



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 12, n°1 | Mai 2021

Collectifs agricoles

La valeur ajoutée des « Organismes nationaux à vocation agricole et rurale » (Onvar) au développement territorial

Added Value of “National Organizations for Agricultural and Rural Development” (Onvar) to Territorial Development

Dominique Vollet, Hervé Bossuat, Pierre Gasselin, Pierre Labarthe, Frédéric Wallet, Anne-Sophie Barbarot, Maryline Filippi et Damien Rousselière



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/developpementdurable/18921>

DOI : [10.4000/developpementdurable.18921](https://doi.org/10.4000/developpementdurable.18921)

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Dominique Vollet, Hervé Bossuat, Pierre Gasselin, Pierre Labarthe, Frédéric Wallet, Anne-Sophie Barbarot, Maryline Filippi et Damien Rousselière, « La valeur ajoutée des « Organismes nationaux à vocation agricole et rurale » (Onvar) au développement territorial », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 12, n°1 | Mai 2021, mis en ligne le 26 mai 2021, consulté le 28 mai 2021. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/18921> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.18921>

Ce document a été généré automatiquement le 28 mai 2021.



Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

La valeur ajoutée des « Organismes nationaux à vocation agricole et rurale » (Onvar) au développement territorial

Added Value of “National Organizations for Agricultural and Rural Development” (Onvar) to Territorial Development

Dominique Vollet, Hervé Bossuat, Pierre Gasselin, Pierre Labarthe, Frédéric Wallet, Anne-Sophie Barbarot, Maryline Filippi et Damien Rousselière

- 1 Cet article propose la première analyse institutionnelle du rôle joué par l'ensemble des Organismes nationaux à vocation agricole et rurale (Onvar) dans le développement rural en France, notamment en raison du caractère récent de leur mode d'organisation collective. Le terme Onvar regroupe une diversité d'organismes aux histoires, pratiques et modalités d'actions très variées. La création de la catégorie Onvar est liée à l'évolution de l'une des modalités de mise en œuvre de la politique de développement agricole et rural en France (en plus du second pilier de la Politique agricole commune) : le Programme national de développement agricole et rural (PNDAR).
- 2 La reconnaissance des Onvar dans le PNDAR peut être datée de 2009 avec la mise en place d'un contrat d'objectifs commun à huit organismes (cf. encadré 1), à l'instar de ce qui avait été fait dès 2006 pour les réseaux des chambres d'agriculture et des instituts techniques. L'État modifie ainsi une partie des règles du jeu (ou institutions au sens de North, 1990) de mise en œuvre des politiques de développement rural, jusque-là largement cogérées avec les seuls acteurs du développement agricole et du syndicalisme majoritaire depuis les années 1960. Le fait d'être reconnu comme Onvar permet donc à des acteurs du développement rural d'accéder à des financements, mais également de participer plus directement à la construction des politiques rurales. Notre objectif est de questionner les effets de cette institutionnalisation du rôle des Onvar sur les modalités de leur contribution au développement rural. Pour cela, nous analysons plus spécifiquement les mécanismes par lesquels ces organisations collectives (toujours

au sens de North, 1990) répondent à certains objectifs des politiques agricoles, en particulier du PNDAR, et créent de la valeur ajoutée sur les territoires.

- 3 L'environnement institutionnel du développement rural ne doit pas simplement produire des normes, des règles du jeu entre une diversité croissante d'acteurs aux attentes plurielles (Torre et Wallet, 2020), mais aussi s'assurer de l'effectivité de ces règles. C'est là que les Onvar jouent un rôle crucial. Elles sont en mesure de renforcer la portée de ces nouvelles règles à travers leur rôle de « micro-institutions », c'est-à-dire de « dispositifs destinés à rendre effectives les règles requises par l'activité transactionnelle » (Ménard, 2003b). Le soutien financier et la reconnaissance de leur rôle dans le développement rural rendent-ils plus effective la politique de développement rural ? Une telle question est d'autant plus pertinente à poser que l'analyse de politique menée sur les documents de programmation 2014-2020 concernant le PDR (Plan de développement rural) a montré que la conception plurisectorielle du développement rural restait largement minoritaire en termes de financement par rapport à la « conception sectorielle agro-centrée » ou à la « conception environnementale » (Pham et Berriet-Sollic, 2018). Les Onvar sont en mesure de jouer un rôle sur la territorialisation de la politique agricole (au sens de l'ouverture des sphères de décision et des soutiens à des acteurs non agricoles, ou encore d'insertion du développement agricole dans le développement rural). De plus, même si l'action d'un certain nombre d'Onvar fait l'objet de travaux pour chacun d'entre eux (voir par exemple Lombard *et al.*, 2019 sur la question de la légitimation de l'action de Terres de Liens ; Duvernoy, 2016 sur les mêmes questions pour les Civam ; Lucas et Gasselin, 2018 pour les Cuma ; Salembier *et al.*, 2020 sur l'innovation au sein de L'Atelier paysan), ils sont rarement reconnus globalement comme pouvant jouer un rôle dans l'évolution de la politique de développement rural (Compagnone *et al.*, 2015 ; Dedieu, 2018).
- 4 Pour proposer une analyse institutionnelle de ce rôle joué par les ONVAR dans le développement rural, notre article s'appuie sur un matériau empirique original. Outre des enquêtes auprès des différents Onvar, nous avons également analysé l'ensemble des dossiers qu'ils ont déposés pour candidater comme Onvar, ainsi que ceux destinés à l'évaluation de leurs activités¹. Une partie des coauteurs est effectivement membre du conseil scientifique et technique des Onvar et a pu ainsi mobiliser ce matériau empirique. Leur utilisation nous autorise une contribution originale. Cette analyse des politiques permet de décrire le rôle spécifique des Onvar dans le changement institutionnel. Elle permet également de tenir compte des mécanismes de dépendance au sentier dans les relations entre acteurs, de contingence et de points d'inflexion historiques dans la mise en œuvre concrète de leurs actions. Sur le plan empirique, ces données représentent une richesse pour donner à voir le rôle très singulier joué par ces organismes dans le développement, notamment par rapport aux acteurs dominants dans les politiques de cogestion de la politique agricole (syndicats et chambres d'agriculture essentiellement, dont le rôle a déjà été l'objet de multiples recherches : voir entre autres Hervieu et Purseigle, 2013).
- 5 Nous proposons d'abord une présentation de l'histoire de l'intégration des Onvar dans les politiques de développement rural (section 1). Nous présentons ensuite la grille d'analyse et le matériau empirique sur lequel s'appuie notre réflexion relative à la valeur ajoutée territoriale (section 2). L'exposé des résultats est centré sur l'examen des formes de coordination et de partenariats entre Onvar, mais aussi entre Onvar et autres acteurs du développement (section 3).

1. Bref retour historique sur le PNDAR et l'intégration des Onvar

- 6 Les Onvar occupent une place singulière dans l'histoire du développement agricole et rural en France. Nous l'illustrerons à partir de leur intégration dans le PNDAR. Ce dernier n'est évidemment pas le seul instrument de politiques rurales, dont la composante européenne est désormais très importante. Mais nous faisons l'hypothèse que les controverses au sujet du PNDAR sont particulièrement révélatrices des débats sur le pluralisme des acteurs du développement rural en France (Labarthe, 2009) comme en Europe (Knierim *et al.*, 2007).

1.1. Les Onvar, une invention récente, pour des acteurs du développement territorial actifs depuis la Seconde Guerre mondiale

- 7 La terminologie des Onvar a été introduite très récemment dans le Code rural, en 2008. À l'origine, huit fédérations formaient le socle historique des Onvar (encadré 1).

Encadré 1. Les huit Onvar « historiques » de 2008

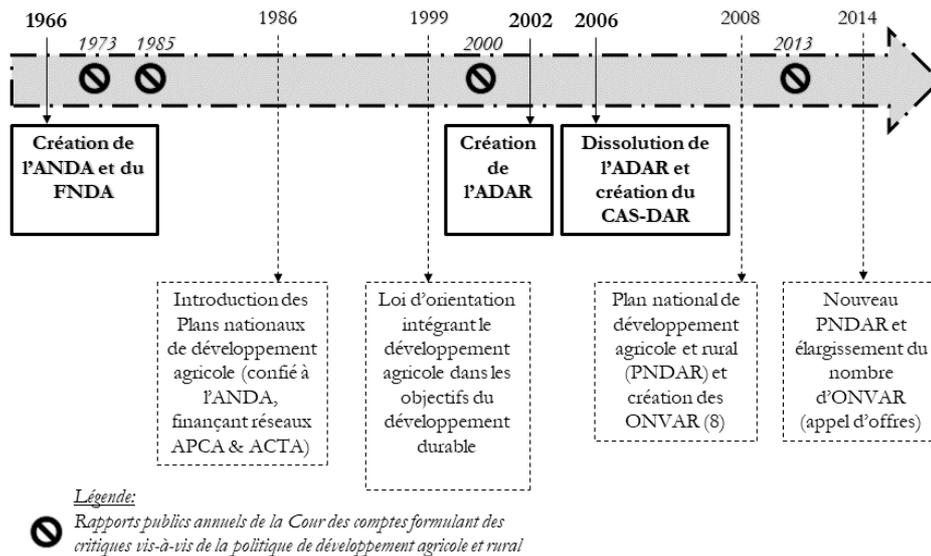
L'Association nationale des sociétés et groupements agricoles pour l'exploitation en commun (Ansgaec, aussi nommée Gaec & Sociétés), l'Association de formations et d'information pour le développement d'initiatives rurales (Afiip), la Fédération nationale des centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (FNCIVAM)*, la Fédération nationale des services de remplacement (FNSR) (devenue par la suite Services de remplacement France (SRF)), l'Interassociations de formation collective à la gestion (InterAFOCG)*, le Mouvement rural de jeunesse chrétienne (MRJC)*, le Service des échanges et des stages agricoles dans le monde (Sesame), la Tête des réseaux pour l'appui méthodologique aux entrepreneurs (Trame).

