

technopolis<sub>[rnb]</sub>



*Version finale, avril 2012*

---

Evaluation du programme de  
développement agricole et rural  
d'Arvalis - Institut du Végétal

## 6. Recommandations

Les résultats de l'évaluation ont fait apparaître le besoin de formuler des recommandations à deux niveaux : i) au niveau de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi du programme de développement agricole et rural (PDAR) (section 6.1), ii) au niveau exécutif de la mise en œuvre du PDAR par ARVALIS (section 6.2). Nous reprenons au début de chaque paragraphe les principaux éléments de conclusion relatifs aux recommandations.

### 6.1 Recommandations au niveau du Programme de Développement Agricole et Rural

Les recommandations pour le PDAR s'articulent autour i) de la nécessité d'un meilleur cadrage de la demande publique, ii) de la structuration accrue des partenariats, iii) de l'amélioration du système de suivi et finalement iv) de l'amélioration du système d'évaluation.

---

<sup>28</sup> Notons que l'Institut ARVALIS de 2011 est déjà le fruit de fusions et adossements et est coutumier de ces évolutions organisationnelles.

### 6.1.1 Cadrage de la demande publique

→ L'évaluation a montré que le Programme de Développement Agricole et Rural mis en œuvre par ARVALIS avait une faible capacité d'orientation

La première recommandation porte sur le niveau de cadrage de la demande publique qui doit être une véritable force d'orientation des recherches et expérimentation. Cela passe par i) la définition de sujets et thèmes forts, ii) la mise en place d'un cadrage des budgets par thème et par sujet prioritaire, iii) la définition d'objectifs pour chaque Institut technique centrés en priorité sur les sujets phares, iv) le renforcement des instances d'orientation et le processus de définition de ces orientations.

- Définir des sujets et thèmes forts :
  - Des axes thématiques forts et problématisés par exemple : les impacts territoriaux, l'autonomie de systèmes, l'efficacité énergétique, la valeur ajoutée et la diversification, la production et les systèmes à bas niveau d'intrants, les approches globales.
  - Des sujets phares de la demande publique au sein des différents axes thématiques en lien avec les politiques publiques :
    - Parmi ces sujets : la reconfiguration de systèmes; l'agriculture biologique, les itinéraires à bas niveau d'intrants, les variétés résistantes, les mélanges, les stimulateurs des plantes, la protection biologique ou intégrée, les approches territoriales (modélisation, gestion irrigation...)
- Mettre en place un cadrage des budgets par thème et par sujet prioritaire :
  - Par exemple : allouer obligatoirement un certain pourcentage à un thème, allouer au moins 50% des fonds sur les sujets prioritaires, ...
  - Différencier les niveaux de soutien maximum CASDAR selon les thèmes (ex : allocation d'un maximum de 20% des fonds CASDAR sur volets secondaires et jusqu'à 50% volets prioritaires).
- Définir des objectifs pour chaque Institut technique centrés en priorité sur les sujets phares :
  - Les objectifs en termes de moyens alloués et d'inflexions à produire sur les programmes de travail par thèmes, méthode, partenariats ...

Cette dernière recommandation est d'ailleurs facile à mettre en œuvre dans le cadre du programme ARVALIS en raison de l'unicité de son programme et de la bonne correspondance des opérations CASDAR aux thèmes du programme ARVALIS.

- Renforcer les instances d'orientation et le processus de définition de ces orientations :
  - Créer un comité d'orientation « politiques publiques » par Institut rassemblant les acteurs publics (MAAPRAT, MEEDTL, Agences eau, énergie, territoires ...) dont l'objectif serait la définition d'objectifs thématiques et la répartition des équilibres budgétaires en début de programmation;
    - A défaut, on pourrait envisager des réunions régulières de coordination avant chaque conseil d'administration des Instituts.
  - Maintenir le rôle des Conseils scientifiques mais les interroger davantage sur la cohérence entre les méthodes préconisées et les demandes publiques. Le conseil scientifique devient l'instance qui contribue à la fixation d'objectifs méthodologiques à tenir à moyen terme - cinq ans (travaux systémiques; confrontation réseaux - expériences stations; évaluation des transferts ...)
  - Éventuellement développer des Conseils scientifiques par thèmes prioritaires et problématiques.

- Établir des séminaires prospectifs par thème (Instituts techniques, recherche appliquée, politiques sectorielles, développement) : débat et partage sur les sujets prospectifs pour identifier les enjeux majeurs.
  - o Un peu à l'image de la méthode de définition des sujets des appels à projet, un séminaire qui fixe des orientations thématiques et méthodologiques majeures.

