

Place et insertion des ONVAR dans le développement agricole et rural français

Rapport du Groupe d'Analyse d'Action Publique n°4 pour le master PAPDD, année universitaire 2016-2017. Pour le compte de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF).

Aurore Bivas, Alexandre Chamberland, Thomas Colléaux, Mathieu Morel, Sylvain Quennehen

Encadré par M. Pierre Labarthe, INRA UMR SAD-APT et M. Hervé Bossuat, DGPE

Ce travail s'attache à regarder l'insertion et la place des Organismes Nationaux à Vocation Agricole et Rurale (ONVAR) dans la politique française de développement agricole et rural, notamment au sein de ses principaux dispositifs partenariaux. Nous montrerons que cette insertion est encore incomplète, et que les ONVAR restent pour la plupart sous-représentés dans ces dispositifs, pour des raisons qui tiennent à leurs moyens, mais aussi aux spécificités de leur fonctionnements et positionnements dans le paysage agricole national, ainsi qu'au cadre fortement institutionnel de cette politique.

Les préoccupations environnementales et le développement durable sont constitutifs de la plupart des politiques de l'Etat. Au sein du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt (MAAF), une transition agroécologique est ainsi engagée, qui vise à concilier une double performance - environnementale et économique.

Dans ce cadre, aux côtés des acteurs institutionnels que sont les chambres d'agriculture et les instituts techniques, les ONVAR apportent une complémentarité en termes d'approche collective et d'innovation ascendante. Un appel à proposition (AAP), lancé en 2014, a ainsi reconnu le rôle d'acteurs national du développement agricole et rural de 18 structures, majoritairement têtes de réseaux associatifs.

Cependant, l'hétérogénéité de ces 18 organismes, et l'asymétrie de leurs moyens en comparaison de ceux des chambres et des instituts, compliquent leur pleine insertion dans le développement agricole et rural français. Le présent travail consiste ainsi à dresser un état des lieux de leur place dans la politique nationale de développement agricole et rural, et à faire des propositions en vue de la renforcer.

Méthodologie

Ce travail se base sur des sources de données variées. Nous avons travaillé sur quelques éléments de littérature académique et institutionnelle, notamment les documents de cadrage de la définition du Plan National de Développement Agricole et Rural et de l'appel à propositions ONVAR 2014-2020. Pour nous pencher plus précisément sur les ONVAR, nous avons étudié les dossiers de réponse à l'appel à propositions qui ont été retenus, c'est-à-dire ceux des dix-huit ONVAR. Par ailleurs, nous avons effectué des entretiens avec les responsables d'ONVAR, ainsi qu'avec des spécialistes de la politique nationale de développement agricole et rural.

Panorama des ONVAR et de leurs dynamiques partenariales internes

Des structures hétérogènes

L'image d'ensemble qui se détache des ONVAR est celle d'un groupe hétérogène. Il l'est à trois

titres : en termes d'objets et de champs thématiques ; en termes de moyens, humains et financiers ; en termes d'approches. Sur les premier et derniers point, détailler chaque structure serait trop long. La figure 1, qui regroupe

les 18 ONVAR retenus en 2014, donne une idée de cette diversité. Les ONVAR sont, dans leur majorité, des structures disposant de compétences axées sur les démarches collectives, dans lesquelles les agriculteurs sont parties prenantes et plus seulement clients. Ils fonctionnent avec des approches ascendantes, portées par les innovations du terrain. Tous ne s'inscrivent toutefois pas dans ce cadre, comme Coop de France par exemple.



Figure 1 : Logos des 18 ONVAR

Qui sont les 18 ONVAR ?

- Accueil Paysan
- Association Française d'Agroforesterie
- Association Française de Pastoralisme
- Réseau AFIP : Association de Formation et d'Information Pour le développement d'initiatives rurales
- Atelier Paysan
- Coop de France
- GAEC & Sociétés
- FADEAR : Fédération Associative pour le Développement de l'Emploi Agricole et Rural
- FNAB : Fédération Nationale d'Agriculture Biologique
- FNCIVAM : Fédération Nationale des Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu
- FNCUMA : Fédération Nationale des Coopératives d'Utilisation de Matériel Agricole.
- InterAFOCG : Inter-Associations de Formation Collective à la Gestion
- MIRAMAP : Mouvement Inter-régional des AMAP
- Service de Remplacement France
- Solidarité Paysans
- Terre de Liens
- Terres en Villes
- TRAME : Tête de Réseaux pour l'Appui Méthodologique aux Entreprises

En termes de moyens humains et financiers, les chiffres sont très variables d'une structure à une autre. Les ETP employés par les structures évoluent d'un rapport 1 à 30, de même que les budgets. Ces derniers sont également fortement dépendants des fonds publics (principalement du

fond CASDAR, représentant 8 M€ environ), comme le montre la figure 2.