*Membre du réseau InPACT

- 8 Ces organismes signèrent alors un contrat d'objectifs avec l'État dans le cadre du Programme national de développement agricole et rural (PNDAR) pour la période 2009-2013, au même titre que l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (Apca), l'Association de coordination technique agricole (Acta) et Coop de France (syndicat représentant les intérêts des coopératives agricoles françaises), devenue récemment La Coopération agricole. La création des Onvar est une forme de reconnaissance pour ces organismes, et pour la dimension territoriale du développement rural. Le PNDAR 2009-2013 présentait effectivement ces structures comme des lieux d'échanges, de réflexion, d'émergence et de concrétisation de projets de développement territorial. Ils étaient vus par le ministère en charge de l'Agriculture comme des laboratoires d'initiatives novatrices avec des implantations sur le territoire, de nombreux liens et partenariats qui faisaient d'eux des acteurs de la mise en œuvre des grandes orientations du développement agricole et rural au côté des chambres, des instituts techniques et des coopératives agricoles. Ces huit Onvar avaient construit ensemble un contrat d'objectifs commun autour de deux des quatre orientations du PNDAR : « Favoriser l'émergence de projets territoriaux » et « Innover dans l'exercice des métiers » (Bivas *et al.*, 2017).

- 9 Si la création des Onvar est récente, elle institutionnalise la reconnaissance du rôle d'organismes de développement dont certains sont actifs depuis des décennies : dès les années 1930 pour les MRJC, les années 1950 pour les Civam, les Gaec, ou les Geda du réseau Trame (Cerf et Lenoir, 1987). Leur labellisation en tant qu'Onvar souligne la reconnaissance de leur action. En établissant des attentes envers leur action dans le cadre du PNDAR, elle les dote d'un statut d'institution au sens de l'économie géographique (Bathelt et Glückler, 2014) dans la stratégie française de développement rural.

Figure 1. Historique de création et évolution des Onvar



1.2. Les Onvar, organismes au cœur des débats sur le pluralisme des acteurs du conseil et du développement agricole et rural

- 10 L'intégration tardive des Onvar dans les Programmes de développement agricole et rural doit être replacée dans l'histoire plus longue des politiques de développement agricole en France. La figure 1 présente sous forme de frise un aperçu des dates clés de ces politiques. Celles-ci ont connu un tournant marquant dans les décennies d'après la Seconde Guerre mondiale, avec la création d'un Fonds national de développement agricole (FNDA), alimenté par des taxes parafiscales, cogéré entre l'État et les syndicats agricoles, réunis de façon paritaire au sein de l'Association nationale de développement agricole (Anda). Ce fonds finançait principalement les réseaux des chambres d'agriculture et des instituts techniques de recherche appliquée, organisés par filière (Evrard et Vedel, 2003). Cette forme d'organisation était porteuse d'une logique descendante de l'innovation agricole et rurale, impulsée par les instituts techniques et laissant peu de place à la reconnaissance des expérimentations paysannes adaptées aux contextes locaux. À partir des années 1980, une planification pluriannuelle est introduite, avec l'instauration de Programmes nationaux de développement agricole (PNDA), puis des PNDAR.
- 11 La création des Onvar, à la fin des années 2000, s'inscrit dans un contexte de crise de ces politiques, entamée au début de la décennie (Labarthe, 2009). Cette crise s'est

notamment traduite par la dissolution de l'Anda (remplacée par la très éphémère Agence de développement agricole et rural, qui ne fonctionnera jamais dans les faits) ainsi que par le remplacement du FNDA par le Compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CAS-DAR), géré directement par le ministère chargé de l'Agriculture.

- 12 Une première dimension de cette crise est liée aux conditions d'application des politiques publiques en France. Malgré le rôle joué par les chambres d'agriculture et les instituts techniques sur la période d'après-guerre pour moderniser le secteur agricole (et donc rendre autosuffisante la France), les politiques de développement agricole et rural ont notamment fait l'objet de nombreuses critiques de la part de la Cour des comptes (rapports de 1973, 1985, 2000 et 2013). Les rapports de la Cour des comptes soulignent notamment un manque de transparence dans les procédures d'allocation des fonds². Ces critiques ont contribué à des changements importants : ouverture à la compétition d'une partie des crédits des PNDAR (appels à projets), mais surtout, transformation des modalités de négociation entre l'État et les syndicats agricoles, avec le passage d'un système de cogestion à un système de contractualisation entre l'État et des acteurs du développement agricole et rural. Concrètement, cette évolution donne plus de poids à l'État dans les décisions de financement et de planification des objectifs, et notamment dans le choix des bénéficiaires de ces politiques.
- 13 Une deuxième dimension réside en effet dans la faible diversité au sein des organismes bénéficiaires des crédits publics du PNDAR, la Cour des comptes critiquant le caractère trop systématique de la distribution des fonds du PNDAR et du choix des bénéficiaires. Ceux-ci tendaient à être toujours les mêmes d'année en année, aucune modalité de renouvellement des acteurs n'existant à l'époque de l'Anda. Mais cette dimension va au-delà de simples considérations administratives. Les débats sur les bénéficiaires du PNDAR renvoient aux objectifs mêmes de cette politique. Il s'agit aujourd'hui de contribuer à la performance économique, environnementale et sociale de l'agriculture française, en soutenant l'autonomie des agriculteurs, leurs capacités de gestion et d'anticipation, et en promouvant la diversité de leurs modèles de production³. Cette nouvelle orientation transforme profondément les politiques de développement : si celles-ci étaient à l'origine centrées sur des enjeux technologiques pour les filières (expérimentation sur les variétés, sur les intrants, sur les équipements, etc.), elles accordent aujourd'hui une place centrale aux enjeux territoriaux. Cette confrontation d'enjeux sectoriels et territoriaux (Laurent et Du Tertre, 2008) s'est notamment traduite par une diversification des bénéficiaires de ces politiques, et par la reconnaissance des Onvar (et d'ailleurs en parallèle par une prise en compte plus marquée des enjeux territoriaux par les acteurs consulaires).
- 14 Les Onvar eux-mêmes n'ont toutefois pas échappé à ces débats. Ainsi, les Onvar reconnus dans le PNDAR actuel (2014-2020) ont été sélectionnés par une procédure d'appels d'offres et leur liste diffère de celle du PNDAR précédent. Deux Onvar de la première génération ne sont plus accrédités (MRJC et UNCPIE)⁴, tandis que de nouveaux organismes sont désormais reconnus comme Onvar (encadré 2).

Encadré 2. Les « nouveaux » Onvar labellisés en 2014

Accueil paysan (Fnapp)*, l'Association française d'agroforesterie (Afa), l'Association française de pastoralisme (AFP), L'Atelier paysan*, Coop de France (La Coopération agricole), la Fédération associative pour le développement de l'emploi agricole et rural (Fadear)*, la Fédération nationale de l'agriculture biologique (Fnab), la Fédération nationale des coopératives d'utilisation du matériel agricole (FNCUMA), le Mouvement inter-régional des associations pour le maintien de l'agriculture de proximité (Miramap)*, Solidarité Paysans*, Terres de liens* et Terres en Villes.

*Membre du réseau InPACT

- 15 La Coopération agricole (ex-Coop de France) et les Cuma, qui bénéficiaient d'un contrat spécifique avec l'État dans le cadre du PNDAR, sont désormais incluses dans le groupe des Onvar. Leur poids économique est important, que ce soit en termes d'associés, d'emplois ou de chiffres d'affaires (respectivement 4 700 et plus de 190 000 salariés dans les Cuma et les coopératives agricoles en 2019). À titre de comparaison, la Coopération agricole et FNCUMA ont à elles deux l'équivalent d'une enveloppe financière d'une chambre régionale d'agriculture. En 2015, l'enveloppe des programmes pluriannuels des Onvar atteint 7,7 millions d'euros en 2020 et se répartit entre 18 organisations (cf. tableau 1).