#### 6.1.2 Structuration des partenariats

→ L'évaluation a montré le dynamisme des partenariats entre ARVALIS et les acteurs de son environnement (Instituts techniques, recherche académique, etc.). Ces partenariats ne sont cependant pas synonymes d'une optimisation des réponses aux politiques publiques

- Renforcer les travaux collaboratifs au travers des appels à projets, des UMT et RMT puisque ces outils sont plébiscités et très visibles et identifiés par les équipes des Instituts techniques et au delà.
- Organiser un pilotage transversal inter-ITA sur les thématiques prioritaires avec par exemple :
  - ARVALIS en charge de l'évaluation économique et environnementale des systèmes de grandes cultures (intégrant betterave, colza, lin, ...)
  - L'Institut de l'élevage sur la conduite des systèmes d'élevage et autonomie fourragère,...
- Organiser les partenariats de transfert pour ces thèmes prioritaires.

#### 6.1.3 Système de suivi

→ Le système de suivi des activités d'ARVALIS est très performant et permet à l'Institut un pilotage fin de ses activités (ex : formations). Ce système est fortement axé sur la satisfaction client mais plutôt faiblement sur le suivi de l'impact du conseil, notamment au regard de l'expérience d'autres Instituts techniques (CETIOM,...)

Si les activités des Instituts sont suivies, le système de suivi actuel du PDAR ne rend pas assez bien compte de l'impact du conseil sur l'évolution des pratiques des agriculteurs.

À l'image de la clarification des objectifs et des attentes opérationnelles de la demande publique, il est nécessaire de mettre en place des indicateurs de suivi commun du MAAPRAT sur ces thèmes prioritaires. **Ces indicateurs stratégiques doivent être le reflet des résultats ou des efforts attendus**, non pas des listes de nombres reflétant l'activité courante et réalisations de chaque organisme de développement. À titre d'exemple, ces indicateurs pourraient porter sur des moyens dédiés, des choix méthodologiques, des résultats de travaux :

- moyens humains financés par le CASDAR sur des thématiques d'interface des politiques publiques (ex : Ecophyto, captages prioritaires Grenelle et aires d'alimentation, agriculture biologique, GES, problématique énergie, trame verte et bleue ...)
- enjeux organisationnels et collaboratifs : ex % d'activités en lien avec AAP, % des équipes concernées ; nombre de conventions globales inter-réseaux, ...
- enjeux et segmentations méthodologiques : % d'essais mono-espèce/pluriespèce ; % activités analytiques, itinéraires, systémiques,

globales ; % d'activités réseaux et ou enquêtes évolution dans le temps, thématiques phare ; % de travaux spécifiques à l'agrobiologie ou d'activités généralistes, transférables à la bio ; % d'activités liés aux systèmes de culture intégrée...

- diffusion et résultats : évolution volumes de diffusion sur les sujets prioritaires, proportion de cette diffusion par rapport à d'autres productions, gains environnementaux interannuels liés aux programmes d'expérimentation sur l'efficience des intrants ; ...

En parallèle, il semble nécessaire d'organiser le suivi en référence à une feuille de route négociée spécifiquement avec chaque Institut et collant mieux à ces spécificités et aux enjeux à surmonter. Cette négociation avec chaque organisme peut aboutir à une série d'objectifs et d'indicateurs dédiés venant affiner les indicateurs communs mentionnés précédemment. À titre d'exemple ces objectifs peuvent porter sur :

- l'organisation des relations avec tel ou tel partenaire ;
- l'évolution de la part d'activité dédiée à telle activité en fin de programme ;
- la stratégie de diffusion sur un thème donné ;
- des partis pris méthodologiques majeurs : ex organiser/participer à un réseau de fermes de référence « système » avec un suivi partenarial et une déclinaison départementale ...

Enfin, l'organisation du système de suivi devrait reposer sur **une exigence commune à l'ensemble des Instituts pour suivre et évaluer les résultats de leurs transferts** auprès de leurs publics cible. Au-delà de l'analyse de satisfaction client, il semble indispensables d'organiser un suivi statistique sur l'évolution des pratiques et des comportements par voie d'enquêtes, de réseaux de suivi, d'observatoires. Certains ITA ont déjà développé des démarches annuelles ou bisannuelles sous la forme d'enquêtes (ex : ITB, Cetiom).

Ces travaux, visant à améliorer la réflexivité des organismes sur la performance et qualité de leurs transferts, pourraient faire l'objet d'un financement dédié dans le CASDAR en contrepartie d'une transparence totale sur les résultats et méthodes employées (ex débat avec le CS ou groupes de travail dédiés des contenus des enquêtes et des résultats recueillis).

