

Proposition d'évolution du PNDAR pour la période 2018-2020

suite à son évaluation à mi-parcours

établi par

Fabrice DREYFUS

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Nicolas PETIT

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Vincent STEINMETZ

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	5
LISTE CHRONOLOGIQUE DES RECOMMANDATIONS.....	7
1. OBJECTIFS ET DÉROULEMENT DE LA MISSION.....	8
1.1. Les orientations du PNDAR 2014-2020.....	8
1.1.1. Le PNDAR 2009-2013.....	8
1.1.2. Un nouveau PNDAR pour une architecture efficiente dans le cadre du projet agro-écologique.....	8
1.1.3. Trois objectifs opérationnels.....	9
1.1.4. Le rattachement des programmes de FranceAgrimer.....	10
1.2. L'évaluation à mi-parcours.....	10
1.2.1. Phasage et méthode.....	11
1.2.2. Tableau du déroulement de l'évaluation à mi-parcours.....	12
1.3. Le déroulement de la mission.....	12
2. ENSEIGNEMENTS ET PROPOSITIONS ISSUS DE L'ÉVALUATION.....	14
2.1. Rappel des réponses aux questions évaluatives.....	14
2.1.1. Pertinence du programme.....	14
2.1.2. Cohérence interne.....	15
2.1.3. Cohérence externe.....	16
2.1.4. Efficience de la mise en œuvre.....	16
2.2. Examen global des suggestions d'action formulées.....	16
3. POUR UNE MEILLEURE PERFORMANCE DU PNDAR.....	18
3.1. Pour la promotion des pratiques agro-écologiques.....	18
3.1.1. Les agriculteurs, décideurs de leurs pratiques et bénéficiaires finaux.....	18
3.1.2. Les intervenants.....	20
3.1.3. Les structures bénéficiaires.....	21
3.2. Le pilotage, la gouvernance et la gestion.....	24
3.2.1. Le besoin de clarification des rapports entre PNDAR et CASDAR.....	24
3.2.2. Trois volets complémentaires : contrats pluriannuels, appels à projets, volet transversal.....	25
3.2.3. Harmonisation des procédures et des outils.....	26
3.3. Interaction avec la politique régionale et européenne.....	28
4. PROPOSITIONS D'ÉVOLUTION DE LA STRUCTURATION DU PNDAR.....	29
4.1. Orientations.....	29
4.1.1. Développer l'animation régionale sur le thème de l'agro-écologie.....	29
4.1.2. Renouveler le repérage et le soutien de l'innovation.....	30
4.1.3. Prioriser la dissémination et la valorisation des résultats.....	30
4.1.4. Affirmer la gouvernance, rationaliser le pilotage.....	31
4.1.5. Adapter et insérer le CASDAR.....	33
4.1.6. Mettre en place des indicateurs et préparer l'évaluation de l'impact.....	34
4.2. Mise en œuvre d'un plan d'action.....	34
4.2.1. Adaptations à introduire dès 2017.....	35
4.2.2. Réflexions et expérimentations à opérer en 2018 et 2019.....	36
4.2.3. La préparation dès 2020 d'un PNDAR renouvelé.....	36

CONCLUSION.....	37
ANNEXES.....	38
Annexe 1 : Lettre de mission.....	39
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	42
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés.....	44
Annexe 4 : Glossaire.....	46

RÉSUMÉ

La programmation 2014-2020 du PNDAR (Programme national de développement agricole et rural), globalement dans la continuité de la précédente, confirmait « *un déplacement vers une meilleure prise en compte de l'environnement en se positionnant notamment sur l'agro-écologie et la double performance économique et environnementale* » et définissait également de nouvelles modalités d'intervention « *visant à accroître les synergies entre les acteurs du développement* ».

Son évaluation à mi-parcours, exercice novateur réalisé sur l'année 2016, avec une consultation importante des agents de développement (212 contributions) et plus limitée des agriculteurs (37 contributions), conclut à la pertinence du programme, estime que sa cohérence interne doit être améliorée, souligne les difficultés de construction de sa cohérence externe dans le contexte de la réforme territoriale et diagnostique un fort potentiel d'amélioration de l'efficacité de sa mise en œuvre. En complément de l'évaluation, 7 recommandations sont énoncées, déclinées en une quarantaine de suggestions d'actions concrètes.

En se fondant sur cette expertise, la directrice de cabinet du MAA a confié au CGAAER la mission de formuler des propositions d'évolution de la structuration du PNDAR pour en améliorer la performance. Son travail s'est déroulé en trois phases, d'avril à juin 2017 :

- étude approfondie des documents fondateurs du PNDAR et du rapport d'évaluation,
- entretiens avec les responsables du pilotage des dispositifs financés et les responsables scientifiques et techniques des réseaux bénéficiaires,
- mise en perspective et élaboration d'un plan d'action *via* une étape de regroupement en six orientations des suggestions d'actions issues du rapport d'évaluation et des travaux de la mission.

L'amélioration de la performance du PNDAR s'inscrit dans trois dimensions.

La plus fondamentale est celle de l'amélioration des pratiques agro-écologiques, au travers de la mobilisation de trois catégories d'acteurs :

- les agriculteurs, décideurs de leurs pratiques et bénéficiaires finaux des actions du programme, dont il convient de mieux prendre en compte la diversité par des stratégies d'accompagnement segmentées et pour l'atteinte desquels les réseaux sociaux sont un outil à mieux mobiliser,
- les intervenants¹, engagés dans des processus renouvelés tant pour leur propre ressourcement que pour l'exercice du conseil, ce qui met le PNDAR au défi de leur permettre d'aborder de nouveaux thèmes et de pratiquer de nouveaux métiers avec de nouveaux partenaires (l'ambition de décroisement affichée par l'orientation initiale doit répondre à ce défi),
- les structures bénéficiaires (SB), pour lesquelles des marges de progrès sont identifiées en matière de coopération, de mise à disposition d'informations et résultats, de couverture de l'ensemble des priorités du PNDAR (le paiement des services écosystémiques et la certification haute valeur environnementale demeurant des thématiques orphelines), d'implication dans la formation et le dialogue avec la recherche ; l'exploitation de ces marges de progrès nécessite systématiquement une action articulée entre les échelons national et régional.

¹ cf. glossaire en annexe 4

La deuxième dimension est celle de la gouvernance, du pilotage et de la gestion, avec trois thématiques à travailler :

- la visibilité et la lisibilité du PNDAR, ce qui suppose une gouvernance et un pilotage revivifiés,
- la complémentarité des différents volets financés par le CASDAR, contrats pluriannuels, appels à projets, volet transversal,
- l'harmonisation des procédures et des outils, avec les questions cruciales de la valorisation des résultats et de l'utilisation d'indicateurs.

La troisième dimension est celle de l'interaction avec la politique régionale et européenne, qui doit être un point fort du PNDAR pour lequel il apparaît que les solutions opérationnelles demeurent à inventer.

Pour répondre au besoin d'amélioration de la performance du PNDAR identifié par l'évaluation, les suggestions d'actions issues du rapport d'évaluation et des travaux de la mission sont regroupées en six orientations :

- développer l'animation régionale sur le thème de l'agro-écologie,
- renouveler le repérage et le soutien de l'innovation,
- prioriser la dissémination et la valorisation des résultats,
- affirmer la gouvernance, rationaliser le pilotage,
- adapter et insérer le CASDAR,
- mettre en place des indicateurs et préparer l'évaluation de l'impact.

En synthèse de son analyse, la mission propose un plan d'action ordonné en fonction des nécessités d'articulation et des opportunités de calendrier. Celui-ci comporte quatre recommandations à mettre en œuvre dès 2017, dont les deux premières sont nécessaires pour crédibiliser l'évolution préconisée : franchissement dès 2017 d'une première étape vers une gouvernance et un pilotage unifié pour le PNDAR dans son ensemble et ajustement à mi-parcours de la programmation pluriannuelle des structures bénéficiaires. Deux recommandations concernent ensuite des réflexions et expérimentations à opérer en 2018 et 2019, dont une spécifique à la mise en place des indicateurs. Une dernière recommandation concerne la préparation dès 2020 d'un PNDAR renouvelé, pour éviter que l'enclenchement de sa mise en œuvre début 2021 soit handicapé par des incertitudes relatives aux objectifs et aux méthodes.

Mots clés : Agro-écologie, Chambres d'agriculture, Conseil agricole, Développement agricole et rural, Instituts techniques agricoles, ONVAR

LISTE CHRONOLOGIQUE DES RECOMMANDATIONS

R1. Franchir dès 2017 une première étape vers une gouvernance et un pilotage unifié pour le PNDAR dans son ensemble :	35
- confirmation de la CT-CSO-DAR comme instance de gouvernance stratégique,.....	35
- mise en place d'un conseil scientifique et technique du PNDAR,.....	35
- mise en place d'une entité formelle de coordination de l'action des pilotes de programme.....	35
R2. Procéder à des ajustements de la programmation pluriannuelle des structures bénéficiaires en mettant à profit l'échéance de la mi-parcours, qui est aussi celle du renouvellement de la qualification des têtes de réseaux et instituts techniques :	35
- renforcer l'orientation agro-écologique par introduction des thématiques non encore traitées,....	35
- obtenir une segmentation des stratégies de conseil des structures bénéficiaires,.....	35
- réaffirmer une GPEC favorable à la mobilisation des outils européens et nationaux de financement de projet.....	35
R3. Soutenir la mise en place par l'APCA et l'ACTA d'un portail national sur lequel l'animation régionale doit pouvoir s'appuyer.....	35
R4. Créer une communauté des intervenants PNDAR partageant la compréhension du programme et de ses objectifs :	35
- par la création d'un annuaire partagé en ligne des intervenants,.....	35
- par l'ouverture aux intervenants d'un concours pour définir un logo du PNDAR.....	35
R5. Poursuivre dès 2018 l'adaptation du PNDAR, notamment :	36
- généraliser l'animation régionale sur le thème de l'agro-écologie, notamment par l'exploitation d'un espace virtuel dédié aux échanges entre intervenants,.....	36
- s'appuyer sur l'existence du portail national pour la valorisation des résultats,.....	36
- poursuivre la rationalisation du pilotage du CASDAR.....	36
R6. Sur la période 2018-2019, préparer un dispositif d'indicateurs pour le futur PNDAR :	36
- resserrer et normaliser les indicateurs de moyens et d'activité,.....	36
- élaborer une ligne de conduite en matière d'indicateurs de résultat,.....	36
- mobiliser les audits de conformité confiés au CGAAER pour nourrir ces deux évolutions.....	36
R7. Organiser fin 2019 une évaluation anticipée de la mise en œuvre du PNDAR 2014-2020 et des adaptations opérées, de façon à ce que ses résultats soient compatibles avec le déroulement sur 2020 du processus de préparation du nouveau PNDAR.....	36

1. OBJECTIFS ET DÉROULEMENT DE LA MISSION

La lettre de mission relative à l'évolution du PNDAR (Programme national de développement agricole et rural) pour la période 2018-2020 suite à l'évaluation à mi-parcours du PNDAR figure en annexe 1. Avant de détailler le déroulement de la mission, et pour bien cerner le travail qui lui était demandé, le présent chapitre rappelle les orientations du PNDAR 2014-2020 et le déroulement de son évaluation à mi-parcours.

1.1. Les orientations du PNDAR 2014-2020

1.1.1. Le PNDAR 2009-2013

Afin d'élaborer des propositions pour déterminer les objectifs, l'architecture et le pilotage du futur PNDAR 2014-2020, une mission conduite par le CGAAER en 2012 a pu exploiter les évaluations portant sur le PNDAR 2009–2013 et sa mise en œuvre dans les contrats d'objectifs et dans les programmes pluriannuels des organismes, ainsi que dans les appels à projets. Cette mission a confirmé une orientation plus marquée que les programmations précédentes vers une agriculture durable. Elle a souligné l'intérêt de la procédure des appels à projets et des dispositifs de partenariat tels que les réseaux mixtes technologiques (RMT), qui ouvrent la voie à de nouvelles collaborations. Mais elle a insisté également sur « *les limites d'un système caractérisé par une logique financière d'abonnement aux références historiques, un manque de précision et de cohérence dans la définition des priorités par le ministère chargé de l'agriculture, une trop faible place donnée aux approches systémiques et aux innovations de rupture, un cloisonnement tenace entre les réseaux d'organismes en charge de la recherche appliquée et du développement agricoles* »².

1.1.2. Un nouveau PNDAR pour une architecture efficiente dans le cadre du projet agro-écologique

Convergeant en cela avec les analyses déjà réalisées par la DGPAAT et la DGER, les constats et les propositions de cette mission ont été repris et traduits dans la note d'orientation relative à la préparation du programme national de développement agricole et rural 2014-2020 (CAB/C2013-0003).

« *La nouvelle programmation est globalement dans la continuité de la précédente (2009-2013). Elle confirme un déplacement des priorités vers une meilleure prise en compte de l'environnement, en se positionnant notamment sur l'agro-écologie et la double performance économique et environnementale. Elle définit également de nouvelles modalités d'intervention visant à accroître les synergies entre les acteurs du développement et accorde une plus grande liberté aux porteurs de programmes dans la conception de leurs actions et des dispositions* »³.

La note rappelle que :

- la nouvelle programmation du PNDAR (2014-2020) « *apparaît comme une opportunité de construire une nouvelle architecture plus efficiente, cohérente avec les politiques*

2 CGAAER n°12043 : « *Le programme national de développement agricole et rural 2014-2020. Propositions : objectifs, architecture, pilotage* » BOURDREUX J., CASCARANO J.L., DREYFUS F., GOSSET G. Décembre 2012

3 DGPE : Cahier des charges pour l'évaluation à mi-parcours du programme national de développement agricole et rural 2014-2020. juin 2015

régionales et européennes et répondant aux principales critiques de l'actuel dispositif, formulées notamment par la Cour des Comptes »⁴,

- la nouvelle programmation « *s'inscrit également dans le cadre du projet agro-écologique* ».