Tableau 1. Répartition de l'enveloppe budgétaire entre les Onvar en 2020

| Organismes nationaux à vocation agricole et rurale | Montant en euros |
|---|------------------|
| Association française de pastoralisme | 35 000 |
| L'Atelier paysan | 80 000 |
| La Coopération agricole (ex-Coop de France) | 2 230 000 |
| Fadear | 130 000 |
| Fédération nationale de l'agriculture biologique (Fnab) | 700 000 |
| Fédération nationale accueil paysan (Fnapp) | 60 000 |
| FNCUMA | 900 000 |
| Ansgaec/Gaec & Sociétés | 325 000 |
| Inter-Afocg | 174 720 |
| Mouvement interrégional des Amap | 65 000 |
| Réseau Civam | 715 000 |
| Solidarité Paysans | 198 000 |
| Service de remplacement France | 50 000 |
| Terre de Liens | 200 000 |
| Terres en Ville | 20 000 |
| Trame | 1 825 000 |

- 16 Le pluralisme des Onvar s'est donc encore accru, en termes de statuts, de taille des réseaux, de thématiques, d'ancrage territorial, ou encore d'approches et méthodes du

développement rural et territorial. Ce pluralisme pose des questions nouvelles pour les politiques de développement.

- 17 Ces débats ne sont pas propres à la France. Il existe, depuis les années 2000, un débat global sur les effets de ce pluralisme sur le développement agricole et rural, entre créativité accrue et fragmentation des services d'appui aux agriculteurs (Garforth *et al.*, 2003 ; Knierim *et al.*, 2017). L'originalité de notre article est d'analyser comment la reconnaissance des Onvar et leur mise en réseau ont permis d'accroître leur apport aux politiques de développement. Pour cela, nous avons choisi de mobiliser une grille de lecture adaptée : la valeur ajoutée territoriale.

2. Un outil d'appréciation des effets des Onvar : la valeur ajoutée territoriale

- 18 Pour être en mesure d'apprécier les effets de micro-institutions comme les Onvar et telles que définies par Ménard (2003a), puis Colletis-Wahl (2008), il est nécessaire dans un premier temps de bien appréhender les modes spécifiques d'action des micro-institutions impliquées dans le développement rural. Ce n'est que dans un second temps qu'il est alors possible d'explicitier la grille d'analyse de la valeur ajoutée territoriale, qui a été retenue pour notre cas d'étude en raison de sa capacité à rendre compte de la diversité et du caractère polymorphe des contributions possibles au phénomène de développement. Nous présenterons ensuite les sources de données originales mobilisées pour nourrir cette grille (rapports d'évaluation notamment).

2.1. Quels modes d'action et quels effets de « micro-institutions » impliquées dans le développement territorial ?

- 19 Comme souligné dans la partie précédente, les Onvar se caractérisent par leur grande diversité. Or, Colletis-Wahl (2008) a mis en évidence les mécanismes mis en œuvre par les micro-institutions dans le cadre de dynamiques territoriales très diverses. L'un des principaux intérêts de son analyse développée ensuite par d'autres auteurs (par exemple, Boschet et Rambonilaza, 2010 dans le cas des Parcs naturels régionaux), est sa capacité à produire des indicateurs révélateurs des dynamiques territoriales globales dans lesquelles s'insèrent les micro-institutions. Toutefois, ce type d'analyse rend plus difficile une lecture plus globale des effets spécifiquement produits par les micro-institutions.
- 20 Dans cet objectif, Berriet-Sollicet *et al.* (2016) ont produit une méthode d'estimation des avantages de la territorialisation produite par une micro-institution (dans leur cas, des Groupes d'action locale du programme européen Leader), la valeur ajoutée territoriale, comme des coûts de transaction inhérents à son fonctionnement. Il est à noter que le champ d'application de la théorie des coûts de transaction initialement conçue pour l'économie de marché a été élargi aux politiques de développement rural en retenant la définition des coûts de transaction proposée par Mac Cann *et al.* (2005) comme « les coûts des ressources utilisées pour définir, établir, maintenir et échanger les droits de propriété » (c'est-à-dire les coûts d'information et d'animation en jeu dans les politiques de développement rural ou encore dans le cas des Onvar les soutiens publics attribués à leur fonctionnement : cf. précédemment pour le bilan budgétaire).

- 21 Initialement issu de la comptabilité nationale, le concept de « valeur ajoutée » est appliqué pour la première fois en 2010 par la Cour des comptes européenne à l'appréciation des mécanismes de développement qui le définit comme « *des avantages... comme le fait de pouvoir mieux définir les besoins locaux et trouver des solutions à ce niveau, un plus grand engagement de la part des acteurs locaux, ainsi que de meilleures perspectives d'innovation* ».
- 22 Pour la Commission européenne (1999), la valeur ajoutée « *doit permettre également de créer des capacités locales, ce qui entraîne l'augmentation des activités de développement local, la mise en commun des ressources locales et la création de réseaux [...]. Le développement de capacités est l'un des éléments essentiels de la mise en œuvre* ».
- 23 Mobilisant une approche sociopolitique, Méasson (2007) développe le concept de valeur ajoutée (qu'il applique également au programme Leader) en analysant l'efficacité territoriale de ce type de politique publique ascendante. « *En décalage avec les concepts habituels de territoire et de politique publique, les territoires de projet Leader favorisent l'émergence d'une action publique réursive, où le cadre de l'action n'est jamais acquis. Dans cette perspective, le but de l'action est autant le changement social que la construction de la possibilité de l'action* » (Méasson, 2007).
- 24 Le type de valeur ajoutée peut être précisé et adapté à la situation particulière des Onvar en répondant aux questions suivantes : la valeur ajoutée territoriale produite par l'action publique (ici celle produite par les projets territorialisés mis en œuvre par chaque Onvar permet-elle d'exprimer le meilleur potentiel des ressources (naturelles, humaines, etc.) des territoires ? Plus précisément, en complément des dispositifs mis en œuvre dans le cadre de la politique de développement rural européenne (second pilier de la PAC par exemple), la définition d'un cadre d'intervention national via le PNDAR et l'institutionnalisation conjointe des Onvar en tant qu'instruments visant à son opérationnalisation crée-t-elle une plus-value ? Autrement dit, permet-elle d'exprimer d'autres types d'effets des politiques territoriales liés à des « arrangements institutionnels » spécifiques ? (Par « arrangements institutionnels » il faut entendre « *les modes d'utilisation des règles par les acteurs ou plus exactement les modes d'organisation des transactions dans le cadre de ces règles* » [Ménard, 2003b].)
- 25 Afin de répondre à ce type de question, Barbarot *et al.* (2013) et Berriet-Sollicet *et al.* (2016) retiennent quatre éléments principaux pour analyser la valeur ajoutée territoriale :
- l'ancrage territorial : capacité des porteurs de projets à prendre en compte les enjeux locaux et les ressources territoriales ;
 - l'intersectorialité : capacité des acteurs professionnels de secteurs différents à se mobiliser dans des projets communs ;
 - la coordination entre acteurs : capacité des acteurs à créer ou s'intégrer dans une dynamique de coopération dans le cadre de projets de développement territorial ;
 - la transversalité : capacité d'un projet à prendre en compte simultanément les différentes dimensions du développement durable.

2.2. La grille d'analyse retenue pour l'analyse de la valeur ajoutée territoriale des Onvar

- 26 Dans les documents liés au PNDAR, les actions des Onvar s'expriment d'abord à travers leurs têtes de réseau nationales. Leur ancrage local est donc difficile à apprécier. Pour

remédier à cette difficulté, nous proposons d'axer l'analyse sur les trois derniers éléments de la grille de la valeur ajoutée territoriale : l'intersectorialité, la coordination intra-sectorielle, avec d'autres acteurs des politiques de développement agricole, et enfin la prise en compte du développement durable. Compte tenu de la très grande diversité des Onvar, nous scinderons la première dimension d'analyse, l'intersectorialité, en deux rubriques : l'intersectorialité interne aux Onvar d'une part et l'intersectorialité externe d'autre part, développée par des partenariats d'Onvar avec des partenaires d'autres secteurs que l'agriculture. In fine, nous proposons donc de retenir quatre dimensions pour apprécier leur valeur ajoutée territoriale appliquée au cas des Onvar :

1. **l'intersectorialité interne**, liée à des partenariats entre Onvar. Les Onvar portent en leur sein une diversité d'enjeux (production agricole, accueil, foncier, etc. : voir encadré 2). Il est donc important d'apprécier en premier lieu dans quelle mesure les coordinations entre Onvar les amènent à orienter leurs actions vers une plus grande prise en compte de la dimension de développement rural ;
2. **l'intersectorialité externe**, liée à la capacité des Onvar à établir des relations stables avec une diversité d'acteurs provenant de secteurs professionnels divers (porteurs d'enjeux autour de l'alimentation par exemple). Cette forme d'intersectorialité représente un aspect déterminant de la valeur ajoutée qu'ils peuvent potentiellement produire (certains réseaux emblématiques pouvant mobiliser des acteurs agricoles et non agricoles) ;
3. **la coordination intra-sectorielle** que nous définissons ici comme la capacité des Onvar à échanger avec les autres acteurs majeurs du développement agricole et rural (chambres consulaires, instituts techniques). Les financements attribués aux Onvar étant très faibles en volume par rapport à ceux dont bénéficient ces autres acteurs (cf. précédemment), une partie importante de l'efficacité de leurs actions propres passe par leur capacité à se coordonner avec eux. Une synergie entre chambres consulaires, instituts techniques et Onvar est donc indispensable pour obtenir une valeur ajoutée de l'action des Onvar plus importante et, in fine, soutenir le développement des territoires ;
4. **la prise en compte du développement durable** : lors de la dernière vague de programmation sur la période 2014-2020 (plus précisément, lors de la rédaction de l'appel à projets), la mise en avant de l'agroécologie a constitué un critère important dans la sélection des dossiers⁵. La théorie d'action implicite du décideur public est ici que les actions seront d'autant plus pérennes dans les territoires qu'elles jouent à la fois sur les dimensions économiques, environnementales, voire sociales, pour différencier, spécifier les produits ou les services, tel que cela a pu être le cas aux États-Unis dans le cadre d'une approche intégrée du développement rural (Amekawa, 2011) ou pour certains mouvements alternatifs (Fernandez *et al.*, 2013) : le développement durable constitue alors une des modalités d'ancrage des actions.

