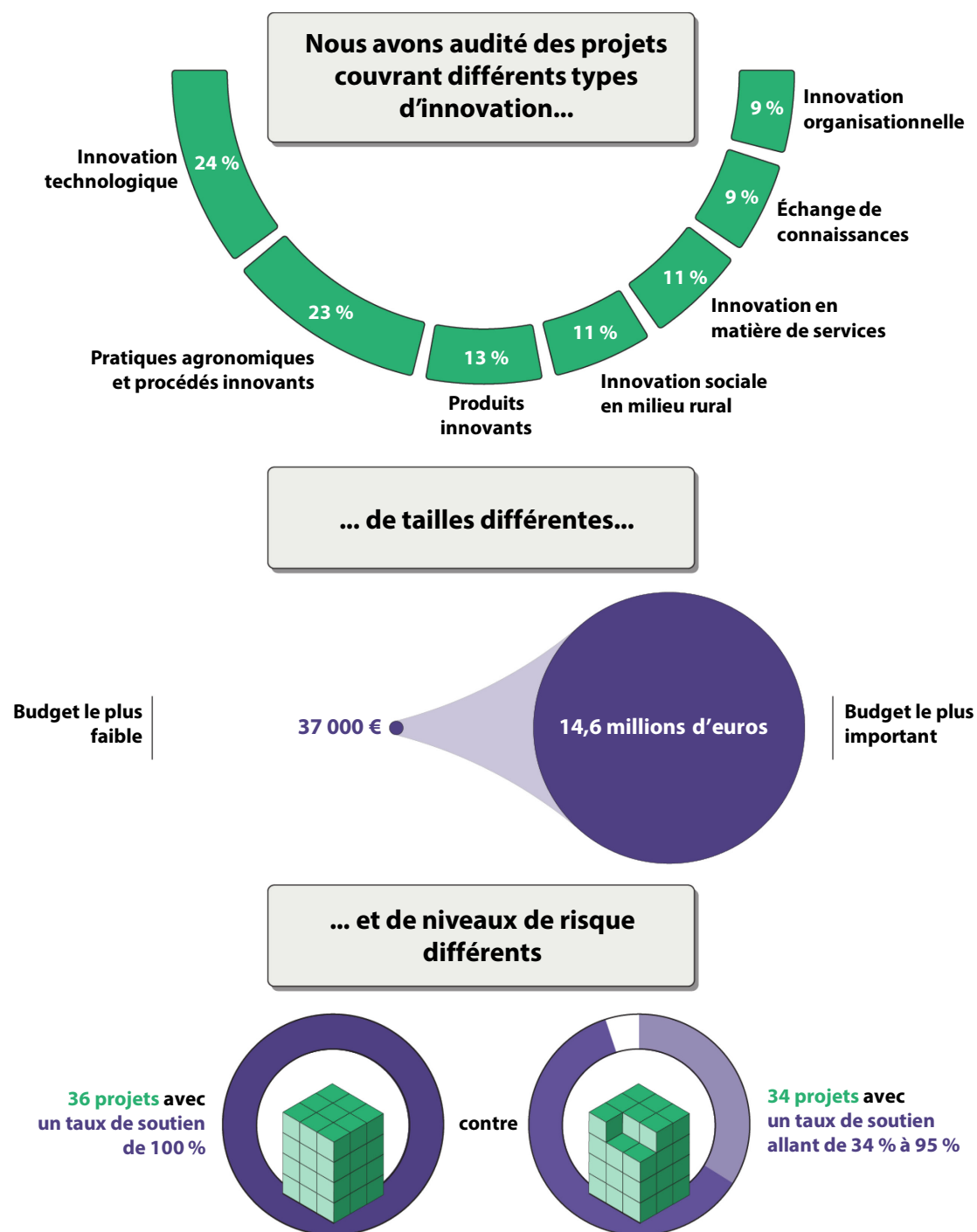
15 Les GO sont chargés de proposer et de réaliser des projets d'innovation conformément au plan de projet approuvé. Ils doivent en diffuser les résultats (principalement par l'intermédiaire du réseau PEI de l'UE), y compris toute connaissance acquise dans le domaine concerné⁴.

⁴ Article 57, paragraphe 3, du [règlement \(UE\) n° 1305/2013](#).