- En ce qui concerne l'architecture, il s'agit de mettre en synergie les moyens engagés en renforçant la transversalité entre les actions et les acteurs du développement agricole et rural. C'est dans ce cadre que s'inscrivent, entre autres, des modalités nouvelles telles que :

- les actions thématiques transversales, pouvant prendre la forme de chantiers nationaux,
- l'élargissement à de nouvelles structures bénéficiaires (dans la catégorie des ONVAR),
- la publication d'un document thématique transversal de suivi qui doit servir de support au suivi transversal assuré par la Commission technique du CSO pour le développement agricole et rural (CT-CSO-DAR), dont la composition sera actualisée et le fonctionnement dynamisé.

- En ce qui concerne la contribution au projet agro-écologique, trois orientations stratégiques sont fixées, qui visent à renforcer la résilience de l'agriculture française en renforçant son autonomie, sa diversité et sa capacité d'anticipation et d'innovation. « *La priorité du PNDAR 2014-2020 sera de conforter le développement et la diffusion de systèmes de production performants à la fois du point de vue économique, environnemental et sanitaire* »⁵.

1.1.3. Trois objectifs opérationnels

Le PNDAR affiche trois objectifs opérationnels qui précisent les attentes des pouvoirs publics en matière de mise en œuvre des orientations stratégiques :

- Favoriser le repérage, la production et la diffusion d'innovations sur les systèmes et les modes d'organisation. La note d'orientation explicite les thèmes et les méthodes correspondant aux attentes de la nouvelle programmation et qui doivent être endossés par les structures bénéficiaires pour pouvoir bénéficier des soutiens du PNDAR. 23 thèmes ont été retenus, classés en 4 thématiques prioritaires (plus la thématique gouvernance) :
 - anticipation et adaptation aux dynamiques globales de changement,
 - conception et conduite de systèmes de production diversifiés et économiquement viables dans tous les territoires,
 - qualité et valorisation des produits,
 - renouvellement des générations et des formes d'exercice de l'activité agricole,
 - gouvernance du programme.
- Construire des dynamiques territoriales innovantes en multipartenariat : le niveau régional va occuper une place accrue en matière de politiques agricoles, tant au niveau national qu'europpéen. Le PNDAR soutiendra à ce titre deux types d'action :
 - accompagner les démarches collectives d'agriculteurs, notamment dans le cadre de la mise en place des groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE),
 - dans chaque région, élaborer un projet pilote régional de développement agricole et

⁴ Note d'orientation relative à la préparation du PNDAR 2014-2020 (CAB/C2013-0003)

⁵ idem

rural (PPR) en cohérence avec les actions conduites en région par l'ensemble des bénéficiaires de financement du CASDAR (Compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural »).

- Optimiser la production, la capitalisation, la diffusion et l'usage des données (références), des méthodes, des outils et des résultats en misant sur leur interopérabilité, en s'appuyant sur deux chantiers nationaux :
 - la capitalisation des données et résultats produits (mutualisation des bases de données de référence, harmonisation des méthodes d'évaluation multicritères de la durabilité, interopérabilité des systèmes d'information dans un souci de facilitation des échanges et d'accessibilité au plus grand nombre possible d'utilisateurs),
 - la validation des résultats issus des expérimentations, projets et expériences de terrain et leur diffusion, par des dispositifs, existants ou à créer, vers les utilisateurs finaux (agriculteurs, acteurs économiques dans les territoires), les opérateurs intermédiaires (acteurs du développement agricole, État, ...) ainsi que l'enseignement agricole en intégrant à la fois les aspects techniques, économiques et sociologiques.

1.1.4. Le rattachement des programmes de FranceAgrimer

Bien que clairement inscrit dans la recherche d'une plus grande synergie entre activités, le rattachement de deux programmes de FranceAgrimer (expérimentation et appui technique régionalisé⁶) n'était pas en discussion lors de la préparation de la nouvelle programmation du PNDAR. En effet, la conception initiale du PNDAR s'est faite en 2013. Le transfert du volet géré par France AgriMer a été progressif.

La loi de finances pour 2014 a acté le transfert du financement d'une partie du programme d'expérimentation mis en œuvre par FranceAgriMer depuis le programme 154 vers le programme 776. En outre, la loi de finances initiale pour 2015 a aussi placé les appels à projets régionalisés en faveur de l'assistance technique aux exploitations agricoles, mis en œuvre par FranceAgriMer et les DRAAF, sur le programme 775. En parallèle l'enveloppe du CASDAR a été augmentée, passant de 85 à 100 % de la recette.

L'entrée de FranceAgriMer se présente, pour le MAAF et FAM, comme *« une opportunité de cohérence, tant en matière de stratégie (la recherche de la performance économique à travers les filières étant couplée à la recherche d'une performance plus environnementale) qu'en matière budgétaire (les bénéficiaires des financements FranceAgriMer étant pour une large partie également bénéficiaires d'autres dispositifs du PNDAR) »*⁷.

1.2. L'évaluation à mi-parcours

Il faut souligner le caractère novateur de cet exercice puisque c'est la première fois que ce programme, d'une complexité croissante (16 dispositifs différents en 2015 contre 9 en 2013), est évalué dans son intégralité.

Le Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt a confié la réalisation de l'évaluation à Tercia consultants et Acteon, cabinets de conseil indépendants.

Les consultants ont travaillé en interaction avec leurs commanditaires au travers de 4 réunions

⁶ Le programme génétique animale avait été rattaché au CASDAR pour son financement en 2012.

⁷ TERCIA / ACTEON « Evaluation à mi-parcours du PNDAR 2014-2020 » MAAF, Février 2017.

d'un Comité de pilotage rassemblant des participants issus des divers services concernés au sein du ministère, de FranceAgriMer et des structures bénéficiaires et de 4 réunions d'un Comité de suivi restreint (DGER, DGPE, CGAAER).

1.2.1. Phasage et méthode

Outre le travail sur la documentation fournie, la phase de démarrage de l'évaluation a été alimentée par 4 entretiens de cadrage avec la DGER, la DGPE, le CGAAER et FranceAgriMer.

La phase 2, regroupant les travaux d'observation et d'analyse a reposé sur une enquête internet et des travaux conduits en région :

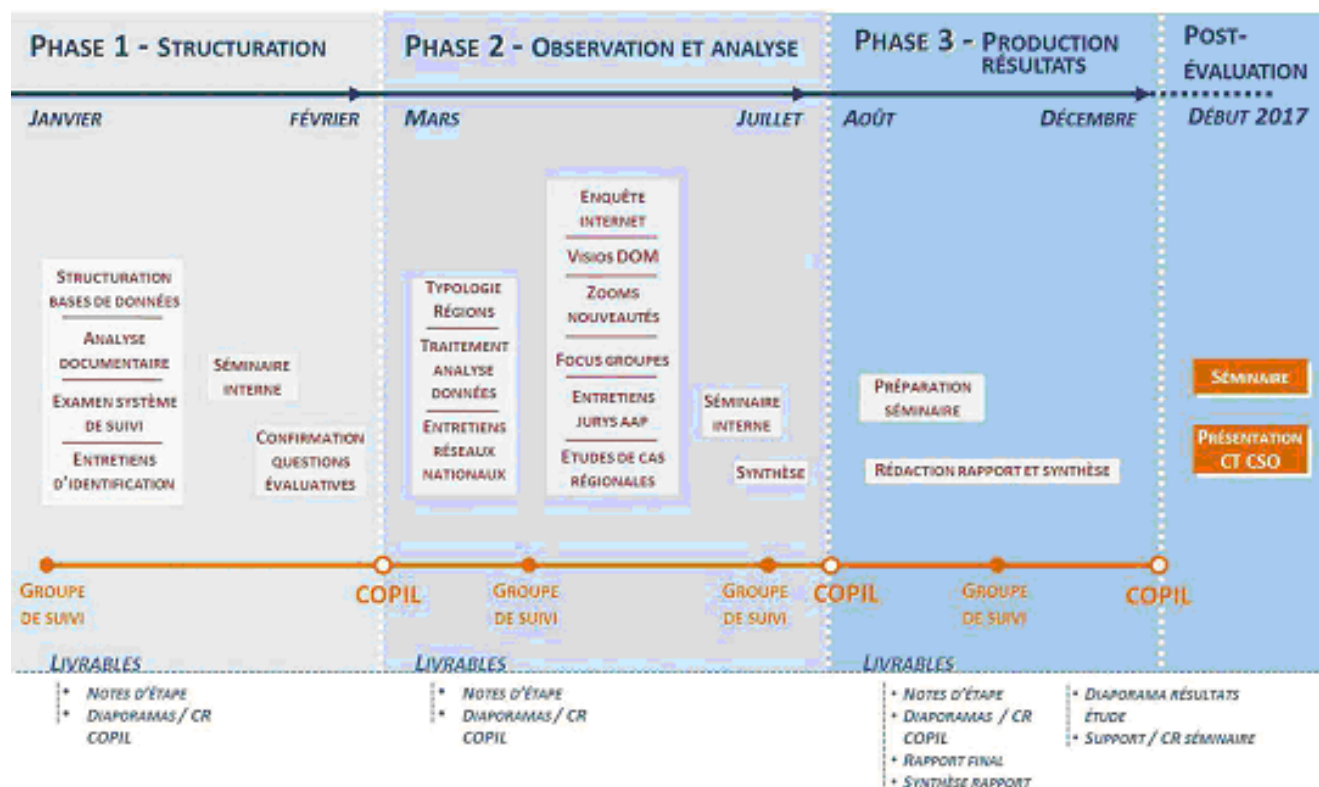
- L'enquête internet s'est déroulée de mi-juin à mi-août 2016, avec deux questionnaires :
 - l'un à l'attention des intervenants (chef de projet, coordonnateur, animateur, ...) dans les activités financées par le CASDAR ; 212 réponses valides d'intervenants ont été recueillies. Le nombre conséquent de réponses collectées permet statistiquement de généraliser les résultats de l'échantillon,
 - l'autre à destination de leurs partenaires agriculteurs ; 37 répondants constituent un groupe non représentatif de la population des exploitants, mais homogène.
- Trois régions ont été retenues : Rhône-Alpes, Pays de la Loire et Champagne-Ardenne. Les trois régions retenues ont accueilli chacune deux tables rondes :
 - une table ronde « technique », ayant pour thèmes « l'agro-écologie et la multiperformance dans vos actions, l'accès aux résultats et leur diffusion, le suivi des agriculteurs » à laquelle étaient conviés des ingénieurs, conseillers et animateurs,
 - une table ronde « gouvernance » sur le thème de « stratégie, pilotage et innovation : gouvernance du programme en région » à laquelle étaient conviés les financeurs (ADEME, Région, Agence de l'Eau), les participants au pilotage (DRAAF, FranceAgriMer), les coordinateurs et élus professionnels (instituts techniques, chambres d'agriculture).

La phase 3 a été consacrée à la production du jugement évaluatif, des recommandations stratégiques et des livrables. En outre, un séminaire national a été réuni le 11 octobre 2016 à Paris afin de :

- présenter et consolider les résultats de l'évaluation à mi-parcours du PNDAR, dans leur version provisoire,
- contribuer à l'élaboration de recommandations concrètes pour l'évolution du programme à mi-parcours.

Au total, ce sont plus de 350 personnes qui ont pris part aux entretiens et tables rondes ou ont répondu à une enquête internet et contribué avec 248 propositions.

1.2.2. Tableau du déroulement de l'évaluation à mi-parcours



1.3. Le déroulement de la mission

Le 27 février 2017, le Bureau du CGAAER a procédé à la désignation des membres de la mission. A la suite d'une première réunion du Comité de pilotage prévu par la lettre de mission, la note de cadrage proposée par la mission a été approuvée le 20 mars. Cette note de cadrage mentionne les éléments dont la mission doit tenir compte pour progresser vers les objectifs énoncés dans la note d'orientation de 2013 :

- orientation agro-écologique prescrite par la LAAF,
- décloisonnement des intervenants et de l'ouverture aux bénéficiaires finaux,
- articulation avec les autres mécanismes de financement et niveaux de gouvernance,
- initiation de la préparation de l'après 2020.

La note de cadrage insiste sur le respect de l'échéance du 30 juin pour la remise du rapport et fixe dans ce but deux réunions du Comité de pilotage, le 24 mai et le 15 juin.

Les travaux de la mission se sont ensuite déroulés globalement en trois phases :

- une phase d'étude approfondie des documents fondateurs du PNDAR en cours et du rapport d'évaluation à mi-parcours pour bien comprendre l'ensemble des constats et suggestions de ce dernier,

- une phase d'entretiens avec les responsables du pilotage des divers dispositifs financés par le CASDAR et les responsables scientifiques et techniques des réseaux bénéficiaires (on en trouvera la liste en annexe 2), ce qui a permis d'entrevoir les jeux d'acteurs,
- une phase de maturation pour mettre en perspective l'ensemble des informations et appréciations ainsi recueillies et aboutir à la formulation du plan d'action présenté en 4.2 du présent rapport.

A l'issue de ses travaux, la mission souligne l'excellent accueil reçu auprès de l'ensemble des interlocuteurs sollicités et les remercie de l'attention dont elle a bénéficié.

2. ENSEIGNEMENTS ET PROPOSITIONS ISSUS DE L'ÉVALUATION

Les réponses apportées par l'évaluation à mi-parcours constituent un point de départ pour les travaux de la mission. Rappelées dans la partie 2.1 de ce chapitre, elles portent un regard essentiellement rétrospectif sur la mise en œuvre du PNDAR à partir de 2014.

Le rapport d'évaluation présente également, dans une démarche plus prospective, une diversité de suggestions concrètes regroupées en sept chapitres dénommés recommandations. Ces suggestions concrètes appellent des précisions qui sont soulignées dans la partie 2.2.

2.1. Rappel des réponses aux questions évaluatives

L'évaluation a porté sur la période 2014-2016 du PNDAR en cours, soit la première moitié de la programmation, afin de fournir des résultats en début 2017 et des consignes aux structures bénéficiaires pour la rédaction des programmes pluriannuels révisés 2018-2020.