2.3. Des données utilisées originales

27 Notre démarche s'appuie sur trois sources de données principales.

La première source est constituée d'enquêtes réalisées auprès de représentants des différents Onvar, dans le cadre d'un travail d'étudiants que nous avons encadrés (Bivas *et al.*, 2017). Vingt et une enquêtes ont été réalisées, dont 17 auprès de représentants ou salariés d'Onvar et 4 auprès d'experts du développement agricole et rural en France. Ces enquêtes avaient pour objectif de mieux comprendre en quoi la reconnaissance en tant qu'Onvar avait modifié les activités des organismes concernés, mais surtout les

relations entre ces organismes. Un tableau de données a été constitué suite à ces entretiens, et exploité grâce à une analyse thématique.

- 28 Ces enquêtes ont été complétées par l'analyse d'un fonds documentaire construit à partir de différentes sources, et notamment les 18 documents rédigés par les organismes pour candidater à l'AAP (appel à projets) Onvar 2014-2020. Dans ces dossiers, les Onvar devaient décrire de façon détaillée leurs partenariats (note de service DGPAAT/SDDRC/2014-441 du 05/06/2014). Une matrice des partenariats inter-Onvar a été construite à partir de ces dossiers. Cela a permis d'appliquer une méthode d'analyse de réseaux (à l'aide du logiciel Ucinet), afin de rendre lisibles les spécificités et complémentarités des Onvar et de leurs partenariats. Les données ont été complétées et validées dans un second temps par les informations recueillies à l'occasion des entretiens directs qualitatifs avec les équipes de direction des Onvar.
- 29 Une troisième source de données est constituée par l'examen des dossiers soumis par les Onvar au ministère de l'Agriculture lors des évaluations périodiques de leur contribution au PNDAR. Ces rapports font l'objet de commentaires de la part du Conseil scientifique et technique des Onvar (CST-Onvar). Ces comptes rendus sont aussi une source de données pour notre analyse.

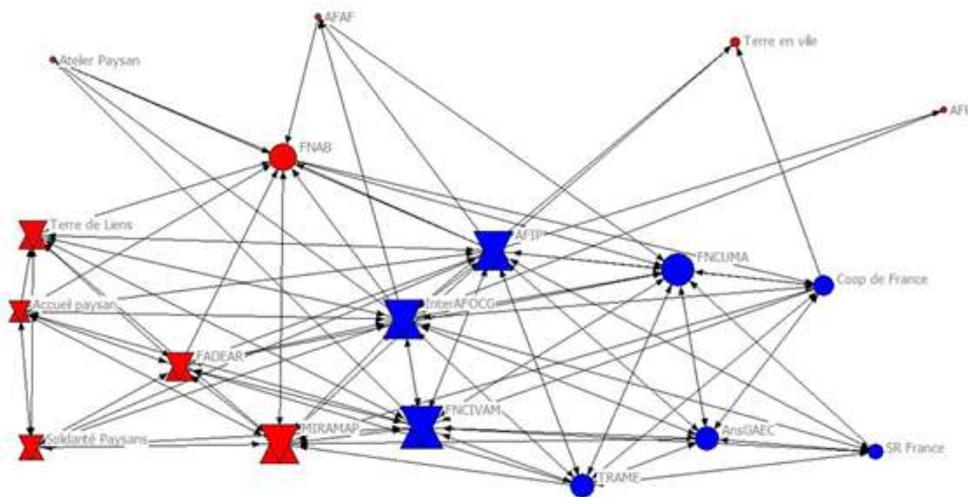
3. Une valeur ajoutée territoriale largement déterminée par la capacité des acteurs à se coordonner au service d'un développement rural intégré

- 30 Nous avons donc en premier lieu cherché à comprendre en quoi l'institutionnalisation des Onvar a transformé ou non leurs partenariats et les formes de coordination qui encadrent leur activité. Pour cela, chacune des quatre dimensions de la valeur ajoutée a été analysée : les partenariats entre Onvar qui restent encore très marquées par le poids de l'histoire, une intersectorialité « élargie » des projets territorialisés des Onvar très variable, des coordinations entre projets territorialisés des Onvar et ceux des autres acteurs du développement (chambres, instituts) encore balbutiants, une prise en compte du développement durable (via la dimension agroécologique) qui s'avère délicate à instaurer de manière pérenne.

3.1. Intersectorialité « interne » : des partenariats entre Onvar surtout marqués par le poids de l'histoire

- 31 Une première façon de représenter les partenariats entre Onvar est le résultat d'une analyse de réseaux, réalisée sur la base des collaborations que les organisations devaient décrire dans leur dossier de réponse à l'appel d'offres Onvar. Les réseaux sont représentés sous forme de clique : sont ici considérés comme appartenant à une même clique des acteurs qui peuvent être reliés en passant au maximum par un seul intermédiaire. Une telle analyse permet de produire un diagramme de réseaux (figure 2). Plusieurs clés de lecture permettent d'interpréter ces diagrammes.

Figure 2. Densité des relations entre Onvar en 2017



Le symbole correspondant à une structure est d'autant plus gros qu'elle est citée comme « partenaire » par les autres. En bleu, les structures Onvar depuis 2008 ; en rouge, les structures devenues Onvar en 2014 ; les membres du réseau InPACT sont symbolisés par deux triangles renversés (les autres par un rond)

- 32 Une première clé est l'ancienneté du statut d'Onvar. En effet, avant le lancement de l'appel à propositions de 2014 qui a abouti au groupe des 18 organismes actuels, les Onvar ont longtemps été constitués par un collectif stable de 8 structures (voir encadré 1). Celles-ci ont appris à se connaître et ont su dépasser leurs principes fondateurs – certaines revendiquent des visions opposées de l'agriculture – pour développer des collaborations. Elles ont atteint leur apogée dans le cadre du PNDAR 2009-2013 où un contrat d'objectifs commun les a amenées à élaborer ensemble certaines actions. Une seconde clé repose sur l'appartenance au pôle « Initiatives pour une agriculture citoyenne et territoriale (InPACT) ». Ce réseau est composé de dix réseaux associatifs agricoles dont neuf appartiennent au groupe des Onvar (sauf Nature et Progrès ; voir la liste dans les encadrés 1 et 2). Les membres de ce pôle partagent des valeurs promouvant des pratiques agricoles respectueuses des hommes et de la nature et affichent des positions remettant en cause ce que certaines d'entre elles appellent « le modèle industriel productiviste ».
- 33 Pour dépasser les concurrences entre les associations nationales pendant les années 1990, plusieurs rapprochements s'organisent dans un contexte de contestation du modèle agricole dominant, mais aussi d'opposition interne entre les tenants des agricultures durables, paysannes et biologiques. Par-delà ces clivages, la notion « d'agriculture citoyenne et territoriale » fédère d'abord sept associations au sein de la plateforme InPACT en 2001 dans un contexte politique qui promeut la multifonctionnalité. Après diverses reconfigurations du pôle national (Bugnot et Bustos, 2018), 16 collectifs InPACT se sont formés dans diverses régions selon des compositions associatives propres aux arrangements locaux.
- 34 La configuration de plateformes favorise la capacité d'action et de travail de conviction, voire d'influence auprès des acteurs politiques et administratifs d'associations de petite taille (en nombre d'adhérents et en budgets) au regard d'autres structures associatives, consulaires, syndicales et coopératives. Par la voix de ses membres, le pôle InPACT est présent dans diverses instances administratives nationales et locales (Mutualité sociale

agricole, Commissions départementales d'orientation de l'agriculture, etc.), et participe à des arènes de débat et de formulation de politiques publiques (états généraux de l'alimentation, Parlement, partis politiques, etc.). Cependant, son influence sur les orientations nationales agricoles est faible (*ibid.*).