Étendue et approche de l'audit

- 16** Notre audit visait à évaluer dans quelle mesure le PEI-AGRI dans le cadre de la PAC a largement contribué à l'innovation dans l'agriculture par la mise en œuvre de projets de GO. Nous avons examiné si:
- 1) les projets financés étaient suffisamment axés sur les besoins des agriculteurs en matière d'innovation;
 - 2) les États membres ont sélectionné des projets qui ont effectivement abouti à des solutions innovantes;
 - 3) les résultats des projets ont été diffusés et utilisés pour encourager à adopter plus largement les innovations et améliorer le PEI-AGRI au fil du temps.
- 17** Nous avons audité ce domaine en raison de l'importance croissante de l'innovation pour parvenir à un secteur agricole durable et compétitif. Il s'agit du premier audit de la Cour des comptes européenne portant sur la contribution du PEI-AGRI à l'innovation dans l'agriculture européenne.
- 18** L'audit a été centré sur les dépenses du PEI-AGRI dans le cadre de la mesure de développement rural visant à promouvoir la coopération dans les domaines de l'agriculture et de la foresterie sur la période 2014-2022. Nos entités auditées étaient la DG AGRI et quatre États membres (l'Espagne, la France, les Pays-Bas et la Pologne). Nous avons examiné sept PDR dans ces quatre États membres. Nous les avons sélectionné en tenant compte du montant des dépenses du PEI-AGRI, du nombre de projets d'innovation réalisés et de l'objectif consistant à couvrir à la fois des dispositifs régionaux et nationaux. Horizon 2020 constitue une autre source importante de financement de l'innovation agricole. Toutefois, en raison de son mécanisme de financement distinct, nous ne l'avons pas inclus dans cet audit.
- 19** Nous avons passé en revue 10 projets achevés dans chaque PDR, en veillant à couvrir des projets d'ampleur différente et portant sur des thématiques diverses (*figure 3*). Pour comprendre l'utilisation actuelle des résultats et leur impact, nous avons visité 41 projets sur site, organisé des vidéoconférences pour 26 projets et réalisé des contrôles documentaires pour les trois restants.

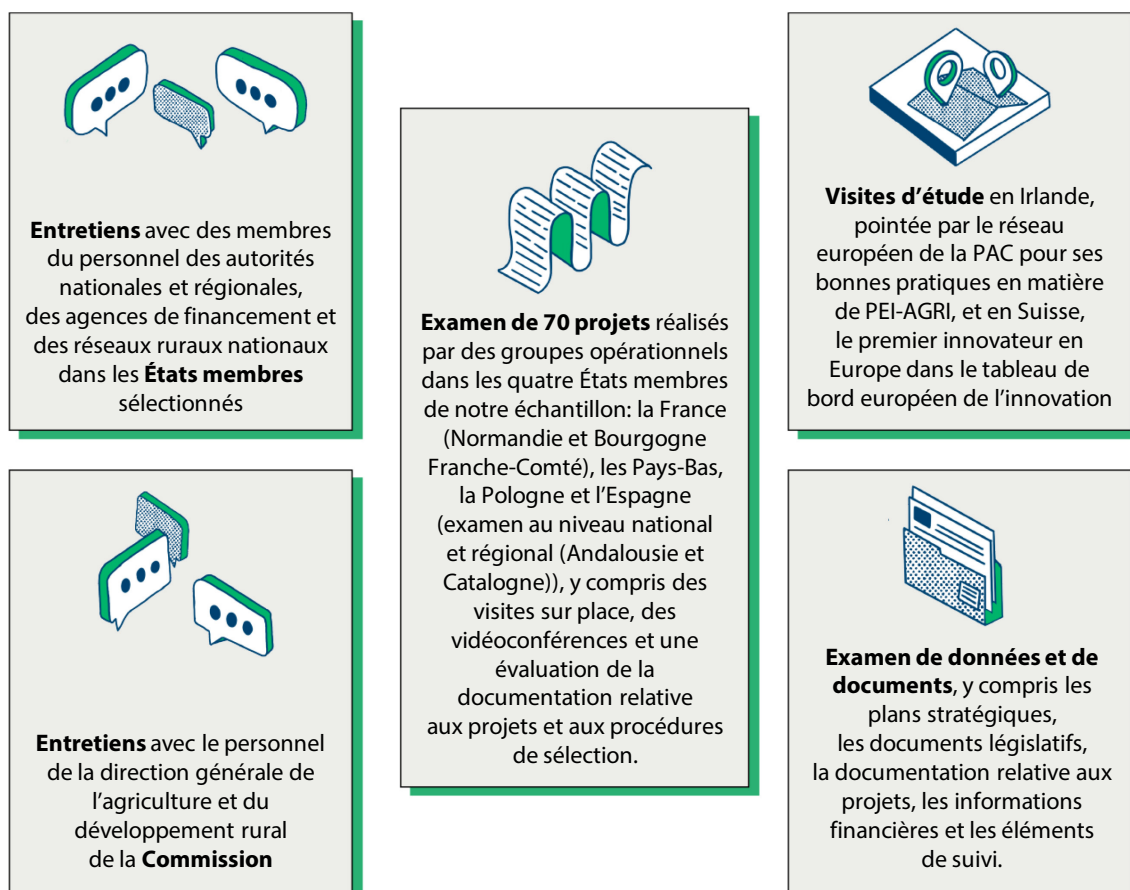
Figure 3 | Un portefeuille diversifié de 70 projets du PEI-AGRI dans les États membres sélectionnés