Les questionnements prioritaires de l'évaluation portent sur la cohérence interne globale du PNDAR, sur la pertinence de ses modalités de mise en œuvre et sur la capacité des projets et programmes à répondre aux objectifs du PNDAR. Ils portent également sur la cohérence externe, ce qui conduit l'évaluateur à intégrer, dans ses constats et jugements, les politiques publiques européennes, nationales ou régionales, autres que le CASDAR, qui interviennent sur la recherche-développement-innovation agricole.

Les questions évaluatives, au nombre de 24, étaient organisées en 4 sections : la première sur le PNDAR dans son ensemble et les suivantes sur les modalités d'intervention du PNDAR (programmes, appels à projets, autres dispositifs).

Il est à noter que l'analyse de cohérence n'avait pas à porter directement sur les grands équilibres budgétaires du programme et sur l'allocation de moyens par grande catégorie de structures bénéficiaires. De même, les choix faits par la France en faveur d'une politique publique de développement pour traduire la mise en place d'un Système de Conseil Agricole (SCA) n'étaient pas dans le champ de l'évaluation. Enfin, les orientations résultant de la mise en œuvre du projet agro-écologique pour la France étaient également hors du champ.

2.1.1. Pertinence du programme

La pertinence du PNDAR, c'est à dire sa capacité à contribuer au projet agro-écologique (PAE), dont il intègre 4 des 16 chantiers, a été jugée bonne. Ceci s'illustre en particulier par l'appel « Mobilisation collective pour l'agro-écologie » en direction des GIEE qui est une mesure-phare du PAE.

En outre, les activités mises en œuvre au sein des dispositifs PNDAR combinent des thèmes de travail et des méthodes de R&D et de conseil qui prennent en compte les résultats de nombreux travaux portant sur la transition agro-écologique et les fronts d'innovation qui y sont rattachés.

Les intervenants soulignent l'intérêt du PNDAR pour sa capacité à influencer sur les stratégies des structures auxquelles ils appartiennent. Ils apprécient en particulier le fonctionnement en équipes de projets pour s'approprier les objectifs et principes du PNDAR et le lien au projet agro-écologique national et pour se former ensemble. Cela confirme les conclusions du rapport

CGAAER relatif à la mobilisation des partenaires du PAE, qui estime que l'organisation mise en place pour la conduite du PAE confère une assurance raisonnable quant à l'atteinte de l'objectif de mobilisation des partenaires assigné au projet⁸.

Les réponses à l'enquête internet ont montré que le PNDAR touche un public d'agriculteurs proches des structures de développement agricole et impliqués dans une agriculture multiperformante. Leur poids démographique n'est pas évalué et une analyse différenciée des besoins des divers publics d'agriculteurs ou d'autres utilisateurs finaux reste à réaliser.

2.1.2. Cohérence interne

La pertinence du PNDAR est sans aucun doute un élément important de sa cohérence interne. L'examen de celle-ci montre qu'elle doit être résolument améliorée dans quatre dimensions : entre volets et entre dispositifs, pour la mise en œuvre, entre les activités financées et objectifs, et pour le système de suivi.

Entre volets et dispositifs, le déficit de cohérence tient à la multiplication des dispositifs mais surtout à leur gestion individualisée. Les mécanismes d'articulation entre les différentes familles de dispositifs et surtout entre AAP et programmes pluriannuels sont absents. L'information circule mal entre les différentes parties prenantes. Des progrès restent à faire en matière d'harmonisation des mécanismes de gestion opérationnelle. Sur un plan stratégique, 4 points sont encore traités de manière éclatée : l'agriculture biologique, la place des associations, les processus participatifs et la conception de l'innovation ouverte.

En matière de mise en œuvre, les évaluateurs constatent que le pilotage du PNDAR interagit sur deux niveaux largement disjoints : (1) les décideurs, élus et non élus, des structures ayant une mission de développement agricole et les coordinations nationales de leurs réseaux, et (2) les intervenants (ingénieurs, conseillers, animateurs). La mise en œuvre présente plusieurs points forts, dont la flexibilité dans les modalités de définition des projets et le mode projet lui-même, qui contribuent à la cohérence dans l'ensemble du programme, avec l'apport du dialogue avec la recherche. Toutefois, le rapport insiste sur le besoin de structurer la coordination opérationnelle entre responsables de dispositifs et sur le besoin de développer des procédures écrites simples et partagées.

Entre activités et objectifs, le rapport d'évaluation porte un regard plus mitigé. Il souligne que le développement de démarches de repérage initial de l'innovation ainsi que de démarches participatives, souvent en lien avec l'enseignement technique agricole, contribue fortement à la cohérence interne de l'ensemble. A contrario, il souligne un écart certain entre objectifs annoncés (équilibre entre travaux consacrés aux systèmes de production et ceux consacrés aux modes d'organisation) et réalisations (propositions des candidats ciblant d'abord des thèmes techniques). La mise en place du nouveau portail national APCA/ACTA en 2017⁹, en facilitant l'accès aux résultats, devrait aussi renforcer la cohérence. Ce déficit de cohérence entre les activités et les objectifs peut aussi tenir à la très faible présence des acteurs économiques dans les différents dispositifs. Le rapport souligne que les actions transversales (innovation de la nouvelle programmation 2014-2020) sont justement conçues pour renforcer la cohérence interne de l'ensemble.

⁸ CGAAER n° 15034 : Mobilisation des partenaires du projet agro-écologique, Rapport d'audit. Sept. 2016

⁹ Plate-forme dite "Objectif 3" permettant de rechercher des projets lauréats CASDAR et s'il sont terminés, d'avoir accès aux résultats produits par ces projets

Enfin, en ce qui concerne le système de suivi, sa mise en place a pâti de retards dans le choix d'indicateurs et la mise au point de solutions informatiques. Actuellement, le seul indicateur disponible et effectivement mobilisé est celui du nombre d'ETP, et uniquement dans les programmes pluriannuels.

2.1.3. Cohérence externe

En 2016, dans les Régions, mobilisées par la mise en œuvre de la loi NOTRE, la période était peu favorable au lancement d'une réflexion sur l'opportunité d'une régionalisation de la R&D soutenue par le CASDAR.

Globalement, les financeurs en région ont une connaissance faible du programme, mais il apparaît que des convergences avec les actions des autres acteurs publics, Régions, Agences de l'eau, ADEME et Union européenne, sont envisageables. C'est le cas de la synergie possible entre PNDAR et PEI-Agri, qui convergent dans les approches participatives de l'innovation, l'incitation à l'action conjointe entre familles de structures, le renforcement du lien entre le développement de l'économie régionale et la promotion de l'innovation. Il subsiste des divergences telles que celles sur les relations entre conseil individuel et conseil collectif. L'articulation entre FEADER et CASDAR reste ainsi à construire.

Il est à noter que l'action transversale PPR, conçue pour tester les possibilités de collaboration avec les services concernés de la Région, a été mise en place sans réelle concertation.

2.1.4. Efficience de la mise en œuvre

Un dispositif d'une telle importance génère nécessairement des difficultés dans sa mise en œuvre, qui pèsent sur l'efficience globale. Cela tient à la charge administrative supportée par les gestionnaires autant que par les bénéficiaires. Celle-ci est d'autant plus importante que l'informatisation des procédures est encore trop partielle. Des avancées dans le sens de la simplification sont lancées mais il reste encore un potentiel d'amélioration que permettraient une adaptation des outils informatiques et une rationalisation des processus.

2.2. Examen global des suggestions d'action formulées

En complément du rapport d'évaluation, qui énonce 7 recommandations, TERCIA-ACTEON a produit un document les déclinant en une quarantaine de suggestions d'actions concrètes¹⁰. La mission confirme l'intérêt des 7 recommandations. Toutefois, elle ne retient pas en l'état la liste des suggestions d'action, dont l'examen révèle des besoins de préciser :

- **leur adressabilité** : les actions concrètes méritent plus de précision afin de savoir quel acteur est ciblé comme porteur de l'action à mettre en œuvre. Le Tableau 1 du document évoqué, « Vue d'ensemble des recommandations », ne précise que d'une manière très globale quels sont les acteurs concernés par chaque recommandation. Afin de garantir une appropriation et un portage effectifs des actions, il apparaît nécessaire de préciser le porteur de chaque action. Par exemple, pour l'action « faciliter l'accès des intervenants aux travaux des universités européennes spécialistes du développement agricole », le portage reste à préciser, même si l'ambition est claire.
- **leur temporalité** : les recommandations sont ciblées dans le temps (Tableau 1 « Vue d'ensemble des recommandations ») mais sans en préciser la date de début ou la date de fin. Par ailleurs, les

¹⁰ TERCIA / ACTEON « Evaluation à mi-parcours du PNDAR 2014-2020 - détail des recommandations » MAAF, Février 2017.

suggestions d'actions concrètes ne sont pas ciblées dans le temps. Afin de garantir une mise en œuvre progressive et coordonnée des actions, il apparaît nécessaire de préciser les dates de début et de fin des recommandations et suggestions d'actions. Trois pas de temps bien distincts pourraient être abordés :

- l'immédiat, par exemple pour les actions ne relevant que d'aspects techniques et sans conséquences majeures sur le déroulement du programme (comme des actions telles que la mise en place de la signature numérique, ou la réalisation d'un logo du PNDAR).
- la période 2018-2020, pour les actions introduisant des améliorations substantielles permettant la poursuite du déroulement du programme actuel, réalistes pour leur mise en œuvre sur un pas de temps de 3 ans et garantissant une valeur ajoutée appréciable à l'horizon 2020. Le développement d'une ingénierie de capitalisation des résultats obtenus en est une illustration.
- la période post 2020, pour les actions structurantes et significatives nécessitant le temps de la réflexion et de la préparation pour une mise en œuvre effective en 2021 d'un PNDAR renouvelé. C'est le cas de l'évolution de la gouvernance du PNDAR.

- **leur formulation** : certaines actions doivent être reformulées ou synthétisées afin d'en garantir une entière appropriation, par exemple, « *Dans l'innovation relative aux approches du développement agricole, mieux prendre en compte les besoins d'accompagnement des agriculteurs en difficulté structurelle* ».

3. POUR UNE MEILLEURE PERFORMANCE DU PNDAR

Une meilleure performance du PNDAR est attendue dans trois dimensions :

- le développement des pratiques agro-écologiques,
- le pilotage, la gouvernance et la gestion du programme,
- l'articulation avec les politiques régionale et européenne.

Ce chapitre présente les analyses de la mission correspondant à chacune d'entre elles.

3.1. Pour la promotion des pratiques agro-écologiques

L'objectif quantitatif de la politique agricole exprimée dans le PAE est ambitieux. Il s'agit de compter 50 % d'exploitations engagées dans l'agro-écologie en 2025, soit 200 000.

Au sein du PAE, le PNDAR s'adresse directement aux agriculteurs au travers des actions de développement. D'autres plans ciblent directement d'autres catégories d'acteurs, des territoires ou des filières.

Les agriculteurs sont les décideurs ultimes de leur changement de pratiques. Pour autant, ils sont contraints par les décisions de leurs partenaires économiques, techniques, territoriaux, ... Dès lors, le changement de pratiques des agriculteurs, et donc le succès du PNDAR, dépend aussi de la mise en œuvre efficace des politiques connexes (alimentaire, santé, loisirs, emploi,...).

Au sein du PAE, d'autres plans mettent aussi en œuvre des activités de développement rural correspondant au champ du PNDAR. La cohérence entre celles-ci s'impose de ce fait comme un enjeu important du PAE et de l'efficacité propre du PNDAR.

3.1.1. Les agriculteurs, décideurs de leurs pratiques et bénéficiaires finaux

Les objectifs techniques promus par la politique agricole reposent sur des savoirs nouveaux ou retrouvés prenant en compte les services environnementaux, les pratiques agronomiques, l'organisation du travail et l'économie de l'exploitation dans une approche systémique. De ce fait, les modalités classiques du transfert de technologie, solutions « prêtes à porter », sont souvent insuffisantes pour accompagner l'agriculteur dans son travail d'innovation. En effet, il lui revient de concevoir et réaliser une combinaison inédite et située des connaissances auxquelles il a accès, des ressources dont il dispose et des contraintes qui s'imposent à lui. Ce travail unique de l'agriculteur comporte une part de risques économiques, sociaux et cognitifs qui freinent la décision du changement.

3.1.1.1. Prise en compte de la diversité des publics et des besoins (contenu, accessibilité, cohérence)

L'évaluation à mi-parcours a mis en évidence la diversité des engagements des agriculteurs dans le changement de pratiques. Malgré une enquête BVA effectuée pour le rapport CGAAER/SGMAP qui montre le fort degré de connexion des agriculteurs à leurs organismes de conseil, les intervenants constatent qu'ils sont en rapport avec un noyau d'agriculteurs, le plus souvent engagés dans une démarche pro-active de recherche de solutions techniques, qui ne représente qu'une partie du public que le PNDAR a vocation à toucher.

D'une manière simplificatrice, on peut distinguer :

- les agriculteurs déjà engagés, avides d'information, expérimentateurs, autonomes, connectés, qui ont souvent des exigences claires ; ils sont en capacité de proposer des thèmes d'étude ou d'expérimentation. Avec les intervenants avec lesquels ils travaillent, ils réclament un accès facile et précoce aux résultats des travaux du PNDAR. Les rapporteurs de l'évaluation à mi-parcours y reconnaissent un « premier cercle »,

- les autres sont, à des degrés divers, pris dans un raisonnement plus routinier. Il est possible qu'ils n'aient pas accès à d'autres formes de raisonnement dans leur entourage professionnel et familial. Ils sont souvent contraints par une exigence de productivité, qui les rend peu sensibles aux initiatives agro-écologiques,

- l'évaluation pointe aussi plus spécifiquement des agriculteurs « en difficulté structurelle », en nombre croissant, et qui ont du mal à envisager leur sortie de crise au travers du recours à l'agro-écologie.