- 35 Les partenariats entre les membres du pôle InPACT se concrétisent peu dans les actions de leurs programmes financés par le Casdar qui restent très cloisonnés. Ils s'expriment préférentiellement dans le cadre de manifestations ou journées thématiques telles que « le printemps d'InPACT » en mai 2018 et le colloque sur la souveraineté technologique des paysans en 2017.
- 36 Les partenariats interOnvar ont également trouvé un lieu d'expression avec la mise en place du dispositif « Mobilisation collective pour le développement rural (MCDR) » dans le cadre du Réseau rural national. Cet appel à projets national a permis l'émergence de plusieurs réseaux impliquant des Onvar où le clivage entre anciens et nouveaux Onvar présentés plus haut est bien mis en évidence. Les réseaux se positionnent sur des thèmes à enjeux tels que la préservation des savoir-faire locaux (programme UsagerR-E-s, impliquant notamment L'Atelier paysan, Réseau Civam, Solidarité Paysans, Fadear, InterAFOCG, etc.), le renouvellement des générations sur les territoires ruraux (programme Jara impliquant notamment MRJC, SRF, Gaec & Sociétés, programme Terreau impliquant notamment Terre de Liens, Réseau Civam, Fadear, etc.), la transition agroécologique par les collectifs (programme Éclat impliquant notamment FNCUMA, Trame, réseau Civam, Fadear, etc.).
- 37 Ces partenariats ont été facilités par l'animation inter-Onvar financée dans le cadre du PNDAR qui a permis aux uns et aux autres de mieux se connaître. Des affinités ont ainsi pu naître autour d'enjeux partagés. Une des démarches les plus emblématiques est celle associant Trame, Réseau Civam et la FNCUMA autour des collectifs d'agriculteurs : ces trois organisations défendent l'agriculture de groupe (représentée par les Cuma, les Civam, les GDA) comme levier pertinent pour la transition agroécologique et la résilience des exploitations. En 2018, ils ont publié conjointement une plaquette présentant trois mesures phares pour faciliter le déploiement de l'agroécologie à partir des collectifs (FNCUMA, Trame, FNCIVAM, 2018). Ils ont également rédigé un ensemble de propositions dans le cadre des réflexions pour la prochaine PAC, concernant notamment les dispositifs d'accompagnement et d'expérimentation (FNCUMA, Trame, FNCIVAM, 2020). La figure 2 met bien en évidence des niveaux de collaboration relevant de l'appartenance au pôle InPACT (partie gauche du schéma), et l'analyse des programmes en cours montre que les partenariats constitués s'appuient sur des collaborations historiques (anciens Onvar) ou sur un socle de valeurs constitué de leurs conceptions du métier et des modèles d'agriculture qu'elles souhaitent promouvoir (pôle InPACT ou promotion de l'agriculture de groupe).

3.2. Une diversité des formes d'« intersectorialité élargie » illustrée à travers les exemples emblématiques de Trame et InPACT

- 38 Trame est une tête de réseaux associatifs de développement agricole et rural créée en 1992, et réunissant six associations et fédérations⁶ différentes en lien avec le machinisme agricole et le transfert de connaissances. Sa fonction est celle d'un centre de ressources destiné à apporter un appui méthodologique aux agriculteurs, salariés agricoles et techniciens impliqués dans des associations locales, départementales de

développement agricole et rural. Une attention particulière est portée au renforcement de l'autonomie et à la responsabilité des personnes, en particulier dans le cadre de collectifs.

- 39 À ce titre, le programme d'action établi dans le cadre de l'actuel PDAR s'est fixé trois objectifs : (i) repérage, production et diffusion d'innovations ; (ii) construction de dynamiques partenariales innovantes sur les territoires ; (iii) optimisation de la production et diffusion des données, méthodes outils et résultats. Ces objectifs se déclinent en sept actions cohérentes qui visent à la transition agroécologique et la triple performance (économique, sociale et environnementale).
- 40 Les expérimentations de type Living Lab offrent une ouverture intéressante sur les partenariats avec les acteurs territoriaux, entre Onvar, mais aussi avec d'autres organismes. Toutefois, ces démarches innovantes sont récentes, encore souvent expérimentales, et leurs effets réels devront être évalués à l'issue d'un temps plus long.
- 41 Pour mener son action, Trame peut prendre appui sur une expertise reconnue dans les domaines technique, méthodologique, pédagogique et en matière d'accompagnement. L'organisation en réseaux et leur implantation en région s'avèrent d'une utilité certaine pour l'expérimentation et la diffusion des connaissances et des innovations. De même, la sensibilité aux enjeux évaluatifs s'est déployée via une démarche structurée à mi-parcours qui s'est combinée à une capacité d'ajustement des actions au fur et à mesure de la mise en œuvre du programme. Toutefois, la complexité de la gouvernance est génératrice de coûts de coordination et d'un déficit de mobilisation des administrateurs, susceptible de nuire à la diffusion rapide et à large échelle des expérimentations réussies. Ainsi, si les opérations stimulent les demandes pour un appui technique auprès des personnels de Trame, ceci crée une distance cognitive entre salariés et administrateurs de la structure, souvent moins enclins à s'impliquer dans ces démarches expérimentales. Un certain cloisonnement des actions est aussi à noter, pouvant constituer un frein à la valeur ajoutée territoriale envisagée dans une perspective de cohérence systémique. Enfin, en dépit d'une volonté marquée d'initier des coopérations inter-Onvar, des marges de progrès existent, tant dans le partenariat qu'avec les autres organismes agricoles.
- 42 La force du réseau InPACT n'est pas seulement de constituer un barycentre politique moyen conciliateur des polarités de chacun de ses membres (voir §3.1). Les vertus d'InPACT sont aussi de permettre aux réseaux nationaux de sortir de leur entre soi, de gagner en visibilité et ainsi le soutien du PNDAR, et enfin de structurer des complémentarités qui transcendent la diversité des objectifs et des postures des associations membres. Ainsi, le pôle InPACT national conduit des actions sur l'évaluation des politiques publiques, l'installation et la transmission agricoles, le machinisme et la souveraineté technologique des paysans et les systèmes alimentaires locaux. Les InPACT régionaux, quant à eux, sont au service d'une reconnaissance des associations locales par les Régions et développent des actions variées (projets d'espaces tests, suivi d'annonces foncières, organisation d'évènements grand public, développement des circuits courts, etc.), soulignant dans ce type d'action leur capacité à tisser des actions entre des acteurs sectoriels divers (consommateurs, collectivités territoriales, acteurs de l'alimentation).
- 43 La structuration des réseaux régionaux Trame et InPACT est susceptible d'apporter une plus-value aux démarches innovantes engagées, permettant à la fois un fort ancrage local et des potentialités d'échange et de capitalisation à un niveau agrégé. Mais la

démonstration de la preuve reste à établir à terme, d'autant que les réseaux régionaux témoignent d'un degré de dynamisme très variable dans leur capacité à s'emparer des dispositifs proposés au niveau national. Par ailleurs, chacun de ces deux réseaux entretient des proximités politiques clivées, l'un avec le syndicalisme agricole majoritaire (Trame), l'autre avec le syndicalisme minoritaire (InPACT). Ce clivage a potentiellement des effets tant positifs que négatifs. D'une part, à l'échelle nationale, les Onvar « *revendiquent leurs différences comme autant d'espaces de conflictualité, créatrice et émancipatrice* » pour reprendre les termes utilisés en réunion Inter-Onvar. D'autre part, il limite la capacité des Onvar à se fédérer dans un portage politique, sous forme d'inter-Onvar par exemple. Au total, il est difficile d'apprécier dans quelle mesure ce dualisme contribue à nourrir ou non des controverses favorables au renouvellement des modèles agricoles. Comme au niveau national, cette coexistence et confrontation assumée ne trouve pas encore son expression aux échelles régionales et départementales, où chacun de ces réseaux défend ses activités et alliances dans une coprésence passive, ignorant largement la présence de l'autre (sauf dans leurs recherches concurrentielles de financements auprès des bailleurs).