Source: Cour des comptes européenne.

20 Notre approche d'audit a consisté à combiner l'examen de documents, l'analyse de données et des travaux sur le terrain. La [figure 4](#) montre comment nous avons obtenu les éléments probants sous-tendant nos observations.

Figure 4 | Notre approche d'audit: travaux effectués



Source: Cour des comptes européenne.

Annexe II – Comment avons-nous déterminé si les projets produisaient de l’innovation?

Une définition pour nous éclairer: l’innovation dans l’agriculture se définit comme une idée (un nouveau produit, service, processus de production ou une nouvelle organisation) qui est mise en œuvre avec succès, qui s’avère utile et qui est largement adoptée¹. À partir de cette définition de référence, nous avons établi nos critères d’évaluation comme suit:

Critère	Note
L’idée nouvelle, ou existante, était-elle utilisée pour la première fois dans un contexte spécifique?	2 points si le projet explorait une idée réellement nouvelle 1 point si le projet explorait une idée existante, mais l’utilisait pour la première fois dans un contexte spécifique 0 point si le projet s’appuyait sur une idée existante sans l’adapter à un nouveau contexte
L’idée a-t-elle été mise en pratique?	1 point si l’idée a été mise en œuvre dans le cadre du projet ou grâce au projet 0 point si le projet n’a produit que des solutions théoriques, non orientées sur la pratique (articles scientifiques, modèles théoriques, etc.)
S’est-elle avérée utile?	2 points si la solution innovante issue du projet est utilisée aujourd’hui, au moins par un ou plusieurs membres du GO 1 point si la solution innovante n’est pas encore appliquée, mais a été développée après le projet pour la rendre utile à l’avenir 0 point si les résultats ne sont utilisés d’aucune manière aujourd’hui

¹ Commission européenne, *Guidelines for data on European Innovation Partnership (EIP) Operational Groups*, octobre 2023.

A-t-elle été largement adoptée?	2 points si l'innovation est utilisée aujourd'hui en dehors du GO 1 point si l'innovation n'a aucune application aujourd'hui, mais que les résultats ont été diffusés de façon à pouvoir être exploités ultérieurement (par exemple les enseignements tirés) 0 point si l'innovation n'est pas utilisée en dehors du GO et que le GO n'a pas diffusé les résultats notables du projet
Note globale	= (points reçus ÷ 7) × 100 %

Sur la base du système de notation, notre évaluation distingue quatre niveaux de qualité de l'innovation.

Inférieure à 25 %	25 % à 49 %	50 % à 75 %	Supérieure à 75 %
Innovation nulle/marginale	Innovation de faible niveau	Innovation de niveau moyen	Innovation de haut niveau

Annexe III – Lien vers les détails de l'évaluation de 70 projets de l'échantillon et l'analyse de corrélation, disponibles sur la plateforme de données ouvertes de la Cour des comptes européenne

Cette annexe contient un ou plusieurs liens vers les documents mis à disposition sur la plateforme de données ouvertes de la Cour.