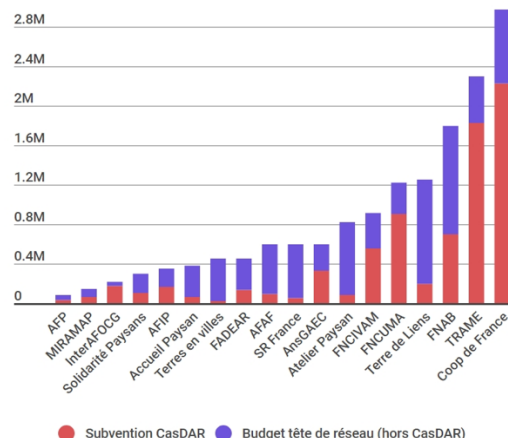


Figure 2 : Part de la subvention CASDAR dans les budgets totaux des têtes de réseau (en M€). Source : les auteurs.

Enfin, tous les ONVAR n'ont pas la même assise historique et territoriale. En particulier, 6 des 18 structures étaient déjà labellisés depuis 2008, et liés par un contrat d'objectifs avec le MAAF ; on peut élargir ce nombre à 8, si on inclut Coop de France et la FNCUMA dans ce groupe des ONVAR "historiques".

Dynamiques partenariales entre ONVAR

Après cette présentation collective des ONVAR, nous avons également étudié leurs partenariats, telles qu'ils les décrivent dans leur réponse à l'appel à proposition de 2014.

La figure 3 souligne ainsi les limites d'une démarche inter-ONVAR : des fonctionnements en groupes apparaissent - les anciens et les membres du réseau InPACT (Initiative Pour une Agriculture Citoyenne et Territoriale, réseau rassemblant de nombreux acteurs du monde agricole) ayant de forts partenariats ; 4 structures restent à l'écart, n'intégrant aucun des 2 groupes.

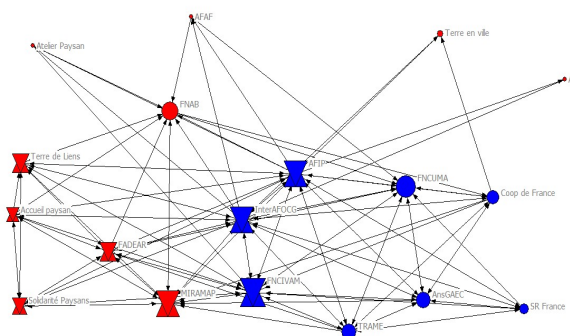


Figure 3 : Résultats obtenus à partir de ces documents déclaratifs. Sur le diagramme, une structure a un symbole d'autant plus "gros" qu'elle est citée fréquemment comme partenaire par les autres. En bleu, on représente

les structures ONVAR depuis 2008 ; en rouge, celles qui le sont devenues en 2014. Enfin, les membres du réseau InPACT sont symbolisés par deux triangles renversés ; les autres par un rond.

Quelle place pour les ONVAR au sein des acteurs français du développement agricole et rural ?

Après avoir étudié les relations entre ONVAR, nous avons analysé leur place au côté des autres acteurs du monde agricole, les chambres et les instituts notamment, et leurs relations avec eux. Notre analyse se base sur les 17 entretiens que nous avons menés avec des représentants ONVAR (hors AFP), ainsi qu'avec des spécialistes de la politique nationale de développement agricole et rural.

Relations avec les chambres

La perception des chambres par les ONVAR est très variable, et couvre tout le spectre, de partenaires privilégiés à relations conflictuelles. En moyenne, 30% des structures voient ces organisations de façon positive – soulignant la qualité de leur implantation et leurs compétences de conseil – et ne considèrent pas avoir de difficultés à travailler avec elles. Elles expliquent cette appréciation par les proximités de thématiques et d'approches, ainsi que par le fait que les Chambres ne favorisent pas un modèle agricole en particulier. De l'autre côté du spectre, 70% des ONVAR déclarent ne pas pouvoir travailler avec les chambres sur leurs projets. Les raisons de ce rejet sont de 3 ordres : des différences d'approches, les chambres étant perçues comme des structures descendantes laissant peu de place à la co-construction, plus tournés vers les aspects technico-économiques que socio-environnementaux ; des divergences idéologiques, les modèles agricoles défendus étant en opposition ; enfin, des situations de concurrence/prédation où, du point de vue des ONVAR, les chambres, peu innovantes, viennent s'approprier leurs projets et leurs innovations.