3.3. Une coordination peu évidente entre Onvar et acteurs agricoles des chambres d'agriculture et des instituts

44 L'analyse de réseaux déjà évoquée précédemment fait ressortir la faiblesse des partenariats entre les Onvar et les autres acteurs du développement agricole que sont les chambres d'agriculture et les instituts techniques des filières agricoles. Ce constat est corroboré par l'analyse des programmes de l'ensemble de ces acteurs et des dossiers lauréats des appels à projets financés par le Casdar. Plusieurs raisons expliquent cette situation :

1. **des ressources limitées** : la plupart des Onvar sont de petites associations avec des moyens modestes, fortement dépendantes des crédits publics et ne disposant pas de la visibilité de long terme dont bénéficient les chambres d'agriculture et les instituts techniques. Il leur est compliqué de dégager du temps et des ressources humaines pour s'impliquer dans des projets portés par des partenaires. Le cas échéant, cela ne peut être que de façon ponctuelle. Cette faiblesse de moyens explique également en grande partie que les Onvar n'ont pas été en mesure de développer les compétences en ingénierie de projet et ingénierie financière rendues indispensables par le fort développement des appels à projets au cours des dernières années ; limitant ainsi parfois leur succès lors des appels d'offres en dépit de leurs savoir-faire techniques et de l'originalité des réponses proposées ;
2. **des cœurs de métiers souvent différents... mais parfois concurrentiels** : alors que les chambres d'agriculture et les instituts des filières agricoles sont essentiellement reconnus pour leurs compétences dans les sciences agronomiques et zootechniques, puis actuellement pour leur capacité à promouvoir la triple performance économique, environnementale et sociale, la majorité des Onvar met avant tout en avant un savoir-faire en matière d'ingénierie sociale et d'accompagnement humain articulé avec la promotion de modèles agricoles spécifiques. Les Onvar abordent ainsi des thématiques et modalités peu traitées par ailleurs et sur lesquelles ils ont une réelle expertise (agroforesterie ; agriculture paysanne ; renforcement de l'autonomie des exploitants ; valorisation des savoir-faire locaux ; accompagnement des agriculteurs en difficulté, etc.), et pour lesquels les actions mises en œuvre tentent de traduire des principes équilibrant performances technico-économiques et sociales. Mais ces compétences les amènent également à se positionner sur des sujets où ils sont perçus comme des concurrents par les organismes consulaires : accompagnement à

l'installation ; accès au foncier ; renforcement des liens producteurs-consommateurs ; agriculture biologique ; diversification des activités ; accompagnement stratégique ;

3. **des visions contrastées de l'agriculture** : les chambres d'agriculture et les instituts techniques sont globalement et majoritairement considérés comme des représentants du modèle agricole dominant. Les récentes élections en chambres d'agriculture ont d'ailleurs réaffirmé la place prépondérante de la FNSEA à la tête des instances de gouvernance. *A contrario*, la plupart des Onvar soutiennent des visions alternatives de l'agriculture, visant à s'affranchir des formes les plus poussées d'industrialisation des exploitations agricoles. Ils se trouvent de ce fait plus en phase avec les attentes des publics installés hors cadre familial qui ne partagent pas le modèle promu par le réseau consulaire (même si quelques Onvar sont des émanations du syndicat majoritaire). Ces différences de positionnement et de vision n'aident pas à construire des partenariats cohérents et stables.
- 45 Pour autant, cette diversité de compétences et de visions est considérée comme un atout par le ministère chargé de l'Agriculture au regard des enjeux du développement agricole. Il est fait le postulat que cette diversité des modèles agricoles au niveau de l'ensemble du pays comme des territoires peut générer des synergies bénéfiques pour les agriculteurs si des incitations efficaces aux partenariats inter-réseaux peuvent être mises en place.
- 46 Le renforcement de ce dialogue entre modèles agricoles visant à renforcer ces partenariats inter-réseaux est ainsi un objectif prioritaire du PNDAR, se traduisant par des incitations au décloisonnement et à la transversalité. Par exemple, les modalités de mise en œuvre du PNDAR comprennent notamment des appels à projets allant dans ce sens, gérés par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation ou FranceAgriMer. Plusieurs dispositifs y contribuent, mais leur analyse met en évidence que les partenariats inter-réseaux se font essentiellement entre Chambres et instituts et que l'implication des Onvar reste marginale :
- **les Réseaux mixtes thématiques (RMT)** visent à renforcer les interactions entre recherche-formation-développement : ils sont essentiellement pilotés par les instituts techniques. Les Onvar y sont peu présents (malgré quelques exceptions comme la FNCUMA dans les RMT AgroEtica et Alimentation locale ou Trame et Inter AFOGC pour le RMT travail en agriculture) ;
 - **l'appel à projets « innovation et partenariat »** : les Onvar y sont peu présents essentiellement pour les raisons évoquées précédemment. C'est en effet le plus ancien des appels à projets financés par le Casdar (2006). L'objectif est de mobiliser les acteurs du développement agricole et rural sur des actions de recherche appliquée et d'innovation susceptibles d'apporter des outils rapidement transférables ;
 - **l'appel à projets Arpida** (« Animation régionale des partenariats pour l'innovation et le développement agricole ») ciblé sur les chambres et les Onvar. La finalité de l'appel à propositions est de faire bénéficier les exploitations des travaux menés par les acteurs du développement agricole dans le cadre de projets multi-partenaires menés sur des thématiques définies localement et innovants. Les deux premières générations de cet AAP ont permis de faire émerger quelques collaborations intéressantes entre Onvar et chambres, pour répondre à des enjeux particuliers aux territoires concernés, ce qui tendrait à souligner l'intérêt des partenariats décentralisés qui émergent en réponse à ces APP ;
 - **les Actions thématiques transversales (ATT)** : l'objectif de ce dispositif est de faire travailler ensemble tous les organismes œuvrant sur une thématique partagée.
- 47 Au total, cette dimension de valeur ajoutée territoriale liée à la capacité des Onvar à se coordonner avec les autres acteurs forts du développement agricole, chambres

d'agriculture et instituts techniques, reste un point d'attention. La situation est liée à des divergences dans la conception des modèles agricoles et ruraux à promouvoir, mais aussi à des effets de concurrence entre organisations.

3.4. Une prise en compte du développement durable via l'agroécologie difficile à intégrer

- 48 Si cette dimension faisait partie des critères explicites du PNDAR en vue de la labellisation des Onvar, il existe toutefois une relativement faible lisibilité de l'apport du PNDAR (et donc des Onvar soutenus par ce canal) à la politique en faveur de l'agroécologie pour deux ensembles de raisons spécifiques (Musson et Rousselière, 2016 ; Filippi *et al.*, 2020).

3.4.1. L'analyse des opérations met en lumière des insuffisances liées à la présentation par organisation des dispositifs de financement au détriment des approches territoriales

- 49 Les approches territoriales mises en œuvre par les Onvar relèvent souvent d'approches thématiques (cf. l'exemple de Trame) et non intégrées de l'agroécologie. La nature même du financement par organisation et de son évaluation n'incite pas à développer des approches transversales. Quelques exemples de collaboration entre Onvar existent toutefois, montrant le levier qu'ils pourraient représenter en faveur de la mise en œuvre de solutions concrètes. Par exemple, la Coopération agricole, Réseau Civam, la FNCuma et Trame ont impulsé la création de nombreux Groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE). Cette perspective collective autour de l'agriculture de groupe permet de partager les coûts, de réduire les risques, mais aussi de mutualiser les expériences.

3.4.2. Une mise en synergie des projets territorialisés des Onvar peu développée en raison de l'absence d'indicateurs partagés et de l'hétérogénéité locale dans la prise en compte de l'agroécologie

- 50 Comme le démontre le mouvement coopératif, cette réaffirmation du lien entre agroécologie et ancrage territorial nécessite de lever des verrous non seulement techniques, économiques, mais aussi sociaux et cognitifs. L'expérimentation de solutions innovantes invite à repenser les dispositifs de soutien pour une mise en œuvre concrète, par exemple l'expérimentation réussie menée au sein des exploitations par les « Sentinelles de la Terre » volontaires de Terrena. Cette expérimentation s'accompagne également de la prise en compte de la dimension économique pour pérenniser la démarche non seulement au champ, mais aussi tout le long de la filière de transformation par le déploiement de la marque La Nouvelle Agriculture® qui s'appuie sur les innovations identifiées pour apporter une valorisation supplémentaire aux producteurs (premium de prix) ou le maintien, voire la baisse des coûts de production (Musson et Rousselière, 2016). Ainsi, la sécurisation par le lien aux filières autorise la recherche d'un débouché pérenne, renforçant l'ancrage des innovations dans des relations amont-aval avec des pratiques vertueuses et soutenables (Filippi et Muller, 2014). Globalement, en raison de leurs dimensions d'acteurs de terrains, créées par et pour les agriculteurs, les actions des entreprises coopératives

reflètent aussi les difficultés du changement de pratiques. Elles reposent sur des constats partagés antérieurs à la politique agroécologique, mais cohérents avec elle : d'une part l'importance du rôle du collectif, d'autre part l'évolution inévitable des missions de conseil aujourd'hui débattue à travers la législation sur la séparation des activités de conseil et de vente, et enfin la prise en compte essentielle des parties prenantes au niveau des territoires comme des filières. L'innovation ouverte portée par certains Onvar, notamment en matière d'agroécologie (comme L'Atelier paysan) représente cependant un potentiel tout à fait significatif (Salembier *et al.*, 2020).