Ces catégories découpées grossièrement appellent à l'évidence des stratégies d'accompagnement différentes. Pour le premier groupe, le contact étant le plus souvent établi, les exigences exprimées, l'amélioration de l'efficacité du travail de l'intervenant relève du réglage plus fin d'un dispositif déjà rôdé et de l'amélioration des outils de diffusion des connaissances.

Pour les autres, il semble nécessaire de mettre en œuvre des approches d'éveil et de maïeutique, dont certaines sont déjà utilisées, pour déclencher la recherche d'alternatives à la routine.

3.1.1.2. Nécessité d'une dynamique collective, réelle et virtuelle, au service de l'innovation

C'est dans cet esprit, héritier d'une conception déjà ancienne des groupes de développement, et en s'appuyant sur de nombreux travaux sur les dynamiques d'innovation, que les politiques agricoles française et européenne ont mis en avant la mobilisation des collectifs d'agriculteurs. Cela a permis l'évaluation entre pairs des risques liés à la routine et au changement, une prise de connaissance de méthodes et de techniques, un apprentissage des pratiques et des gestes.

Ces collectifs peuvent être construits autour d'un projet productif (GIEE ou groupes opérationnels du PEI-Agri), autour d'une question technique précise (Dephy), autour d'un territoire (MAEt ou MAEc), autour de modèles alternatifs (CIVAM), autour d'un produit (marque, IGP,...). Leur dynamique est en partie conditionnée par l'intensité et la qualité de l'animation du groupe et de l'accompagnement de chacun.

Indépendamment des politiques publiques, profitant du développement de la communication sur internet, les agriculteurs les plus pro-actifs ont créé les espaces virtuels leur permettant de remédier à l'isolement qu'ils ressentaient localement. Ils ont aussi appris à y chercher les informations dont ils ont besoin sans la médiation d'expertise extérieure. Ces dynamiques individuelles et collectives portées par les réseaux sociaux sont la source principale de la part d'autonomie des agriculteurs en matière d'innovation.

Les réseaux sociaux actifs à l'échelon national et, plus généralement, l'information disponible au niveau national est souvent insuffisante pour la mise en pratique de systèmes de production fortement localisés. Au fur et à mesure de la croissance démographique des réseaux, leur dimension géographique réapparaît, avec une dimension de « réassurance » et d'adaptation aux contextes régionaux et locaux.

3.1.2. Les intervenants

Les intervenants mobilisés dans le cadre du PNDAR sont engagés dans deux grands types d'activités :

- la production, recherche, mise en forme d'informations et de connaissances dans une large gamme de domaines, qui nourrissent le deuxième type d'activités (pour les intervenants du conseil et de l'accompagnement, cela constitue le « back office »),
- la mise à disposition de ces informations et de ces connaissances auprès d'agriculteurs individuellement ou en groupe (« front office »).

Outre les thématiques privilégiées (cf. *infra*), le PNDAR promeut aussi des méthodes de travail pour les intervenants qui s'inscrivent à l'échelle de l'exploitation, pour la multi-performance, en considérant les questions organisationnelles autant que techniques. Le rôle de l'action collective est souligné.

3.1.2.1. Besoins de formation : nouveaux métiers, nouveaux partenaires, nouveaux thèmes

Dans les deux composantes de son activité l'intervenant est appelé à intégrer les implications scientifiques et techniques de la promotion de l'agro-écologie et de la triple performance. Agronome, zootechnicien, son savoir disciplinaire doit être relu et enrichi de connaissances nouvelles et souvent ses sources d'information doivent être diversifiées. Du simple transfert de connaissances, voilà qu'il se doit d'accompagner l'agriculteur dans son processus d'innovation, en combinant différents savoirs, mobilisés depuis le diagnostic jusqu'à l'adoption définitive du changement. Il doit travailler en face à face autant qu'au sein de collectifs et dans les espaces virtuels. Et il lui faut aujourd'hui repérer les porteurs d'innovation et aller chercher de nouveaux publics.

Ces questions ont été déjà identifiées et l'étude des nombreuses expériences au sein de multiples collectifs a permis d'aborder la question de la formation des intervenants de manière renouvelée. Au sein du RMT « Systèmes de Culture innovants », un ensemble de méthodes et d'outils adaptés à la formation des conseillers à l'agro-écologie a ainsi pu être élaboré. Certaines structures bénéficiaires ont, elles aussi, développé une approche renouvelée du conseil et de l'accompagnement, au sein des ONVAR, ou dans les chambres d'agriculture (Resolia). Le domaine de la formation des intervenants apparaît néanmoins comme relativement concurrentiel entre les SB qui proposent ce type de prestations.

La question du repérage de l'innovation et de l'élargissement aux agriculteurs au-delà du premier cercle ne se pose pas qu'au PNDAR. Au sein du PAE, le plan Ecophyto2 (axe 1) assure, lui aussi, un rôle de développement auprès des agriculteurs. Il se doit, lui aussi, d'élargir le nombre de collectifs (3 000 exploitations Dephy) et de multiplier par 10 le nombre d'agriculteurs touchés. Dans cet esprit, il prévoit de produire un référentiel et un parcours de formation en accompagnement et conseil de transition vers l'agro-écologie. La nécessaire synergie entre les différentes composantes du PAE apparaît ainsi ici, en matière de formation des intervenants. En outre, certains travaux (Projet PSPE 1 « Pestimute-Gen ») mettent en évidence les risques de concurrence avec le développement de plusieurs initiatives en parallèle, ce qui renvoie à une nécessaire coordination en matière de stratégies de mobilisation, « d' enrôlement », de groupes d'agriculteurs, question qui relève plus directement des SB (cf. *infra*).

3.1.2.2. Besoins d'information : portail national, information en région

Pour nourrir leurs activités de back-office, les intervenants, comme beaucoup d'agriculteurs, consultent les nombreux sites professionnels qui leur sont proposés par la SB à laquelle ils appartiennent, par les autres SB (en particulier ceux des instituts techniques) et par les agents économiques. Ils visitent régulièrement les sites nationaux dédiés à l'agro-écologie (EcophytoPic, sites des RMT et du GIS RA, ...). Ils sont particulièrement attentifs aux résultats de recherche et en particulier aux résultats des appels à projets financés par le CASDAR, dont ils trouvent la mise à disposition trop lente.

Du fait de cette profusion, il apparaît que la capacité à en extraire les informations pertinentes pour l'action devient une compétence en soi qui, elle aussi, doit être prise en compte dans la formation des intervenants. D'autre part, l'harmonisation et l'inter-opérabilité entre les données et les résultats produits et diffusés par les différentes sources apparaissent indispensables. C'est le sens du « chantier 3 » des actions transversales et du lancement du portail national de capitalisation, prévu pour 2017.

Malgré cette profusion, les intervenants soulignent qu'ils disposent de peu d'espaces pour aborder leurs questions professionnelles et que les sites visités sont peu propices à l'échange entre pairs et, plus largement, entre experts, chercheurs, conseillers, enseignants et agriculteurs.

En réponse à ces besoins déjà présents pendant les précédentes programmations, un prototype de site, ciblé sur la production végétale, dénommé Agropep's, a été produit dans le cadre du RMT Systèmes de culture innovants, du projet CASDAR 7103 Systèmes de culture innovants et de la mesure d'accompagnement SOLRECI. Alimenté par « *un réseau de compétences, basé sur des références techniques et scientifiques mais aussi sur des travaux et échanges interactifs* » il ambitionne de « *capitaliser et partager les connaissances et les expériences actuelles appliquées à l'agronomie et dédiées à l'agro-écologie afin de permettre aux différents acteurs agricoles de concevoir, piloter, gérer et faire l'apprentissage de systèmes de culture* ». Il préfigure le futur dispositif GECCO (Gestion des connaissances) qui, dans le cadre du Plan Ecophyto, doit permettre la mutualisation des données de références sur les systèmes de culture « économes en produits phytopharmaceutiques ».

Enfin, l'évaluation a mis en lumière le besoin exprimé par les intervenants de disposer d'un portail professionnel à la fois ressource documentaire (outil de capitalisation) et forum (du type Agropep's) à la dimension régionale affirmée. C'est en effet au niveau régional et local que peuvent s'échanger préférentiellement les informations et données les plus pertinentes.

3.1.3. Les structures bénéficiaires

Les statuts, modes de fonctionnement, organisations territoriales, les dotations foncières et les équipements, historiquement constitués, sont autant de dimensions au long desquelles la diversité des SB s'illustre et en font une caractéristique déterminante de la mise en œuvre du développement rural. Elle en est à la fois la richesse et la limite selon que la coopération ou la concurrence s'exprime.

En matière de place dans la mobilisation du CASDAR, il y a, à l'évidence, deux grandes catégories ;

- l'ACTA, l'APCA et leurs réseaux mobilisent la majeure partie des programmes pluriannuels (40 M€ chacune). En tant qu'opérateurs historiques de la mission publique de développement agricole,

leur dotation importante est historiquement stable et leurs relations avec l'administration rodées,

- les ONVAR, plus atomisés, plus hétérogènes, émarginent pour le reste de la dotation pluriannuelle (7,7 M€). Reconnaisant la capacité des ONVAR à toucher des publics nouveaux, la programmation a opportunément ouvert cette catégorie à de nouvelles structures, en passant de 6 à 18. Toutefois, la coordination de ce nouvel ensemble n'a pas encore été pleinement mise en œuvre.

En matière de changement des pratiques agricoles, la diversité des SB tient à leurs cœurs de métier et leurs champs d'activités, positionnés différemment au sein du système national de connaissances et d'innovation. Pour autant, les délimitations sont de moins en moins lisibles, au fur et à mesure que la production de connaissances repose sur une plus grande hétérogénéité des acteurs, tout comme le repérage et l'accompagnement des innovations. On remarque aussi l'emprunt de méthodes de travail d'une SB à l'autre comme certaines techniques d'animation de groupe développées par certains ONVAR et reprises par les intervenants d'autres SB.

Cette transformation des métiers, parallèle au développement de l'exigence de durabilité en agriculture, soulève trois ordres de questions pour les SB : celui des compétences des SB (qui recruter, comment former), celui de leur organisation pour être à même de déployer ces nouveaux métiers et valoriser ces nouvelles compétences et enfin celle des nouvelles interfaces entre les activités de chacune d'entre elles (synergie/concurrence).

3.1.3.1. De nouveaux domaines de coopération à valoriser aux échelons national et régional

En vue de renforcer la coopération et les échanges entre les SB, les programmations successives du PNDAR ont pris des initiatives nombreuses et positives ; pérennes, telles qu'illustrées par le succès de nombreux RMT et UMT, ou contingentes, dans le cadre des appels à projets financés par le CASDAR.

Dans le même sens, le présent PNDAR met un accent particulier sur le décroisement des SB en créant de nouvelles modalités d'actions ;

- au service de l'innovation (objectif 1), les actions thématiques transversales réunissent les membres des réseaux ACTA et se sont ensuite élargies avec la participation de l'APCA, et parfois d'autres acteurs régionaux. Elles semblent répondre à une attente et converger avec les modalités de l'objectif 3. Il faut noter l'absence notable des ONVAR dans l'une quelconque des 7 thématiques retenues.

- au service des dynamiques territoriales (objectif 2), les PPR sont encore dans leur phase de démarrage. Auprès de la DRAAF, les chambres d'agriculture, dont le programme inclut cette mission, assurent le co-pilotage et regroupent quelques autres partenaires. Dans les régions enquêtées dans le rapport d'évaluation, les ONVAR (hormis Coop et Cuma) ne sont pas présents.

- au service de l'interopérabilité des méthodes, outils, résultats et données (objectif 3), un portail de capitalisation des résultats produits sur financement CASDAR, construit conjointement par l'APCA et l'ACTA doit être opérationnel courant 2017. Selon l'enquête internet et les ateliers conduits par les évaluateurs, il correspond à une attente forte des intervenants pour un mécanisme d'échange au niveau national. Il apparaît aussi que les intervenants des ONVAR soulignent le besoin d'une communauté d'échanges entre bénéficiaires du CASDAR au niveau régional.

- au service du pilotage de l'ensemble, un pilotage thématique transversal (cf. *infra*).

3.1.3.2. Une large gamme de priorités à couvrir

Le PNDAR fixe 23 priorités regroupées en 5 thématiques pour contribuer à la résilience de l'agriculture française. Ce menu, très large, n'a pas posé de problème pour que les SB se l'approprient mais, en pratique, il a été peu utilisé et il est donc difficile d'apprécier la répartition des efforts de chaque SB sur tel ou tel thème. Cependant, dans le suivi assuré par la DGPE, il apparaît que deux priorités restent orphelines : le paiement des services écosystémiques et la certification Haute Valeur Environnementale. Dans le cadre des appels à projets, l'évaluation met en évidence un déséquilibre entre le champ des systèmes de production et celui des modes d'organisation. Compte tenu du caractère fruste des indicateurs permettant d'aller au-delà de l'intitulé des projets, il est difficile d'être formel à ce sujet, mais il semble que nombre des intervenants enquêtés et actifs dans le domaine technique mobilisent des approches participatives. Toutefois, ceux qui se consacrent à l'accompagnement d'un collectif ou d'un territoire sont très peu nombreux.

L'ensemble des thématiques du PNDAR n'a pas été hiérarchisé, chaque thématique est ainsi censée contribuer de manière équivalente. Si certaines viennent à être marginalisées, l'effet de synergie recherché par les rédacteurs de la note d'orientation risque d'être affaibli. Toutefois, la faiblesse de l'outil de rapportage alliée à la faible utilisation d'un menu thématique très ouvert ne permet pas de corriger les disparités de traitement qu'instaurent inévitablement la variété des logiques d'action.