Une des possibilités serait de confier à l'ACTA la coordination voire la gestion de cette mission de suivi des transferts de façon à bénéficier d'un regard plus externe et transversal, mais avec des enjeux pour être bien intégré à la gouvernance des Instituts.

#### 6.1.4 Système d'évaluation

→ En matière d'évaluation, le PNDAR actuel reste assez peu précis, en faisant référence à différentes formes d'évaluation sans totalement clarifier les rôles et périmètres de ces exercices.

- Mission d'évaluation du COST(ACTA) sur les programmes annuels, des évaluations des projets UMR, RMT, évaluation des dossiers de qualification => qui correspondent plutôt à une logique d'examen a priori de ces programmes ;
- Évaluation des actions du contrat d'objectif du réseau ITA sur la base d'un examen des indicateurs de réalisation et de résultat et une synthèse produite par l'ACTA => correspondant plutôt à une logique de suivi-évaluation en continu ;
- « Évaluation des organismes » avec un « domaine d'évaluation à circonscrire (activités scientifiques et techniques, ou plus large) », qui englobe

potentiellement l'évaluation scientifique, mais aussi l'évaluation de politique ou programme public.

**Les rôles attribués dans ce processus aux différents acteurs ( scientifiques et experts, Ingénieurs généraux, consultants externes, ACTA ...) et les différents registres d'évaluation (scientifique, audit ou inspection, politique et programme public ...) nécessitent d'être clarifiés.**

Sur le strict plan de l'évaluation des programmes publics plusieurs approches pourraient être intéressantes. Un dispositif d'évaluation pourrait combiner des **évaluations de programmes** par ITA mais aussi des **évaluations par thèmes structurants et thématiques transversales** de façon à mieux comprendre la prise en charge d'une problématique à l'interface des Instituts : ex activité énergie dans les programmes annuels et les AAP ; contribution des ITA à la problématique de l'autonomie des systèmes... Ces familles de travaux pourraient être co-construits (ex identification des questions évaluatives) et pilotés avec l'ACTA. Au-delà de ces approches à grande échelle, l'expérimentation sur « **l'évaluation accompagnée** » conduite par la DGPAAT et reprise par plusieurs chambres régionales, COOP de France et le réseau des CUMA, laisse entrevoir une autre piste intéressante pour diffuser une culture de l'évaluation et faciliter l'appropriation des résultats en interne aux structures. Ces formules d'évaluation mettent beaucoup l'accent sur le processus collectif (choix des actions ou thèmes à évaluer, identification des questions évaluatives, calage de la méthode, conduite du travail de recueil de données), sans transiger sur l'externalité nécessaire. L'accompagnateur externe, bien que mobilisé sur un temps plus limité, reste le garant de la méthode, mais aussi du sens critique en termes de jugement évaluatif. Là encore la préparation, organisation et capitalisation autour de ces démarches nécessiterait un temps d'interaction fort entre ITA, ACTA et DGER.

## 6.2 Recommandations pour ARVALIS

Les recommandations pour ARVALIS s'articulent autour de i) la gouvernance générale du programme, ii) l'organisation de l'Institut, iii) la doctrine générale et positionnement méthodologique.

### 6.2.1 Gouvernance générale du programme

→ L'évaluation a montré la performance du fonctionnement de la gouvernance d'ARVALIS. Le CASDAR est toutefois peu visible et structurant de l'activité générale de l'Institut.

Ces recommandations renvoient aux recommandations formulées pour le PDAR. Elles proposent :

- Une intégration des attentes CASDAR dans le processus d'élaboration de programme à la fois en « amont », comme cela a lieu actuellement, mais aussi et de manière renforcée au « fil de l'eau » :
  - Avoir une allocation plus rigoureuse des opérations du programme d'ARVALIS par rapport aux thèmes CASDAR
  - Mettre en discussion les équilibres et orientations générales au moment du conseil d'administration mais discuter des priorités thématiques et méthodologiques au moment de l'élaboration des programmes annuels avec un comité d'orientation « Politique publique » (Cf. §6.1.1) et le conseil scientifique
  - Systématiser les réunions ARVALIS et MAAPRAT sous la forme d'un comité d'orientation, ou comité restreint
- Gouvernance générale : commissions thématiques et filières



- Rapprocher les commissions professionnelles des thèmes d'activité technique (environnement, génétique, économie, agronomie, organisation du travail, protection cultures et agro-équipements ...) ce qui diffère de la situation actuelle où la gouvernance est réalisée par filière et l'organisation technique par thème
- Renforcer l'esprit des commissions inter-ITA. On pourrait imaginer une commission professionnelle Grandes Cultures par exemple

### 6.2.2 Enjeux organisationnels

→ En termes d'organisation des équipes, le schéma général d'ARVALIS semble performant, avec une politique de management structurée. Au regard de la problématique de cette évaluation (lien entre l'organisation et les politiques publiques), cette l'organisation actuelle appelle plusieurs questions ou propositions.