Conclusion

- 51 Les Onvar, qui constituent des structures collectives relativement nouvelles dans le paysage actuel du développement rural (une vingtaine d'années), à l'exception des coopératives et Cuma, ont une valeur ajoutée à trois niveaux différents. Le premier est celui de la dimension technique de la valeur ajoutée territoriale. Les Onvar proposent en effet des méthodes d'action dans une perspective multidimensionnelle, qui est pertinente vis-à-vis des objectifs des politiques de développement agricole et rural (cf. les apports d'InPACT ou Trame de ce point de vue). Un deuxième niveau est celui de la dimension stratégique de la valeur ajoutée. Les Onvar contribuent à la cohérence des politiques de développement rural et parviennent à créer des réseaux d'acteurs solidaires en surmontant leurs différences, voire leurs divergences d'approches. Un troisième niveau correspond à une dimension plus politique de la notion de valeur ajoutée territoriale. C'est sans doute sur ce point que les Onvar connaissent les plus grandes difficultés. Les coordinations avec les autres acteurs majeurs du développement apparus dans les années 1960 (chambres d'agriculture notamment) se font souvent avec difficulté. De plus, les Onvar peinent à porter une parole politique audible, y compris dans les périodes de programmation. Enfin, l'ancrage dans les dimensions agroécologiques reste dans les faits assez peu développé en raison de la conception des financements publics et de la faiblesse des projets territorialisés des Onvar.
- 52 *In fine*, les Onvar représentent des structures collectives tout à fait originales soutenues par l'action publique dans la mesure où elles apportent une valeur ajoutée singulière en termes de partenariats entre Onvar et avec d'autres acteurs du développement agricole ou rural (ces dernières étant souvent marquées par le poids du passé) et d'ailleurs reconnue par les experts du ministère chargés d'envisager l'évolution de la politique de développement rural (CGAAER, 2019). En revanche, l'ancrage territorial (du moins apprécié par la capacité à infléchir les trajectoires de développement vers plus de durabilité par le prisme de l'agroécologie) reste plus problématique. L'un des enjeux pour l'avenir des Onvar réside donc bien dans la capacité de l'ensemble des Onvar à représenter une micro-institution capable de renouveler la politique de développement rural en fédérant et renforçant leur capacité collective d'action au service de la transition agroécologique.

BIBLIOGRAPHIE

- Amekawa Y., 2011, « Agroecology and Sustainable Livelihoods : Towards an Integrated Approach to Rural Development », *Journal of Sustainable Agriculture*, vol. 35, p. 118-162.
- Barbarot A.-S., Renard T., Vollet D., Lepicier D., Berriet-Sollic M., Tiveyrat D., 2013, « Propositions méthodologiques pour mesurer la territorialisation des projets de développement rural », *Économie rurale*, n° 336, p. 81-88, <https://doi.org/10.4000/economierurale.3985>.
- Bathelt H., Glückler J., 2014, Institutional change in economic geography, *Progress in Human Geography*, vol. 38, n° 3, p. 340-363.
- Berriet-Sollic M., Lépicier D., Vollet D., 2016, « Analyse croisée de la valeur ajoutée et des coûts de transaction : quel intérêt pour les politiques territoriales ? Application au programme Leader 2007-2013 en Auvergne et Bourgogne » *Norois, Innovation sociale et développement des territoires dans les campagnes européennes*, n° 241, p. 15-32, <https://doi.org/10.4000/noroi.5981>.
- Boschet C., Rambonilaza T., 2010, « Les mécanismes de coordination dans les réseaux sociaux : un cadre analytique de la dynamique territoriale », *Revue d'économie régionale & urbaine*, p. 569-593, <https://doi.org/10.3917/reru.103.0569>.
- Bivas A., Chamberland A., Colleaux T., Morel M., Quennehen N S., 2017, « Place et insertion des Onvar dans le développement agricole et rural français », ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 5 p.
- Bugnot T.-F., Bustos H. (éd.), 2018, « Le printemps de l'agriculture citoyenne et territoriale » (mars-avril 2018), dossier de *Transrural Initiatives* n° 467, p. 12.
- Cerf M., Lenoir D., 1987, *Le développement agricole en France*, Paris, PUF, collection « Que sais-je », 126 p.
- Buy C., Lavarde F., Steinmetz V., 2019, « Évolution de l'architecture du programme national de développement agricole et rural après 2020 », rapport n° 190 067, CGAAER (*Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux*), <https://agriculture.gouv.fr/evolution-de-l-architecture-du-programme-national-de-developpement-agricole-et-rural-apres-2020-pndar>, 49 p.
- Compagnone C., Goulet F., Labarthe P., 2015, « L'émergence des conseillers privés. De nouvelles interrogations pour la recherche » in *Conseil privé en agriculture. Acteurs, pratiques et marché*, Dijon, Educagri éditions, p. 201-216.
- Colletis-Wahl H.-K., 2008, « Micro-institutions et proximités : quelles lectures des dynamiques territoriales ? », *Revue d'économie régionale & urbaine*, p. 251-264, <https://doi.org/10.3917/reru.082.0251>.
- Commission européenne, 1999, *Évaluer les programmes socio-économiques Glossaire de 300 concepts et termes techniques*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, vol. 6, p. 84, <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/915f21bf-5adf-4040-8991-7d4687a92bbf/language-fr/format-PDF/source-195042538>.
- Cour des comptes européenne, 2010, « Mise en œuvre de l'approche Leader pour le développement rural », *Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne*.
- Cour des Comptes, 2000, rapport au président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises, 1 001 p.

- Dedieu B., 2018, « Le ménage des champs. Chronique d'un éleveur au XXI^e siècle, Xavier Noulhianne », Éditions du bout de la ville, Ouvrages en débat, *Natures Sciences et Sociétés*, p. 323-234.
- Duvernoy I., 2016, « Partenariats interinstitutionnels et constructions de représentations d'une activité agricole territorialisée dans l'aire urbaine toulousaine », *Revue d'économie régionale & urbaine*, p. 799-816.
- Evrard P., Vedel G., 2003, « Développement agricole : réinventer le modèle à la française », *Cahier du Club Demeter*, p. 68.
- Fernandez M., Goodall K., Olson M., Méndez E., 2013 « Agroecology and Alternative Agri-Food Movements in the United States : Toward a Sustainable Agri-Food System », *Agroecology and Sustainable Food Systems*, vol. 37, p. 115-126.
- Filippi M., Muller P., 2014, « Le jeu des communautés de pratique au sein des coopératives agricoles : le cas des filières fromagères vache d'appellation d'origine du Massif central », in Torre A. et Wallet F. (eds), *Les enjeux du développement régional et territorial en zones rurales*, Paris, L'Harmattan, p. 27-49.
- Filippi M., Ledos F., Lesaffre B., Thomas F., 2020, « Le PNDAR, outil de politique publique au service de la transition agroécologique : analyse au prisme des projets de la coopération agricole », in Bosc C. et M. Arrignon M. (eds), *La transition agroécologique en France ou les conditions du changement agricole*, Clermont-Ferrand, Presses universitaires Blaise-Pascal, p. 53-74.
- Garforth C., Angell B., Archer J., Green, K., 2003, « Fragmentation or creative diversity ? », *Options in the provision of land management advisory services*, Land Use Policy, vol. 20, p. 323-333.
- FNCUMA, Trame, FNCIVAM, 2018, *Les collectifs locaux, leviers d'une dynamique innovante pour l'agriculture et les territoires*, http://www.cuma.fr/sites/default/files/plaq_solutions_collectifs-maquette_version_imprimeur_1.pdf, 2 p.
- FNCUMA, Trame, FNCIVAM, 2020, *Les propositions de Trame, Réseau Civam et FNCUMA pour la prochaine PAC*, http://www.cuma.fr/sites/default/files/communique_trame-civam-cuma.pdf, 1 p.
- Hervieu B., Purseigle F., 2013, *Sociologie des mondes agricoles*, Paris, Armand Colin, 318 p.
- Knierim A., Labarthe P., Laurent C., Prager K., Kania J., Madureira L., Ndah T.H., 2017, « Pluralism of agricultural advisory service providers – Facts and insights from Europe », *Journal of Rural Studies*, vol. 55, p. 45-58.
- Labarthe P., 2009, « Extension services and multifunctional agriculture. Lessons learnt from the French and Dutch contexts and approaches », *Journal of Environmental Management*, vol. 90, p. 193-202.
- Laurent C., Du Tertre C., 2008, *Secteurs et territoires dans les régulations émergentes*, Paris, L'Harmattan.
- Lombard P., Baysse-Lainé A., 2019, « Terre de Liens, un levier foncier militant au service d'un projet politique pour l'agriculture », *Économie rurale*, n° 369, p. 83-101, <https://doi.org/10.4000/economierurale.7010>.
- Lucas V., Gasselín P., 2018, « Gagner en autonomie grâce à la Cuma. Expérience d'éleveurs laitiers français à l'ère de la dérégulation et de l'agroécologie », *Économie rurale*, n° 364, p. 73-89, <https://doi.org/10.4000/economierurale.5554>.
- Mac Cann L., Colby K. W., Easter A., Kastermine A., Kuperan K., 2005, « Transaction Cost Measurement for evaluating environmental policies », *Ecological Economics*, vol. 52, p. 527-542.

Méasson L., 2007, *L'efficacité territoriale et l'évaluation : penser le déploiement spatial du politique grâce au programme européen Leader*, Grenoble, thèse de doctorat en sciences de l'homme, du politique et du territoire, université Joseph-Fourier de géographie.

Ménard C., 2003a, « L'approche néo-institutionnelle : des concepts, une méthode, des résultats », *Cahiers d'économie politique*, vol. 44, Paris, L'Harmattan, p. 103-118.