3.1.3.3. L'implication de la formation et le dialogue avec la recherche

Les progrès de l'agro-écologie dans les pratiques agricoles tiennent autant à la diffusion des résultats expérimentaux qu'au lent renouvellement des générations d'agriculteurs. L'enseignement agricole est à la croisée de ces deux dynamiques et il s'inscrit pleinement dans le PAE où il fait l'objet d'un chantier spécifique, « Enseigner à produire autrement ». Partenaire indispensable de nombreux réseaux d'expérimentation et de développement, au sein des appels d'offres, il est aussi une cible pour la valorisation des différents travaux du CASDAR.

La recherche, quant à elle, joue un rôle très important dans la mise en œuvre de la programmation du PNDAR et dans la conduite de ses activités. En matière de connaissances, le travail des principaux instituts, CIRAD, INRA et IRSTEA, couvre l'ensemble des domaines scientifiques, techniques et sociaux liés au développement agricole et rural. Ils sont à la source de nombreuses innovations et ils sont aussi la référence finale en cas de controverse. Cette position dans la chaîne du savoir a amené l'INRA, en particulier, à assurer un rôle d'animateur et d'arbitre dans la plupart des instances d'orientation que sont les conseils scientifiques des SB et des différents programmes du PAE.

Les différentes SB interagissent avec la recherche au travers des RMT, des UMT et aussi des différents GIS fédérés dans le GIS « Relance Agronomique ». Ces collaborations, souvent très appréciées, contribuent à partager et diffuser une culture commune sur les fronts de la recherche appliquée et des innovations en émergence. Le rôle pivot de l'INRA s'enracine aussi dans ce type de contribution à la dynamique globale.

Pour autant, même si l'apport de la recherche est indispensable, la science n'est pas la politique, cette dernière résulte d'une construction complexe (avec diverses parties prenantes à différentes échelles). Ceci impose donc de conserver un dialogue exigeant entre les décideurs et les chercheurs.

3.2. Le pilotage, la gouvernance et la gestion

3.2.1. Le besoin de clarification des rapports entre PNDAR et CASDAR

3.2.1.1. En matière de visibilité

Il est constaté un flou entre PNDAR et CASDAR, dû principalement au fait que les acteurs sont d'abord attachés aux outils qui les soutiennent plutôt qu'à la stratégie et aux orientations liés à ces outils. Par ailleurs, le développement rural s'inscrit en transversalité avec plusieurs plans nationaux (ECOPHYTO par exemple) contribuant au PAE. Ces deux éléments créent un positionnement complexe en termes de lecture pour le PNDAR, bien que le Code Rural soit explicite sur ce point. En outre, le rapport annuel réalisé s'intitule « rapport annuel du CASDAR », et non « rapport annuel du PNDAR », ce qui alimente la confusion.

Pour une meilleure visibilité, et donc une meilleure performance, l'enjeu consiste à donner plus de sens et à renforcer la vision partagée du PNDAR et de ses objectifs. Il semble donc primordial d'explicitier le positionnement du PNDAR, composante dédiée au développement agricole au sein du PAE, de la stratégie sur la bioéconomie (ou de toute autre orientation future), financée par le CASDAR. Ce message doit être porté par l'ensemble des acteurs parties prenantes dans le PNDAR. Sa coordination n'en sera qu'améliorée, à partir du moment où les acteurs concernés s'approprient cette vision commune et pourront replacer leurs actions propres au sein de cet ensemble. La valeur ajoutée en sera une meilleure coordination du PNDAR.

3.2.1.2. En matière de lisibilité

Le PNDAR reste par ailleurs peu lisible dans son fonctionnement. Le rôle de l'instance nationale consultative (Commission Technique spécialisée de Développement Agricole et Rural du Conseil Supérieur d'Orientations et de coordination de l'économie agricole et alimentaire - CT CSO DAR) doit encore être renforcé en la focalisant sur ses orientations stratégiques. Ceci sera possible en renforçant le poids décisionnel des représentants de chaque institution et service. De plus, le lien entre l'instance consultative et les conseils scientifiques des différentes SB mérite d'être amélioré afin d'alimenter la réflexion stratégique de l'instance de gouvernance et de renforcer la compréhension des différentes composantes et la cohérence de leurs actions.

La cartographie des acteurs montre que :

- 16 dispositifs sont mis en œuvre ; le nombre élevé de dispositifs (passé de 9 dispositifs en 2013 à 16 en 2015) est dû principalement à une évolution du périmètre des activités,
- la mise en œuvre des dispositifs est répartie sur 6 entités (5 bureaux au sein du MAAF : DGER, DGPE, DGAL et FAM). La gestion individualisée de ces dispositifs au sein de ces 6 entités complexifie la lisibilité de l'ensemble des dispositifs. La complémentarité entre programmes pluriannuels et appels à projets est insuffisamment définie, ce qui peut conduire à des redondances dans les activités financées (méthodes, outils, actions d'accompagnement collectif). Il est également constaté une redondance entre les appels à projets de FAM et certaines actions des contrats d'objectifs des instituts techniques,
- le portage des activités soutenues par les dispositifs relève de 4 types d'acteurs (recherche et innovation, institut technique, ONVAR, chambre d'agriculture), certains pouvant intervenir dans plusieurs dispositifs.

Il est à noter le caractère spécifique de FAM qui dispose de son propre Conseil d'Administration,

mais le dispositif géré dans le cadre du PNDAR l'est comme un compte de tiers. Par ailleurs, un certain nombre d'acteurs sont présents à la fois dans le Conseil d'Administration de FAM et dans la CT-CSO DAR, ce qui pose la question du rôle de chacune des instances vis-à-vis du dispositif.

Afin d'éviter de potentielles situations de blocage, il conviendrait a minima, dans la deuxième phase du PNDAR, de clarifier cette situation afin de renforcer les processus.

En résumé, une révision du rôle des instances (instance de coordination et Conseil scientifique) et du fonctionnement des dispositifs s'avère nécessaire. Ceci passe par une meilleure définition, parmi les parties prenantes et instances citées précédemment, de qui prescrit, qui instruit et qui opère.

3.2.1.3. En matière de gouvernance

Le protocole de gouvernance (Instruction technique de mai 2016 « Protocole CASDAR relatif à la gouvernance des dispositifs de recherche, d'innovation et de développement agricole ») formulait un certain nombre de recommandations. Toutefois, mêmes si certaines étapes ont été franchies, le fonctionnement de l'instance nationale consultative (CT-CSO-DAR) n'a pas encore suffisamment évolué. Par exemple, l'article 2.1 de ce protocole précise que la CT-CSO-DAR portera un avis argumenté, fera des propositions sur les orientations des actions, suivra ces actions, et pourra formuler des propositions pour les réorienter. La mise en œuvre des préconisations de ce protocole qui n'ont pas été déjà déclenchées permettra de disposer d'une gouvernance assurant notamment une vision prospective. Ceci permettra d'augmenter la capacité de la CT-CSO-DAR à proposer de nouvelles orientations de la politique de développement agricole, et/ou à s'adapter aux évolutions la concernant.

3.2.1.4. En matière de pilotage

La répartition du pilotage entre les 6 entités instructrices génère des handicaps opérationnels malgré les efforts des équipes. Aucune instance de coordination entre les trois autorités (DGER, DGPE, FAM) n'existe, le système fonctionnant sur la bonne intelligence des services concernés. Au regard des éléments évoqués précédemment, l'enjeu est de réduire la complexité et les coûts de transaction, et de mettre en place les mécanismes permettant d'anticiper les difficultés plutôt que de les gérer *a posteriori*. La formalisation d'une instance de coordination permettrait au programme de gagner en cohérence et en efficacité.

Par ailleurs, le pilotage scientifique est réalisé avec plusieurs instances aux rôles hétérogènes, certains conseils agissant davantage au niveau de la stratégie alors que d'autres agissent au niveau de l'évaluation de projets. Chacun des conseils fonctionne de façon pertinente, mais aucune coordination n'apparaît entre ces conseils à même d'apporter un éclairage à la CT-CSO DAR sur les analyses stratégiques globales. La cohérence scientifique du PNDAR gagnerait à disposer d'une part d'un conseil scientifique pour le pilotage du programme, et d'autre part d'instances d'évaluation des projets et réalisations des structures bénéficiaires.

3.2.2. Trois volets complémentaires : contrats pluriannuels, appels à projets, volet transversal

Le nombre et le pilotage des 16 dispositifs pèsent sur la lisibilité, la visibilité, la cohérence et l'efficacité du PNDAR. Il s'agit donc de simplifier et coordonner pour mieux promouvoir la transition agro-écologique (TAE), afin d'améliorer la performance globale du programme, et d'en alléger les

coûts de gestion. Ceci passe par le regroupement des dispositifs dans trois volets (sous-ensemble du programme présentant une cohérence de par son objectif stratégique et/ou ses acteurs), au service du pilotage du programme. Les fonctions de chacun de ces volets devront être définies en complémentarité, de même que les procédures correspondantes et la coordination nécessaire (inter et intra). La valeur ajoutée des appels à projets par rapport aux programmes pluriannuels est à préciser, de même que celle du nouveau volet transversal par rapport aux appels à projets. La mission fait sienne les recommandations issues du rapport d'évaluation, reprises dans les trois sections qui suivent.

3.2.2.1. Contrats pluriannuels

Les contrats pluriannuels présentent des spécificités fortes pour chacune des trois principales « familles » de structures bénéficiaires, les instituts techniques, les chambres d'agriculture et les associations. Les programmes mobilisent de façon différente les décideurs des structures, pour le pilotage budgétaire, et les intervenants (ingénieurs, conseillers ou animateurs) dans des équipes par projet. Le mode projet facilite la prise d'initiative individuelle et collective dans ces équipes. Les diverses thématiques de l'agro-écologie sont couvertes, à l'exception des services écosystémiques et de la certification « haute valeur environnementale ».

3.2.2.2. Appels à projets

Les appels à projets soutiennent la recherche et développement (R&D) d'une part, et d'autre part de nouvelles dynamiques locales notamment autour des groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE). Plusieurs appels à projets de R&D se sont historiquement orientés vers le renforcement de la capacité des candidats. Or les structures bénéficiaires du PNDAR accèdent déjà à des appels à projets nombreux et sélectifs hors CASDAR. La redéfinition d'un nouvel objectif pour les appels à projets du CASDAR apparaît donc opportune.

3.2.2.3. Volet transversal

Un volet transversal regroupe depuis 2014 quatre modalités d'action : (1) les réseaux mixtes technologiques (RMT), lancés antérieurement, ont fait l'objet en 2016 d'une évaluation séparée ; (2) les chambres d'agriculture animent chacune un projet pilote régional ; elles ont fait le choix de dédier la plupart de ces projets à des échanges, notamment avec les associations, au sujet des méthodes d'accompagnement des groupes d'agriculteurs ; (3) les actions thématiques transversales rassemblent plusieurs structures nationales autour d'un enjeu d'ampleur ; ceci inclut dans presque tous les cas une démarche de mutualisation de moyens d'expérimentation ou de réseaux ; enfin, (4) l'ACTA, tête du réseau des instituts techniques, et l'APCA (Assemblée permanente des chambres d'agriculture) construisent conjointement un portail national de capitalisation des projets financés par le CASDAR, dont le lancement est programmé pour 2017.

3.2.3. Harmonisation des procédures et des outils

3.2.3.1. Pour un pilotage effectif : tableau de bord et indicateurs

Les indicateurs de suivi des actions restent orientés vers les moyens et les activités, ce qui est certes nécessaire pour apprécier, entre autres, les forces mobilisées sur le PNDAR. Mais cela reste insuffisant pour être utilisé pour un pilotage prenant en compte l'impact des activités. De plus, ces indicateurs sont hétérogènes par nature car propres à chacun des dispositifs et/ou entités

instructrices, ou propres à chaque type de SB. Enfin, ces indicateurs sont peu utilisés au niveau d'un des Conseils Scientifiques, et aucun indicateur ne semble être présenté à la CT-CSO DAR. Au final, l'impact des actions est difficilement appréciable au niveau du programme.

L'enjeu consiste sur le long terme à disposer d'une vision partagée des avancées du programme au travers d'indicateurs stratégiques améliorant la pertinence du pilotage. Ils devront être partagés et faire consensus entre les responsables de dispositifs et l'instance de gouvernance. Le travail initié par la DGPE en 2016 (Guide méthodologique pour la définition des indicateurs de réalisations et de résultats des programmes de développement agricole et rural financés par le CASDAR) pourra utilement servir de base à cette démarche. A court terme, la collecte de certains indicateurs et leur agrégation devraient être facilitées par l'homogénéisation des mécanismes de rapportage et l'exploitation des audits des structures bénéficiaires pour collecter des éléments d'évaluation.

3.2.3.2. Pour un fonctionnement effectif : modèles de convention, modalités de rapportage, logiciels

L'évaluation intermédiaire pointe les conséquences de la prolifération du nombre de dispositifs et d'instructeurs : conventions spécifiques, modalités de rapportage et outils logiciels de suivi des dispositifs spécifiques à chacune des entités instructrices. Pour un fonctionnement effectif, il convient de poursuivre les efforts de convergence déjà engagés tout en prenant en compte les spécificités pouvant exister au sein de chaque entité : un échange de bonnes pratiques devrait permettre de converger vers un tronc commun partagé par tous.

La convergence numérique se heurte à des obstacles particuliers. Dans un premier temps, une interopérabilité des outils devrait être a minima réalisée afin de permettre de disposer d'une vision consolidée des activités du PNDAR. Dans un second temps, l'utilisation d'un outil commun devrait permettre d'avancer vers une culture et des processus communs. La mission ne dispose pas à ce stade d'éléments suffisants pour exprimer un choix entre le logiciel Darwin et des outils de type « tableur » permettant la gestion. En tout état de cause, ce choix devra être fait sur la base d'une valeur ajoutée « orientée client ».

3.2.3.3. Pour une meilleure dynamique des connaissances pour l'action : accessibilité des résultats, mise en réseau des acteurs

La valorisation des résultats est le parent pauvre de l'ensemble des actions financées par le CASDAR. L'accessibilité des résultats par les SB, les intervenants ou les agriculteurs progresse, par exemple au travers de la mise en place du portail national prévu pour 2017. L'inter-opérabilité des systèmes d'information devrait permettre de diffuser plus rapidement les résultats. Toutefois, il reste nécessaire de rendre accessible, et plus rapidement, les résultats du PNDAR à l'ensemble des bénéficiaires finaux, en élargissant la gamme des livrables et des stratégies de diffusion.