#### • Organisation interne

- Une des questions soulevées mais qui n'a pu être traitée par l'évaluation faute de temps, est de savoir si l'articulation entre équipes régionales et thématiques est aujourd'hui optimale pour porter ces enjeux publics. En effet, ce sont le plus souvent les équipes thématiques qui sont au contact de la « demande publique » au travers notamment des AAP, RMT et une partie de leur diffusion. A l'inverse ce sont les équipes régionales qui acceptent ou non les essais proposés, qui communiquent et qui diffusent ces thématiques au niveau plus régional. **L'articulation entre cette « offre » et « demande » selon des mécanismes professionnels et techniques, permet-elle aujourd'hui de bien répondre régionalement aux besoins ou priorités publiques ?** Ainsi si les experts ou animateur thématiques peuvent se saisir de certaines problématiques, leur prise en charge au niveau local est plus complexe. A titre d'exemple, les entretiens réalisés ont relaté un relatif désintérêt des équipes régionales sur la Bio, jugée peu crédible et peu attendue par les professionnels locaux, alors même que les animateurs sont fortement impliqués.

Il semble donc nécessaire de plus fortement impliquer les équipes régionales sur les thématiques alternatives dont l'agrobiologie. Cette implication peut passer par leur implication plus directe dans des appels à projets (autrement que comme exécutants), une part temps minimale dédiée à la diffusion conseil sur ces dossiers même si la demande des organismes économiques demeure faible ...

- o En outre, l'analyse spécifique sur la bio, même si elle souligne les progrès réalisés, montre un relatif éparpillement de l'activité qui se traduit par une forte proportion d'actions généralistes (potentiellement transférables mais non spécifiques). A l'image des autres filières, voire plus encore, il semble nécessaire d'avoir au niveau de l'Institut des ingénieurs spécialisés sur l'agriculture biologique en plus du temps mobilisé par les équipes thématiques, et les animateurs du réseau. C'est un enjeu de visibilité et de « masse critique », de pôle fort de compétences et de l'expertise, permettant de mieux identifier et répondre aux besoins transversaux des systèmes biologiques. Un rééquilibrage pourrait être envisagé soit par la mise en place d'experts dédiés, soit par une « part temps » accrue pour un certain nombre d'ingénieurs (ex 50 à 70% minimum sur x personnes). En effet, seuls les deux animateurs actuels sur ce thème sont affectés à 50% pour l'un et 30% pour l'autre sur l'agriculture biologique.
- Partenariats
- Une des propositions pour consolider les partenariats actuels au niveau régional serait de mieux formaliser des réseaux régionaux Recherche-



Développement. Il s'agirait dans ce cadre de rendre lisible l'ensemble de l'activité de RA agricole au niveau régional à la faveur de conventions globales mettant en exergue ce que fait chaque partenaire (ITA, Chambres, INRA, Universités...) et de programmes coordonnés par thèmes et filières.

- L'autre recommandation sur ce sujet serait de mieux clarifier les liens avec IE et les chambres d'agriculture autour de la question fourragère et des références relatives aux élevages. L'objectif serait d'avoir des programmes mieux harmonisés (ex : rapprochement des points de vue sur les logiques d'amélioration de l'autonomie des élevages) et des références ou outils mieux valorisés de part et d'autre. Le pôle fourrages qui vient d'être créé et le rapprochement avec l'IE sur certains outils ou AAP peut faciliter cette coordination qui ne semble pas aboutie en l'état.
- Raviver et mettre en valeur les partenariats techniques avec les chambres
  - Un des constats de l'étude est l'absence de stratégie lisible et harmonisée de partenariat technique entre l'échelon régional des chambres d'agriculture et ARVALIS. Un ensemble de relations existe, dont un grand nombre directement au niveau départemental, et certaines au niveau régional. En dehors du « cas-par-cas », il n'y a pas de politique de structuration générale des relations régionales.
  - Ce travail de structuration, s'il est systématisé, peut permettre d'assurer une meilleure répartition des rôles en ce qui concerne les outils de Recherche et expérimentation des uns et des autres mais aussi une meilleure harmonisation des messages et mise en commun sur les travaux. Il pourrait permettre d'inventorier et caractériser la nature des relations existantes, et celles à construire : partenariats de méthode ou sur des AAP, axes de co-production de références, fourniture d'outils, types de diffusion et transferts à privilégier régionalement, communication commune vis-à-vis des acteurs économiques ...
  - Des commissions techniques régionales avec les Chambres d'agriculture pourraient être envisagées annuellement de façon à avoir un rapprochement plus fort des équipes et une meilleure synergie dans les stratégies R&D retenues.