Ménard C., 2003b, « Économie néo-institutionnelle et politique de la concurrence les cas des formes organisationnelles hybrides », *Économie rurale*, n° 227-278, https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_2003_num_277_1_5435, p. 45-60.

Musson A., Rousselière D., 2016, « De quoi l'agriculture écologiquement intensive est-elle le nom ? Une analyse du changement institutionnel à travers l'approche discursive », *Économie rurale*, n° 356, p. 9-29, <https://doi.org/10.4000/economierurale.5037>.

North D. C., 1990, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

Pham H. V., Berriet-Sollic M., 2018, « La politique de développement rural en France. Premières analyses des programmes de développement rural dans les régions françaises métropolitaines sur la période 2014-2020 », *Économie rurale*, n° 363, p. 141-159, <https://doi.org/10.4000/economierurale.5450>.

Salembier C., Segrestin B., Sinoir N., Templier J. Weil B., Meynard J.-M., 2020 « Design of equipment for agroecology : Coupled innovation processes led by farmers-designers », *Agricultural Systems*, vol. 183, p. 2-13.

Torre A., Wallet F., 2020, « Rural Development Policies at Stake : Structural Changes and Target Evolutions During the Last 50 Years », in Fischer M., Nijkamp P. (eds), *Handbook of Regional Science*, Berlin, Heidelberg, Springer.

NOTES

1. Aucun élément confidentiel n'étant développé dans cet article.
2. Dans son rapport public annuel publié en 2000, la Cour des comptes rappelle que, dans ses rapports publics de 1972 et 1985, elle avait formulé des critiques sur la politique de développement agricole, et notamment le rôle joué par l'Anda, sur les logiques de guichets, le financement trop systématique des structures et pas assez du développement lui-même, et sur le manque de diversité des bénéficiaires (Cour des comptes, 2000).
3. Les textes de référence sont la circulaire CAB/C2013-0003 datée du 20 juin 2013, présentant les orientations relatives à la préparation du PNDAR 2014-2020, ainsi que la circulaire DGER/SDI/C2013-2012 DGPAAT/SDDRC/C2013-3076, datée du 25 septembre 2013 et présentant le cahier des charges relatif à la rédaction des contrats d'objectifs et des programmes pluriannuels de développement agricole et rural éligibles aux financements du Casdar.
4. La principale raison ayant conduit à la non-sélection du MRJC est que cet organisme ne répondait pas à deux des critères du cahier des charges de l'appel à projets, à savoir : activité de développement agricole non dominante, professionnels agricoles non majoritaires dans les instances de gouvernance.

5. Rappelons que la priorité du PNDAR 2014-2020 a été de conforter le développement et la diffusion de systèmes de production performants du point de vue à la fois économique, environnemental et sanitaire.

6. L'ASA : Association des salariés agricoles de France, l'ancema : Association nationale des cercles d'échange et de machines agricoles, la FNGEDA : Fédération nationale des groupes d'études et de développement agricole, l'Apad : Association pour la promotion d'une agriculture durable, l'AAMF : Association des agriculteurs méthaniseurs de France, l'ACF : Association des agriculteurs composteurs de France.

RÉSUMÉS

Les Organismes nationaux à vocation agricole et rurale (Onvar) représentent des structures collectives très originales au service du développement durable intégré des territoires. Une grille issue de l'économie institutionnelle d'appréciation de la valeur ajoutée territoriale est appliquée à un matériau empirique original (rapport d'évaluation d'activités et enquêtes). Il est montré que les projets territorialisés des Onvar apportent une valeur ajoutée en termes de coordination intersectorielle et de partenariats entre Onvar (avec un sentier de dépendance encore fort pour cette dernière dimension). *A contrario*, les coordinations avec les autres partenaires majoritaires du développement agricole et rural (chambres consulaires, instituts techniques) restent en retrait. La prise en compte de l'agroécologie demeure également modeste.

The Onvar (National Organizations for Agricultural and Rural Development) represent very original collective structures. Their aim is to improve integrated sustainable development of territories. A grid from institutional economics is applied to an original empirical material (evaluation report and surveys) for assessing territorial added value. It is shown that Onvar's local projects bring added value in terms of intersectoral coordination and partnerships between Onvar (with a still strong path of dependence for this last dimension). Conversely, coordination with other major stakeholders in agricultural and rural development (consular chambers, technical institutes) remains weak. The consideration of agroecology is also modest.

INDEX

Keywords : national organizations for agricultural and rural development, value added, agricultural development, integrated rural development, institutionalization, coordination, collective structures

Mots-clés : organismes nationaux à vocation agricole et rurale, valeur ajoutée, développement agricole, développement rural intégré, institutionnalisation, coordination, structures collectives

AUTEURS

DOMINIQUE VOLLET

Actuellement directeur délégué et directeur de la recherche Institut Agro – AgroCampus ouest, Dominique Vollet est économiste spécialisé sur l'évaluation des politiques publiques territoriales et les modèles d'impact économique régional. Il assume également un certain nombre d'expertises (présidence d'instances nationales ou régionales d'évaluation, conseil scientifique et technique des Onvar).

Institut Agro Angers – Université Clermont-Auvergne, AgroParisTech, Inrae, VetAgro Sup, Territoires, Clermont-Ferrand, France
dominique.vollet@inrae.fr

N° Orcid : 0000-0001-7668-9252

HERVÉ BOSSUAT

FNCUMA, Paris
herve.bossuat@cuma.fr

PIERRE GASSELIN

Pierre Gassel, géographe à l'Inrae, conduit ses recherches en France et en Amérique latine sur les transformations des activités des agriculteurs. Ses travaux, souvent menés en partenariat avec des acteurs (organisations de producteurs, syndicats, collectivités territoriales, etc.), interrogent les conditions de leur insertion territoriale et de leur accompagnement dans des contextes de coexistence et confrontation de diverses formes d'agriculture.

Innovation, Université Montpellier, Cirad, Inrae, institut Agro, Montpellier France – UMR Innovation Montpellier
pierre.gassel@inrae.fr

N° Orcid : 0000-0003-2864-5145

PIERRE LABARTHE

Pierre Labarthe, économiste à l'Inrae, mène des recherches sur l'effet des transformations de la R&D sur les dynamiques d'innovation dans le secteur agricole. Ses travaux portent notamment sur la digitalisation de l'agriculture et sur les transformations des services de conseil aux agriculteurs en Europe. Il coordonne actuellement un projet européen H2020 sur ce thème : le projet AgriLink (Agricultural Knowledge : linking farmers, advisors and researchers to boost innovation : 2017-2021).

Inrae, UMR Agir, Toulouse, France
pierre.labarthe@inrae.fr

N° Orcid : 0000-0003-2684-6779

FREDÉRIC WALLET

Frédéric Wallet, économiste à l'Inrae, anime depuis 2008 le programme Pour et sur le développement régional (PSDR). Son travail s'articule actuellement autour de trois questions : les spécificités des processus d'innovation durable dans les régions à faible densité, les initiatives en faveur de la reterritorialisation de l'agriculture et de l'alimentation, et la place des communs dans les dynamiques de transition des territoires.

Université Paris-Saclay, Inrae, UMR Sadapt, Paris, France
wallet@agroparistech.fr

N° Orcid : 0000-0002-9784-2567

ANNE-SOPHIE BARBAROT

Anne-Sophie Barbarot est ingénieure du management public et politique européen, actuellement en poste à la Draaf Auvergne-Rhône-Alpes. Elle est membre du conseil scientifique et technique des Onvar et du conseil scientifique d'évaluation de la coopération agricole et de la FN Cuma.

Draaf Auvergne-Rhône-Alpes, Lempdes
anne-sophie.barbarot@agriculture.gouv.fr

MARYLINE FILIPPI

Maryline Filippi est professeure d'économie à Bordeaux Sciences Agro et chercheuse associée Inrae à AgroParisTech. Elle est personne qualifiée au Haut Conseil de la Coopération agricole. Ses recherches s'inscrivent dans l'analyse des systèmes agricoles et agroalimentaires durables et du modèle coopératif agricole en France et à l'étranger. Ses travaux articulent des approches sur les dynamiques d'innovation, les processus de développement territorial et la responsabilité sociétale des entreprises.

Bordeaux Sciences Agro et UMR SAD-APT, Université Paris-Saclay, Paris France
maryline.filippi@agroparistech.fr
N° Orcid : 0000-0002-9323-1347

DAMIEN ROUSSELIÈRE

Damien Rousselière est professeur à l'institut Agro – Agrocampus Ouest (Angers), professeur associé à l'Uqam (Université du Québec à Montréal) et directeur adjoint du Smart-Lereco (UMR Inrae/Institut Agro). Ses thématiques de recherche portent sur l'analyse économique de l'économie sociale et solidaire et de l'économie circulaire.

Smart-Lereco, Inrae, institut Agro, 49045, Angers, France
damien.rousseliere@agrocampus-ouest.fr
N° Orcid : 0000-0001-9544-1076