De plus, la mise en réseau des acteurs au travers d'une animation régionale et nationale devrait permettre d'accélérer le partage des bonnes pratiques. L'action des têtes de réseau au niveau national devra permettre de favoriser les échanges inter-régionaux.

La capitalisation des résultats devra contribuer, dans les projets proposés, à une vision plus pertinente des progrès à réaliser au-delà de l'état de l'art.

3.2.3.4. Pour une interaction renforcée avec les autres programmes nationaux

Le PNDAR intervient en complémentarité sur la thématique de l'agro-écologie avec d'autres programmes de dimension nationale, par exemple les autres composantes du PAE (ECOPHYTO, AMBITION BIO, ...) ou les Plans Alimentaires Territoriaux. Le développement rural étant une dimension de ces programmes, une interaction renforcée contribuerait à une meilleure dynamique des connaissances et une meilleure efficacité opérationnelle. C'est au niveau régional que la nécessité de coordination apparaît la plus forte.

3.3. Interaction avec la politique régionale et européenne

Sur la thématique de l'agro-écologie, le PNDAR intervient en complémentarité avec d'autres programmes de dimension régionale ou européenne, qu'ils soient au niveau des fonds régionaux, des fonds structurels européens pour lesquels les Régions sont autorité de gestion, ou des fonds communautaires. Il semble illusoire de chercher à harmoniser les processus du PNDAR avec ceux des régions (chacune ayant par ailleurs le sien), et ceux de la Commission Européenne. Toutefois, une marge de progrès apparaît dans les interactions avec le niveau régional afin de partager les bonnes pratiques et optimiser la complémentarité dans les appels à projets (contenu, format, modalités de suivi) plutôt que les processus se déroulent de manière non concertée.

Au sein du deuxième pilier de la PAC, ces financements couvrent une large gamme d'activités (investissement, conseil, coopération, ...) et nécessitent des cofinancements d'autres partenaires (autres collectivités locales que la région, agences de l'eau, ...). Une synergie avec ces cofinanceurs doit être recherchée concernant les cibles, les publics, les modalités.

Compte-tenu des instances déjà existantes au niveau régional (COREAMR, COREDEF, CRAE), il ne semble pas opportun de créer un nouveau dispositif mais plutôt de s'insérer dans un dispositif existant.

La mission note l'interaction avec le PEI-Agri, qui semble devoir être un des points forts pour permettre l'accélération du transfert des résultats sur le terrain.

4. PROPOSITIONS D'ÉVOLUTION DE LA STRUCTURATION DU PNDAR

A la lumière des enseignements de l'évaluation et des analyses de la mission quant à l'existence de marges de progrès dans (i) la promotion des pratiques agro-écologiques, (ii) la gouvernance, du pilotage et de la gestion et (iii) la coordination avec les autres autorités publiques, le présent chapitre présente les propositions d'évolution de la structuration du PNDAR en deux parties :

- d'abord en regroupant en six orientations des suggestions d'actions opérationnelles issues du rapport d'évaluation et des travaux de la mission,
- puis en les ordonnant dans un plan d'action structuré dans le temps.

Ces orientations et les actions suggérées recoupent très largement des diagnostics précédemment formalisés dans la note d'orientation et dans des circulaires ultérieures, qu'il s'agit pour l'essentiel de renouveler pour certains aspects, d'ajuster pour d'autres.

4.1. Orientations

4.1.1. Développer l'animation régionale sur le thème de l'agro-écologie

Cette première orientation est fondamentale pour concrétiser les ambitions affichées par la note d'orientation de 2013 : objectif de développement de l'agro-écologie et décloisonnement de la gouvernance et des intervenants.

4.1.1.1. Le décloisonnement de la gouvernance et des intervenants

L'action prioritaire à cet égard est la mise en place, dans un pas de temps court, d'une animation régionale en cohérence avec l'animation nationale (dont le portail national). Pour ce faire, la désignation d'un chef de projet est nécessaire. La définition de sa feuille de route, sa sélection et le suivi de son action relèvent de l'action conjointe de la DRAAF et des acteurs régionaux.

Cette animation régionale devra être attentive à :

- affecter du temps à des échanges pour le repérage de l'innovation,
- inviter de nouveaux acteurs dans les échanges entre intervenants,
- renouveler l'ambition des projets pilotes régionaux (PPR),
- favoriser les regroupements entre projets initiés par les porteurs.

En parallèle, la création dans le meilleur délai d'un annuaire partagé en ligne des intervenants, en commençant par les acteurs des régions volontaires, les membres des RMT et les lauréats d'AAP, permettra aux intervenants et structures les plus conscients de cette nécessité de décloisonnement, de la concrétiser par leurs initiatives.

Dans un second temps, la mobilisation des intervenants pour mettre en place une animation entre pairs, en disposant des événements et des espaces virtuels dédiés, pourra viser à renouveler outils, méthodes et guides pratiques destinés à cibler de nouveaux publics.

4.1.1.2. L'orientation agro-écologique

L'évaluation à mi-parcours étant plutôt positive quant à la réalité de l'orientation agro-écologique, les besoins d'actions sur ce point sont moins novateurs.

Il est évidemment logique de faire de la révision à mi-parcours une étape de mise à jour des programmes pluriannuels et des appels à projets récurrents pour en conforter l'orientation agro-écologique, notamment par l'introduction de thématiques insuffisamment traitées.

L'ouverture aux intervenants d'un concours pour définir un logo du PNDAR permettra à la fois de faire réfléchir aux attributs permettant de visualiser l'orientation agro-écologique, de mettre en avant le lien entre PNDAR et agro-écologie dans tous les documents du PNDAR et d'affirmer la place du PNDAR comme composante dédiée au développement agricole au sein du PAE, financée par le CASDAR.

4.1.2. Renouveler le repérage et le soutien de l'innovation

L'ensemble du dispositif de développement agricole et rural demeure marqué par une conception descendante de la diffusion de l'innovation, d'où une certaine lourdeur pour concrétiser le processus d'innovation en réseau promu notamment par l'agro-écologie et que la note d'orientation de 2013 entendait soutenir. Les besoins d'action pour concrétiser cette orientation interpellent à la fois l'animation régionale et le pilotage national.

Dans le cadre du pilotage des PPR (qui doivent demeurer modulables), il conviendra d'organiser des rencontres entre recherche et agriculteurs innovateurs, notamment des GIEE, et en rendre compte à l'animation régionale. Les ONVAR devront être mieux mobilisés afin de profiter de la spécificité de leur public et de leurs méthodes.

Quant au pilotage national, il lui faudra :

- tant dans les programmations annuelles que dans les AAP, introduire la nécessité d'explicitier la méthode d'accompagnement et les livrables, qui doivent être spécifiques des différentes catégories d'agriculteurs (par exemple, en difficulté structurelle),
- orienter les AAP vers les champs d'innovation insuffisamment traités (comme les services écosystémiques, la qualification « haute valeur environnementale » des exploitations, le soutien à l'innovation sociale), mais aussi, avec l'aide des RMT, les thématiques non précédemment couvertes,
- réviser et faire connaître les grilles de notation des projets candidats aux AAP, élargir la composition des jurys de sélection des projets aux représentants des acteurs économiques et assurer une formation des membres des jurys en cohérence.

4.1.3. Prioriser la dissémination et la valorisation des résultats

Tant l'évaluation que les avis recueillis par la mission situent la valorisation des résultats comme un parent pauvre de l'ensemble des actions financées par le CASDAR. Même si cette appréciation peut être discutée, par exemple en soulignant que la réalité de la diffusion n'est ni décrite ni mesurée, ou encore que l'impact d'une pratique comme la diffusion via l'enseignement technique agricole est une mesure de long terme, la mission reprend à son compte les suggestions d'actions opérationnelles du rapport d'évaluation et les complète. Deux éléments d'orientation structurent l'ensemble de ces suggestions : la conception et l'exploitation d'un portail spécifique en cours d'élaboration par l'ACTA et l'APCA, et la culture des bonnes pratiques de pilotage des actions.

4.1.3.1. S'appuyer sur l'existence d'un portail spécifique

Concernant ce portail, le rapport d'évaluation suggère des actions relatives à sa conception et à

son exploitation, qui relèvent plutôt d'une politique de l'offre :

- définir le processus d'alimentation, privilégier la participation volontaire et directe des intervenants, l'implication des GIEE, une double structuration nationale et régionale, l'ouverture aux acteurs de l'agro-écologie non financés par le CASDAR, le lien au PEI-Agri,
- rechercher la compatibilité de la présentation des projets avec le format des résumés longs de H2020. Assurer le caractère concret de l'information via des relectures croisées entre intervenants,
- développer une ingénierie de la capitalisation. Mobiliser des ressources humaines suffisamment importantes pour des expertises collectives.

La mission ajoute deux suggestions participant de la même intention de faire de ce portail l'outil central de partage des résultats, en stimulant son usage :

- faire du portail un outil de l'animation régionale,
- dans toute candidature en réponse à un AAP et dans toute programmation annuelle, imposer l'exploitation de l'information accessible *via* ce portail.

4.1.3.2. Mieux intégrer la valorisation et la diffusion dans la conception des dispositifs et l'évaluation des actions financées

Le rapport d'évaluation identifie qu'une part de la valorisation, indépendamment de l'existence du portail, est conditionnée par les pratiques de pilotage quant au lancement des AAP, à l'évaluation des projets, à la liquidation des financements. Quelle que soit l'organisation du pilotage, le souci de cultiver et de capitaliser les bonnes pratiques nécessite d'y consacrer du temps et de s'appuyer sur le retour d'expérience, tant des agents que des auditeurs.

4.1.3.3. Segmenter les stratégies de conseil des structures bénéficiaires

La population agricole bénéficiaire habituelle des actions de développement agricole et rural demeurant réduite, l'accélération de la TAE passe par l'atteinte de nouvelles catégories d'agriculteurs. Pour engager la construction de nouvelles stratégies de conseil et de valorisation adaptées aux besoins des différentes catégories d'agriculteurs, la mission suggère une auto-évaluation à mi parcours, par les structures bénéficiaires, de la segmentation de leur stratégie.

4.1.4. Affirmer la gouvernance, rationaliser le pilotage

La gouvernance et le pilotage du PNDAR sont au service des objectifs de celui-ci, et c'est pourquoi le présent rapport a d'abord traité des orientations relatives à ces objectifs. Ceci précisé, la mission estime fondamentale une évolution de la gouvernance et du pilotage pour, en en rendant le schéma lisible et efficace, faire en sorte que le PNDAR soit bien un programme d'orientation et de mise en cohérence de l'action des structures bénéficiaires et des intervenants, et non pas une collection d'actions financées par le CASDAR. Dans un tel schéma :

- la CT-CSO-DAR est en charge des orientations stratégiques du PNDAR en s'appuyant sur tous travaux de prospective mobilisables par ses membres et sur les avis d'un conseil scientifique et technique dédié,
- le pilotage opérationnel du CASDAR est assuré par une autorité unique, quand bien même la mise en œuvre et la gestion des différents dispositifs peuvent demeurer réparties entre diverses entités administratives.

4.1.4.1. Gouvernance du PNDAR

La fonction stratégique de la CT-CSO-DAR doit être animée par une vision prospective des fronts de l'innovation en agriculture, mais également de la mission de développement agricole et des évolutions institutionnelles. Ceci doit lui permettre de proposer de nouvelles orientations de la politique de développement agricole ou des adaptations aux évolutions la concernant. Cela passe par une accélération de la mise en œuvre du protocole relatif à la gouvernance de mai 2016 et par la mise en place du suivi du pilotage thématique transversal prévu par la circulaire du 20 juin 2013.

La mission estime nécessaire la constitution d'un conseil scientifique et technique du PNDAR :

- afin de stimuler la réflexion stratégique de la CT-CSO-DAR, en complément des réflexions et travaux mobilisables par les membres de cette dernière,
- pour bien distinguer cette fonction de conseil stratégique du PNDAR de la fonction d'évaluation des projets et de conseil des structures bénéficiaires, qui relève du conseil scientifique de chacune d'entre elles¹¹.

Dans ce schéma, les dispositifs opérés par FAM le sont dans un cadre contractuel de mise en œuvre du financement CASDAR. La contribution des conseils spécialisés pour prendre en compte la réalité des diverses filières doit toutefois être conservée, probablement au niveau du conseil scientifique et technique du PNDAR.

Sur un tout autre plan, l'affirmation de cette gouvernance permettra de structurer autour des objectifs du PNDAR la communication des divers opérateurs, les rapports d'activité et le dialogue DRAAF-Région.

4.1.4.2. Pilotage de l'outil CASDAR

La mission recommande l'évolution vers une autorité unique en charge du pilotage opérationnel du CASDAR à partir de 2021. Cette autorité devra être désignée par le ministre. Cette évolution pourrait être initiée dès 2017, avec la mise en place d'une entité formelle de coordination de l'action des pilotes de programmes (DGER et DGPE).

La répartition de la gestion entre diverses entités administratives comporte, outre l'intérêt pratique de disposer des ressources humaines ad hoc sans bouleverser les affectations, l'atout de concerner l'ensemble des directions d'administration centrale et de FAM, au travers de la gestion de dispositifs financés par le CASDAR, sur la problématique du PNDAR, et d'être ainsi un utile facteur de transversalité.