L'ensemble de ces propositions est évidemment à rapprocher de l'idée de « réseaux régionaux Recherche-Développement » mentionnée précédemment.

### 6.2.3 Doctrine générale et positionnement méthodologique

→ Si l'action d'ARVALIS s'inscrit peu ou prou dans les lignes du PDAR – CASDAR, elle n'apporte pas nécessairement les bonnes réponses à certaines orientations prioritaires du Ministère notamment dans le champ environnemental

Sur le plan méthodologique, plusieurs types de recommandations peuvent être formulées à la lumière des conclusions de l'étude. Il s'agirait :

- De faire des approches « systèmes et réseaux » une entrée organisationnelle importante au sein de l'activité de l'Institut, ces dernières étant très peu prégnantes aujourd'hui alors qu'elles sont déterminantes de la nature des références produites et des manières d'aborder aussi bien la compétitivité de l'exploitation que son impact environnemental. Plus encore que le réseau d'exploitations « techniquement » innovantes, il serait souhaitable d'avoir un véritable réseau de fermes type, représentatives des différents systèmes à l'échelle des petites régions agricoles ou des départements. Sur ce point des synergies fortes pourraient être trouvées avec les réseaux des chambres d'agriculture.





- De renforcer la place des approches territoriales (références techniques moyennes, modélisations, OAD, diagnostics ), pour être en mesure de répondre à des enjeux environnementaux et apporter des réponses en termes de résultat global. Pour l'instant, l'essentiel des OAD et diagnostics produits par l'Institut sont construits à l'échelle de la culture, ou de l'exploitation. L'interprétation de leurs résultats à une échelle territoriale demeure très complexe. De ce point de vue l'expérience conduite dans le cadre de l'UMT gestion quantitative de la ressource est assez intéressante (comment optimiser un système en conditions de ressource territoriale limitative pour les collectifs d'irrigants ?).
- De renforcer la confrontation essais – observation au travers d'enquêtes ou d'observatoires permettant de vérifier la mise en application des stratégies de conseil et la validité des transferts (cf. recommandations sur le système de suivi-évaluation). Il s'agit par ce biais de confronter le potentiel technique des innovations évaluées en conditions expérimentales, avec l'effectivité de ces innovations mises en œuvre en conditions réelles.
- De repenser la place de la Bio dans l'organisation en abordant l'agriculture biologique aussi bien sous l'angle économique que sous l'angle environnemental (ex : en tant que variable des modélisations territoriales<sup>29</sup>).
- De reconsidérer le système de suivi –pilotage en :
  - Intégrant des objectifs plus équilibrés dans la feuille de route stratégique notamment sur le plan agrienvironnemental<sup>30</sup>
  - En adoptant une meilleure segmentation de certains critères de suivi. De ce point de vue il est proposé :
    - De bien isoler les essais de type relevant des « gestes » R1, des « itinéraires » R2, des « systèmes » R3, voire des territoires dans les bases de données internes avec un suivi des nombres mais aussi de la part temps consacrée à ces différentes familles d'essais.
    - De bien identifier la part des essais destinés à la Bio, à la protection intégrées ou aux systèmes intégrés dans les nomenclatures internes ;
    - D'identifier le temps consacré à chaque sous-objectif au sein des « fiches thème ».

De renforcer et systématiser le suivi des transferts et pratiques comme mentionné à plusieurs reprises précédemment. Ce travail qui pourrait être envisagé avec les partenaires majeurs d'ARVALIS soit au niveau des autres ITA (ex : Cetiom), soit au niveau régional par une collaboration avec les chambres.

<sup>29</sup> Ex : l'atteinte d'un résultat à l'exutoire peut être atteinte à travers X% des surfaces en conduite intégrée ou Y% des surfaces en conduite biologique...

<sup>30</sup> ex : + x % d'évolution des rendements et de la compétitivité des systèmes bio favorables sur le plan environnemental, + y % accroissement des surfaces en bio et en agriculture intégrée, z % d'allongement des rotations en systèmes de grandes cultures, évolution du % de recours au désherbage mécanique ou aux stimulateurs des plantes ; part de marché des variétés résistantes ...)