Sigles et acronymes

Abréviation	Définition/Explication
DG AGRI	Direction générale de l'agriculture et du développement rural
GO	groupe opérationnel
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PAC	Politique agricole commune
PDR	programme de développement rural
PEI-AGRI	Partenariat européen d'innovation pour la productivité et le développement durable de l'agriculture

Glossaire

Terme	Définition/Explication
Effet d'aubaine	Situation dans laquelle une activité financée par l'UE aurait été entreprise même sans aide publique.
Groupe opérationnel	Groupe constitué de parties prenantes du secteur agricole et agroalimentaire — telles que des agriculteurs, des chercheurs, des conseillers et des entreprises — afin d'atteindre les objectifs du PEI-AGRI, qui consistent à promouvoir des actions d'innovation ascendantes et concrètes en planifiant et en mettant en œuvre conjointement un projet innovant.
Investissement en capital	Fonds consacrés à l'acquisition de bâtiments, d'équipements ou d'autres actifs corporels ou incorporels, dans le but de favoriser la réalisation d'objectifs opérationnels à plus long terme.
Programme de développement rural	Ensemble d'objectifs et d'actions pluriannuels, nationaux ou régionaux, approuvés par la Commission aux fins de la mise en œuvre de la politique de développement rural de l'UE.
Recherche appliquée	Enquête initiale visant à acquérir de nouvelles connaissances qui serviront à atteindre un objectif pratique spécifique, tel que la résolution d'un problème concret ou l'amélioration de produits, de processus ou de systèmes existants.
Réseau PEI de l'UE	Structure mise en place au niveau de l'Union européenne par la Commission pour la PAC 2014-2022 afin de faciliter la mise en réseau des groupes opérationnels, des services de conseil et des chercheurs, d'assurer une fonction de guichet d'assistance (« <i>help-desk</i> ») pour le PEI-AGRI et de diffuser les résultats des projets de ce dernier. Cette structure a été intégrée dans le réseau de la PAC de l'UE pour la PAC 2023-2027.

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2026-09>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2026-09>

L'équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre I (Utilisation durable des ressources naturelles), présidée par Joëlle Elvinger, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de João Leão, Membre de la Cour, assisté de: Paula Betencourt, cheffe de cabinet; Sofia Batalha, attachée de cabinet; James McQuade, manager principal; Grzegorz Grajdura, chef de mission; Mihaela Vacarasu, chef de mission adjoint; Jonas Kathage, Monika Gruszczyńska-Jasińska, Di Hai, Marie Elgersma et Rafał Czarnecki, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par Laura McMillan. La conception graphique a été assurée par Alexandra Mazilu.



De gauche à droite: Paula Betencourt, Grzegorz Grajdura, Di Hai, João Leão, James McQuade et Monika Gruszczyńska-Jasińska.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2026

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez le réutiliser à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsque cette autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Image de l'encadré 5: © Wrocław University of Environmental and Life Sciences.

Photo page de couverture: © Budimir Jevtic – stock.adobe.com.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-6449-9	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/2490179	QJ-01-25-067-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6450-5	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/3637583	QJ-01-25-067-FR-N

POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, «[Partenariat européen d'innovation dans le domaine de la politique agricole commune – Essentiel pour une agriculture européenne innovante, mais encore sous-exploité](#)», rapport spécial 09/2026, Office des publications de l'Union européenne, 2026.

Le partenariat européen d'innovation pour la productivité et le développement durable de l'agriculture est un instrument stratégique essentiel visant à promouvoir une innovation collaborative fondée sur une approche ascendante (bottom-up). Nous avons voulu déterminer si, dans le cadre de la politique agricole commune, le partenariat d'innovation avait contribué efficacement à l'innovation dans l'agriculture européenne. Nous avons constaté qu'il était encore sous-exploité. Cela tient au fait qu'il n'est pas assez centré sur les besoins des agriculteurs, que la procédure de sélection ne privilégie pas les projets potentiellement innovants et que les résultats des projets ne sont pas suffisamment diffusés. Pour remédier à ces insuffisances, nous recommandons de renforcer l'attention que le partenariat accorde aux besoins des agriculteurs en matière d'innovation, de rendre les procédures de sélection des projets plus rigoureuses et d'améliorer la diffusion des résultats.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact
Site web: eca.europa.eu
Réseaux sociaux: @EUauditors