Pour la lisibilité et l'efficacité du PNDAR, la mission suggère à l'autorité de pilotage les actions opérationnelles ci-après :

- inscrire au programme de la CT-CSO-DAR la définition du champ opérationnel de chaque volet du CASDAR (programmes pluriannuels, AAP, actions transversales), les modalités de leur coordination et rationaliser la palette des interventions,
- confirmer dans le texte des AAP la valeur attendue des projets candidats par rapport aux actions des programmes pluriannuels,
- inviter de nouveaux acteurs dans le processus de rédaction et les comités de sélection des AAP,
- expliciter, dans les contrats d'objectifs APCA et ACTA, les disparités de rôle et de traitement des structures bénéficiaires, chambres d'agriculture et instituts techniques,

¹¹ Relativement aux conseils scientifiques des SB, on notera que la mise en place du conseil scientifique des ONVAR doit permettre de clarifier la question du pilotage conjoint entre associations, Coop de France et autres coopératives.

- intégrer dans les programmes pluriannuels des instituts techniques les actions de gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC) correspondant à la mise en œuvre de leurs engagements, tant pour accélérer l'impact de leurs actions que pour faciliter la mobilisation des outils nationaux et européens de financement de projet. L'échéance du renouvellement de la qualification des instituts techniques courant 2017 doit être mise à profit pour ce faire,
- mettre en place, au plus tard pour l'exercice 2020, un système d'information unique de gestion administrative pour l'ensemble des interventions du CASDAR valorisant les retours d'expérience de Darwin et de FAM.

La rationalisation du pilotage doit permettre de favoriser la synergie des structures bénéficiaires et préciser la contribution de chacune à la TAE en identifiant les champs de complémentarité et de coopération. Ceci passe par une étape conjointe aux structures bénéficiaires lors de la construction des contrats et programmes pluriannuels.

On notera enfin l'utilité de la mise en place d'une entité régionale de concertation du pilotage, distincte et complémentaire de l'entité d'animation évoquée en 4.1.1.1, pour à la fois assurer la participation de l'ensemble des parties prenantes au pilotage des actions régionalisées du PNDAR (par exemple les PPR) et assurer la coordination avec les autres autorités en charge de dispositifs intervenant dans le champ du développement agricole et rural (Régions avec les PEI-Agri, Agences de l'Eau avec leurs programmes d'intervention, ...). La mission suggère que ce rôle soit confié à un groupe de travail issu du COREAMR.

4.1.5. Adapter et insérer le CASDAR

L'insertion régionale et européenne de l'outil CASDAR avait été souhaitée par la note d'orientation de 2013. En reprenant ce souhait décliné en suggestions d'actions opérationnelles, la mission insiste sur la nécessaire primauté des orientations du PNDAR par rapport à la mise en œuvre de l'outil CASDAR, et donc que l'insertion ne doit pas être réduite à la coordination de règles administratives ou financières.

4.1.5.1. Préparer le prochain PNDAR qui orientera l'affectation du financement CASDAR

Les suggestions d'action pour ce faire consistent à :

- intégrer dans la synthèse à mi parcours les évaluations propres à chaque famille,
- expliciter que la conformité aux orientations du PNDAR est à prendre en considération lors des audits réalisés par le CGAAER et intégrer courant 2019 les enseignements de ces missions pour préparer la suite,
- piloter les actions thématiques transversales (ATT) comme des projets stratégiques préparant les évolutions du PNDAR et définir leurs apports techniques et organisationnels à l'horizon 2019,
- préparer le PNDAR post 2020 avant la fin de l'année 2019.

4.1.5.2. Améliorer l'insertion et la synergie avec les dispositifs européens et régionaux

Il conviendra de :

- faire de la complémentarité entre projets du PEI-Agri et projets soutenus par le CASDAR en région un sujet récurrent de l'entité régionale de concertation du pilotage mentionnée au 4.1.4.2,

- organiser un séminaire d'échanges (annuel, voire semestriel) PNDAR-PEI mobilisant les gestionnaires de programmes et les animateurs régionaux,
- rechercher une convergence avec les méthodes existantes à l'échelle européenne pour l'identification des projets et utiliser le menu et les outils de capitalisation du PEI-Agri,
- faire évoluer les programmes pluriannuels des IT vers une plus grande mobilisation des outils européens de financement de projet.

4.1.6. Mettre en place des indicateurs et préparer l'évaluation de l'impact

La volonté des pilotes du programme de développer une culture de construction et l'usage d'indicateurs au sein des structures bénéficiaires ne faisant aucun doute, les réalisations en la matière achoppent encore sur les points suivants :

- d'une part les indicateurs rencontrés, orientés moyens et activités, apparaissent hétérogènes,
- d'autre part on note l'absence d'indicateurs d'impact.

Compte tenu de la difficulté de progresser dans ce domaine du fait de la diversité des SB et de la nécessité d'un effort prolongé pour enregistrer des améliorations, la mission suggère que le pilotage du programme se focalise sur des actions suffisamment simples pour être lisibles :

- engager une réflexion sur les indicateurs d'impact, à soumettre rapidement à la CT-CSO-DAR de façon à disposer de premières propositions fin 2019, avec comme cahier des charges leur nombre réduit et la facilité de leur renseignement. Cette réflexion est à confier au conseil scientifique et technique du PNDAR dès sa mise en place, et pourrait nécessiter une étude spécifique,
- établir un socle commun d'indicateurs de moyens et d'activité tout en laissant à la SB la possibilité de définir un ou deux indicateurs qui lui soient spécifiques ; notamment, introduire dans la programmation annuelle des IT un indicateur de GPEC conforme au chapitre V du contrat d'objectifs de l'ACTA ; la mission recommande l'introduction d'un indicateur de même type dans les contrats d'objectifs ou les programmes pluriannuels des autres SB. En outre, la mission suggère que les audits de conformité confiés au CGAAER soient mobilisés pour progresser dans cette dimension en demandant aux auditeurs d'une part de vérifier la fourniture des indicateurs prévus, d'autre part de qualifier la capacité de ces indicateurs à rendre compte de l'action des entités auditées.

4.2. Mise en œuvre d'un plan d'action

La conception d'un plan d'action visant à concrétiser les orientations et suggestions d'action présentées en première partie de ce chapitre découle d'une double conviction :

- rien ne se fera sans l'assentiment des structures bénéficiaires, qui peuvent partager une grande partie des diagnostics et recommandations précédemment portés sur le fonctionnement du PNDAR,
- en même temps, s'en remettre à leur seule bonne volonté risquerait de conforter le statu quo. De ce fait, rien ne se fera sans une impulsion issue d'un pilotage renouvelé par sa propre rationalisation et d'une gouvernance pleinement légitime.

De là vient l'idée que c'est ce renouvellement du pilotage qui doit être d'abord entrepris, de façon à ce qu'il puisse conduire avec les SB, durant la deuxième période du présent PNDAR, les réflexions et expérimentations destinées à mettre en œuvre dès 2021 un PNDAR renouvelé.

En reprenant ainsi les suggestions d'actions présentées au service des orientations retenues, certaines doivent faire l'objet d'une recommandation pour une mise en œuvre dès 2017 tandis que, pour les autres, elles auront à être mise en œuvre ultérieurement, avec des modalités qui pourront dépendre de ce qui aura été fait en 2017, donc que la seule recommandation à ce stade est de ne pas les oublier pour conserver la cohérence globale de l'évolution.

4.2.1. Adaptations à introduire dès 2017

Dans cette logique, la mission formule quatre recommandations. La première est adressée au Ministre et à son cabinet, les trois autres au pilotage du programme (DGER et DGPE).

- R1.** Franchir dès 2017 une première étape vers une gouvernance et un pilotage unifié pour le PNDAR dans son ensemble :
- confirmation de la CT-CSO-DAR comme instance de gouvernance stratégique,
 - mise en place d'un conseil scientifique et technique du PNDAR,
 - mise en place d'une entité formelle de coordination de l'action des pilotes de programme.

Le contenu de cette recommandation est présenté pour l'essentiel dans la partie 4.1.4. L'affirmation de la CT-CSO-DAR comme instance stratégique doit l'amener à ne plus être encombrée par des considérations d'intendance de mise en œuvre.

- R2.** Procéder à des ajustements de la programmation pluriannuelle des structures bénéficiaires en mettant à profit l'échéance de la mi-parcours, qui est aussi celle du renouvellement de la qualification des têtes de réseaux et instituts techniques :
- renforcer l'orientation agro-écologique par introduction des thématiques non encore traitées,
 - obtenir une segmentation des stratégies de conseil des structures bénéficiaires,
 - réaffirmer une GPEC favorable à la mobilisation des outils européens et nationaux de financement de projet.

Les trois items de cette recommandation sont présentés respectivement en 4.1.1.2, 4.1.3.3 et 4.1.4.2.

- R3.** Soutenir la mise en place par l'APCA et l'ACTA d'un portail national sur lequel l'animation régionale doit pouvoir s'appuyer.

Le 4.1.3.1 détaille les avantages à tirer de l'existence de ce portail.

- R4.** Créer une communauté des intervenants PNDAR partageant la compréhension du programme et de ses objectifs :
- par la création d'un annuaire partagé en ligne des intervenants,
 - par l'ouverture aux intervenants d'un concours pour définir un logo du PNDAR.

Cette dernière recommandation, même si son importance peut paraître limitée, est une mesure immédiatement opérable pour soutenir l'orientation d'animation régionale sur le thème de l'agro-écologie décrite en 4.1.1, dont le déploiement est attendu sur 2018 et 2019.

4.2.2. Réflexions et expérimentations à opérer en 2018 et 2019

La période 2018-2019 sera celle de la mise en œuvre de beaucoup des suggestions d'actions devant concourir aux cinq premières orientations précédemment identifiées, ce qui permettra d'en tirer un premier retour d'expérience pour la préparation du PNDAR suivant. Plutôt que de les reprendre en détail, la recommandation suivante vise à les conserver à l'esprit pour les concrétiser dès l'exercice 2018. Cette recommandation est adressée au pilotage du programme.

R5. Poursuivre dès 2018 l'adaptation du PNDAR, notamment :

- généraliser l'animation régionale sur le thème de l'agro-écologie, notamment par l'exploitation d'un espace virtuel dédié aux échanges entre intervenants,
- s'appuyer sur l'existence du portail national pour la valorisation des résultats,
- poursuivre la rationalisation du pilotage du CASDAR.

Les trois items cette recommandation sont détaillés respectivement en 4.1.1.1 , 4.1.3.1 et 4.1.4.2.

La mission souhaite toutefois formuler une recommandation spécifique relative à la mise en place des indicateurs, tant le sujet est à la fois difficile et indispensable. Cette recommandation est adressée à la gouvernance et au pilotage du programme.

R6. Sur la période 2018-2019, préparer un dispositif d'indicateurs pour le futur PNDAR :

- resserrer et normaliser les indicateurs de moyens et d'activité,
- élaborer une ligne de conduite en matière d'indicateurs de résultat,
- mobiliser les audits de conformité confiés au CGAAER pour nourrir ces deux évolutions.

Le contenu de cette recommandation est détaillé en 4.1.6.

4.2.3. La préparation dès 2020 d'un PNDAR renouvelé

Pour être opérationnel dès 2021, le PNDAR renouvelé doit être préparé et concerté courant 2020. Cette préparation doit tenir compte du retour d'expérience du PNDAR en cours, y compris les évolutions à mi parcours suite au présent rapport. D'où la recommandation, adressée au pilotage du programme, d'un rétro-planning de préparation débutant à la fin 2019, au risque sinon d'une incertitude quant aux objectifs et méthodes au moment d'enclencher la mise en œuvre.

R7. Organiser fin 2019 une évaluation anticipée de la mise en œuvre du PNDAR 2014-2020 et des adaptations opérées, de façon à ce que ses résultats soient compatibles avec le déroulement sur 2020 du processus de préparation du nouveau PNDAR.

CONCLUSION

L'évaluation réalisée courant 2016 a à la fois confirmé la pertinence du PNDAR 2014-2020 et pointé des marges d'amélioration dans les champs de la cohérence interne, de la cohérence externe et de l'efficacité de mise en œuvre. Les recommandations formulées en complément du rapport d'évaluation, ainsi que les travaux de la mission, conduisent à identifier une cinquantaine de suggestions d'actions susceptibles de concrétiser ces marges d'amélioration.

Pour l'efficacité de leur mise en œuvre, ces suggestions doivent être ordonnancées dans un plan d'action qui identifie à la fois les articulations logiques qui les relient et les fenêtres d'opportunité pour leur mise en œuvre.

Au bout de cette analyse, deux recommandations à mettre en œuvre dès 2017 apparaissent fondamentales pour engager l'ensemble de l'évolution préconisée en fidélité à la note d'orientation de 2013 : concrétiser l'émergence d'une gouvernance et d'un pilotage unifié pour le PNDAR dans son ensemble et ajuster à mi-parcours la programmation pluriannuelle des structures bénéficiaires.

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

**Direction
générale de
l'enseignement
et de la recherche**

**Direction générale de la
performance économique
et environnementale des
entreprises**

19, avenue du Maine
75349 Paris 07 SP

Monsieur le vice-président du Conseil général
de l'Alimentation, de l'Agriculture et des
Espaces Ruraux (CGAAER)
251, rue de Vaugirard
75 732 PARIS cedex 15

Dossier suivi par :
Elisabeth LESCOAT

Mél : elisabeth.lescoat@agriculture.gouv.fr

Tél. : 01 49 55
Fax : 01 49 55 80 98

Objet : Evolution du PNDAR pour la période 2018-2020 suite à l'évaluation à mi-parcours du
PNDAR

Réf. : SDRICI

Paris, le **21 FEV. 2017**

Le programme de travail 2017 de la section 5 du CGAAER comporte, dans son volet Développement agricole et innovation, la conduite d'une mission sur l'évolution du PNDAR pour la période 2018-2020 à la suite de l'évaluation à mi-parcours du PNDAR 2014-2016. Le présent courrier a pour objet de préciser le contexte et le contenu de cette étude et d'en définir le calendrier.

Le Programme national de développement agricole et rural (PNDAR), les contrats d'objectifs en cours avec les têtes de réseau chargées du développement agricole et rural (ACTA, APCA) et les programmes de Coop de France et des Organismes à vocation agricole et rural (ONVAR) couvrent la période 2014-2020 afin de correspondre au pas de temps des programmes européens et régionaux. Ils prévoient une clause de rendez-vous à mi-parcours afin de ré-orienter si nécessaire leurs actions.


Afin de préparer cette étape, le MAAF a commandité une évaluation à mi-parcours du PNDAR 2014-2020. Cette dernière a été réalisée en 2016 par deux cabinets d'étude, ACTEON et TERCIA, sélectionnés dans le cadre d'un marché public. D'autres études ont été conduites par le CGAAER pour évaluer l'activité de recherche-développement conduite par différents organismes et financée par le CASDAR (voir liste en annexe). Une évaluation à mi-parcours des RMT agricoles a également été conduite en novembre 2016 par une commission spécifique composée de membres du COST de l'ACTA et du CS de l'APCA. Par ailleurs, les instituts techniques et les chambres d'agriculture vont réaliser en 2017 le bilan de leurs programmes annuels sur la période 2014-2016.

Dans la prolongation de la mission réalisée en 2012 par MM GOSSET, DREYFUS et BOURDREUX pour préparer les orientations du PNDAR 2014-2020, nous sollicitons la désignation d'une équipe du CGAAER qui serait chargée de l'exploitation des audits et évaluations réalisées afin de fournir des éléments d'analyse permettant d'infléchir les orientations mais également de proposer des évolutions de la structuration du PNDAR pour la période 2018-2020, au regard des conclusions de l'évaluation réalisée en 2016. Elle pourra également recueillir l'avis des experts qu'elle jugera utile, ainsi que des comités scientifiques de l'ACTA, de l'APCA, de Coop de France et des ONVAR.

Un comité de pilotage ad-hoc, animé par les deux sous-directions concernées de la DGER et de la DGPE, sera constitué pour accompagner la mission.

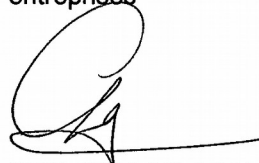
Nous vous précisons que cette mission devra être achevée pour **le 30 juin 2017** et que les frais de mission sont à la charge de la fonction support du programme 776 (CASDAR) gérée par la DGER.

Le directeur général de l'enseignement et de la
recherche-développement



Philippe VINÇON

La directrice générale de la performance
économique et environnementale des
entreprises



Catherine GESLAIN-LANEELLE

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre en 2017
BOISSIERE Daniel	MAA-DGER	Adjoint au Sous-directeur recherche innovation et coopérations internationales	13/3, 24/5, 15/6
BOSSUAT Hervé	MAA-DGPE	Chargé de mission au Bureau du développement agricole et des chambres d'agriculture	13/3, 24/5, 15/6
LESCOAT Elisabeth	MAA-DGER	Chef du bureau du Développement agricole et des partenariats à l'innovation	13/3, 24/5, 15/6
THURIET Thierry	MAA-DGPE	Chef du bureau Bureau Développement agricole et chambres d'agriculture	13/3, 15/6
MEYNARD Jean-Marc	INRA	Président du Comité Scientifique APCA	12/5
DOUEL Frédéric	FranceAgriMer	Chef du Service des Aides Nationales, de l'Appui aux Entreprises et à l'Innovation	5/5
HUYGHE Christian	INRA	Président du Conseil d'Orientation Scientifique et Technique de l'ACTA	2/5
LESAFFRE Benoît	MAA-CGAAER	Président du Conseil Scientifique de Coop de France	24/4
SCHWARZ Pierre	MAA-DGPE	Sous-Directeur Performance environnementale et valorisation des territoires	26/4, 24/5
VISSAC Philippe	ACTA	Directeur Technique	29/5
SAINT-PIERRE Claude	TERCIA	Gérante	12/4, 21/4

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre en 2017
KAO Cyril	MAA-DGER	Sous-Directeur de la recherche, de l'innovation et des coopérations internationales	13/3, 26/4, 24/5, 15/6
GRENIER Pierre	MAA-DGER	Chef du Bureau de la Finalisation de la Recherche	13/3, 24/5, 15/6
RIFFARD Dominique	MAA-CGAAER	Coordinateur des audits CASDAR	28/3
MARTY Sylvain	MAA-CGAAER	Auditeur FAM	24/4
JACQUIAU Laurent	MAA-DGAL	Bureau des semences et de la protection intégrée des cultures	24/5, 15/6

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

AAP	Appel A Projets
ACTA	Association de Coordination Technique Agricole
ACTIA	Association de Coordination Technique pour l'Industrie Agroalimentaire
ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
APCA	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture
CASDAR	Compte d'Affectation Spéciale "Développement Agricole et Rural"
CGAAER	Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (MAAF)
CIRAD	Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CIVAM	Centre d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural
COREAMR	Commission Régionale de l'Economie Agricole et du Monde Rural
COREDEF	Comité d'Orientation REcherche DEveloppement Formation
COST	Comité d'Orientation Scientifique et Technique
CRA	Chambre Régionale d'Agriculture
CRAE	Commission Régionale pour l'Agro-Ecologie
CS	Comité Scientifique
CST	Comité Scientifique et Technique
CT-CSO	Commission Technique Développement Agricole et Rural du Conseil Supérieur d'Orientation
CUMA	Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole
DGAL	Direction Générale de l'Alimentation (MAA)
DGER	Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche (MAA)
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DRAAF	Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (MAA)

ETP	Équivalent temps plein
FAM	FranceAgriMer
FEADER	Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
GIEE	Groupement d'Intérêt Economique et Environnemental
GIS	Groupement d'Intérêt Scientifique
INRA	Institut National de la Recherche Agronomique
IRSTEA	Institut de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture
IT	Instituts Techniques
MAA	Ministère de l'Agriculture de l'Alimentation
ONVAR	Organisme National à Vocation Agricole et Rurale
PAC	Politique Agricole Commune
PEI	Partenariat Européen pour l'Innovation
PEI-Agri	Partenariat Européen pour l'Innovation productivité et développement durable de l'agriculture
PNDAR	Programme National de Développement Agricole et Rural
PPR	Projet Pilote Régional
R&D	Recherche et Développement
RMT	Réseau Mixte Technologique
SB	Structure Bénéficiaire

Annexe 4 : Glossaire

Le présent glossaire reprend celui du rapport d'évaluation

Agro-écologie. Les parties prenantes du PNDAR emploient ce terme dans plusieurs sens : (1) Dans la politique agricole nationale, l'agro-écologie associe 4 dimensions : (a) la synergie entre initiatives publiques, (b) le redéveloppement des démarches collectives d'agriculteurs et (c) la mobilisation des données des systèmes de production agricole, au service de (d) la transition vers une agriculture multiperformante, réduisant ses impacts et valorisant les aménités produites. (2) Dans le cadre de la recherche agricole française, l'agro-écologie mobilise les relations systémiques entre production agricole et écosystème, à tous les niveaux, de la parcelle à l'exploitation agricole et au territoire, au service de la réduction des impacts environnementaux ou de la production d'aménités. (3) Pour les mouvements associatifs, l'agro-écologie désigne une démarche historique de rupture par rapport à l'agriculture dite conventionnelle.

Associations. Dans l'évaluation, le terme « association » est employé pour désigner les structures du monde associatif, c'est-à-dire les organismes qualifiés d'ONVAR (organisme national à vocation agricole et rurale) autres que les coopératives. Sur le plan juridique, des structures bénéficiaires du CASDAR variées, dont les instituts techniques agricoles, ont un statut d'association.

Bénéficiaires. (1) Les bénéficiaires finaux du PNDAR sont constitués par l'ensemble des agriculteurs. (2) Les structures bénéficiaires du programme sont les structures remplissant une mission publique de développement agricole au sens du code rural, dont une partie des agents est cofinancée à temps partiel par le CASDAR.

Besoin. Élément utile, voire nécessaire, et insuffisamment disponible. Un programme public est utile lorsqu'il répond aux besoins des publics ciblés. Dans le champ de la politique publique de développement agricole, les besoins, définis dans le code rural, sont relatifs à « l'adaptation de l'agriculture aux évolutions scientifiques, technologiques, économiques et sociales dans le cadre des objectifs de développement durable ».

Compte d'affectation spéciale. Les comptes d'affectation spéciale, par exception à la règle de l'universalité des recettes fiscales, peuvent être affectés à un usage spécifique. Ils restent définis comme une dépense publique, comptabilisés dans le budget de l'Etat. En 2016, le CASDAR est l'un des 18 comptes d'affectation spéciale en France.

Décloisonnement. Le MAA et l'INRA emploient le terme de decloisonnement pour désigner l'objectif de renforcement des collaborations entre opérateurs de la R&D et du conseil aux

agriculteurs en France, et en particulier entre familles de structures bénéficiaires.

Développement agricole. Terme historique désignant en France depuis les années 1960 la vulgarisation agricole, mettant en avant la participation des agriculteurs et de leurs organisations professionnelles à la définition des actions de conseil les concernant. Le code rural définit le développement agricole. Les structures bénéficiaires emploient des termes diversifiés autres que le développement agricole pour désigner leur activité (recherche appliquée, innovation, conseil, formation, accompagnement).

Développement agricole et rural. Terme désignant le développement agricole depuis 2002, mettant en avant l'inclusion des acteurs ruraux non agricoles, notamment les collectivités locales, dans les publics cibles des structures bénéficiaires. Il est utilisé uniquement dans les acronymes de gestion du programme. Il est sans rapport avec la politique de développement rural (second pilier de la politique agricole commune).

Dispositif. Modalité de mise en œuvre du CASDAR dans le cadre du PNDAR.

Famille. Terme proposé par l'évaluation pour désigner les catégories d'opérateurs de la R&D et du conseil en France, qui sont les catégories de structures bénéficiaires du programme autres que la recherche. Les parties prenantes emploient le terme de réseau pour la famille des chambres d'agriculture et celle des instituts techniques agricoles. Le MAAF emploie le terme d'ONVAR pour désigner la famille des organismes associatifs, bénéficiaires plus récents, chacun constituant un réseau. En 2014-2020, la famille des coopératives (au sens des coopératives d'approvisionnement et de collecte), représentées par leur syndicat Coop de France est incluse dans les ONVAR du point de vue de la gestion du programme.

Innovation ouverte. Processus d'innovation appelant des collaborations externes aux entreprises, complémentaires des ressources internes. En agriculture, ces collaborations prennent la forme de réseaux plus ou moins formels entre acteurs. L'innovation ouverte peut ou non donner lieu à la création de droits de propriété intellectuelle, les risques et bénéfices étant à partager entre partenaires.

Intervenants. Agents des structures bénéficiaires participant directement aux activités de R&D, de conseil ou d'animation cofinancées par le CASDAR. Les ITA les dénomment ingénieurs, les chambres d'agriculture conseillers ou coordinateurs, les associations à statut ONVAR animateurs. Dans les lycées agricoles, les intervenants sont responsables d'exploitation agricole ou enseignants.

Mi-parcours. Etape d'un programme ou projet conçue pour en adapter la définition et les modalités de mise en œuvre aux évolutions du contexte ou aux enseignements issus des premières années de mise en œuvre.

Mode projet. Conduite d'une action sous la forme d'un projet. Ceci demande en général la définition d'une équipe, dont un chef de projet, d'un budget, d'un calendrier, des résultats attendus au terme du projet et des modalités pour suivre l'avancement du projet.

Modes d'organisation. Eléments non techniques dans la gestion d'une exploitation agricole ou d'un ensemble d'exploitations au sein d'une filière ou sur un territoire. Le terme est retenu dans la formulation de la priorité du PNDAR pour décrire l'équilibre recherché entre l'innovation technique (relative aux systèmes de production) et l'innovation non technique.

Multipartenariat. Terme employé par le MAA pour désigner l'un des principes du PNDAR, la conduite de projets partagés associant les diverses familles de structures bénéficiaires, la recherche et les lycées agricoles publics.

Partie prenante. Ensemble d'acteurs partageant les mêmes intérêts vis-à-vis du programme évalué. L'analyse des parties prenantes apporte une vue d'ensemble de la structure des acteurs, au-delà des positionnements de structures individuelles.

Programme. Ensemble d'actions mobilisant de ressources financières au service d'un cadre stratégique commun et constitué de plusieurs projets (ou de sous-programmes).

Projet. Action ou ensemble d'actions sur une période précise, au bénéfice d'objectifs partagés. (1) Le PNDAR cofinance 2 types de projet, les projets de R&D conçus pour produire des innovations, ou des connaissances support de l'innovation, et les autres projets. Les autres projets peuvent être conçus pour renforcer les capacités des participants et/ou créer une dynamique de changement. (2) Le PNDAR est au service du projet agro-écologique pour la France, projet politique porté par l'Etat.

Région. Avec une majuscule, le terme désigne le Conseil régional. Sans majuscule, il s'agit de l'unité géographique et administrative.

Résultat. (1) Les résultats produits par les structures et projets dans le cadre du PNDAR comprennent des données (qui peuvent être réutilisables), des méthodes et des outils (principalement outils de conseil et outils informatiques) à destination des intervenants et/ou des agriculteurs, et des résultats capitalisables. Dans le cadre du programme, la diffusion des résultats auprès des destinataires peut différer entre ces 3 catégories. Les résultats sont distincts des livrables démontrant l'avancée du projet. (2) Les réponses aux questions évaluatives constituent les résultats de l'évaluation.

Système de suivi. Ensemble formé par un système d'information (un logiciel) et des indicateurs pour permettre un bilan régulier d'un programme, au bénéfice de son pilotage.

Territoire. Ensemble formé par un espace géographique, ses acteurs et la collectivité territoriale porteuse. Le PNDAR concerne les territoires de niveau régional et local.

Utilisateurs finaux. Ensemble de personnes et/ou entreprises concernés par les résultats des activités cofinancées par le PNDAR. Les exploitants agricoles sont à la fois un public cible et pour certains d'entre eux les décideurs élus des structures bénéficiaires et/ou des contributeurs aux activités.

Volet. Sous-ensemble d'un programme présentant une cohérence (de par son objectif stratégique et/ou ses acteurs), au service du pilotage du programme.