Relations avec les instituts

Leur perception par les ONVAR est plus positive. C'est donc moins en termes de qualité des relations, qu'en termes d'intensité, que les ONVAR se distinguent. Les relations sont ainsi décrites comme bonnes à 35%, faibles à 24% et inexistantes à 41%. Davantage que les chambres, les instituts sont perçus comme des partenaires obligatoires pour bénéficier de certains fonds publics, notamment des appels à projet comportant une

partie recherche. L'ITAB et l'Idele ressortent notamment. Des projets communs sont montés, et certains ONVAR sont systématiquement sollicités. Cependant, la majorité d'entre eux déclare ne jamais travailler avec les instituts. Par leur approche transversale, ils estiment ne pas se retrouver dans le positionnement technique et la logique filière des instituts.

L'analyse des réponses à l'AAP fait écho à ces entretiens. Hors Idele et ITAB, 12 des 18 ONVAR ne déclarent aucun institut comme partenaire ; l'Association de coordination technique agricole (ACTA) n'est citée que par 4 ONVAR. Côté chambres, l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture (APCA) quant à elle n'est mentionnée comme partenaire que par 8 des 18 ONVAR. Il y a, à cet égard, de véritables axes de travail.

Statut et place des ONVAR

L'accession récente au statut d'ONVAR de la majorité des 18 ONVAR traités, l'hétérogénéité de ces structures, ainsi que le lancement, en octobre 2016 d'une nouvelle procédure de reconnaissance des ONVAR, compliquent la construction d'une identité et d'un fil rouge commun aux ONVAR. Cela brouille également la création d'un statut juridique précis mais aussi la mise en place d'une démarche inter-ONVAR. Un trait d'union, pour la majorité de ces organismes, est leur approche globale des exploitations, avec un intérêt pour les thématiques socio-environnementales ; et leur approche ascendante de la création de connaissance, ainsi que les signaux faibles repérés provenant des agriculteurs eux-mêmes.

Ils estiment aujourd'hui constituer une catégorie d'acteurs à part entière, formant un triptyque ACTA – APCA – ONVAR. Leur dynamique d'adhésion et la montée des sollicitations par des associations locales fondent à leur yeux leur légitimité à intervenir pour le développement durable. Conscients de leurs moindres moyens, et de leurs tailles plus modestes, ils demandent un statut juridique clair et pérenne, pour apprendre à se connaître, se construire une identité commune et se faire connaître ; mais aussi pour les protéger des phénomènes de concurrence précédemment évoqués, notamment pour les réorientations des financements. Leur situation précaire de dépendance aux financements publics, pour la

majorité d'entre eux, rend cette problématique centrale.

Les politiques publiques mises en place décloisonnent-elles les ONVAR ?

Les ONVAR entretiennent donc, pour la plupart d'entre eux, des relations faibles voire quasi-inexistantes avec les chambres et les instituts techniques. Or, plusieurs dispositifs publics visent spécifiquement à faire naître des dynamiques partenariales entre les acteurs du développement agricole. Nous avons donc regardé si ces dispositifs étaient efficaces pour décloisonner les relations entre ONVAR, et autres acteurs de la recherche et du conseil agricole. Nous nous sommes concentrés sur deux dispositifs : les Réseaux Mixtes Technologiques (RMT), et l'appel à projets (AAP) Innovation et Partenariat, dont la thématique correspond aux actions des ONVAR.

Les RMT

Entre 2007 et 2015, 11 ONVAR ont participé à au moins un RMT, avec 19 RMT actuellement actifs. Les années 2014-2015 traduisent à cet égard un renforcement de leur implication dans le dispositif. La FNCUMA, TRAME et Coop de France ressortent. On notera qu'il s'agit de structures dotées de moyens importants, en regard de la moyenne des ONVAR, et aux réseaux denses. Parmi ces 11 structures, seules 2 ont été pilotes d'un RMT, en 9 ans : la FNCUMA et la FNCIVAM.

Les analyses de réseau, faites sur les années 2014 et 2015, du point de vue des ONVAR, mettent en évidence une prédominance incontestable des instituts techniques et des organismes scientifiques dans ces dispositifs, et secondairement des chambres. L'ACTA, l'Idèle et l'INRA ressortent particulièrement comme partenaires des ONVAR au sein des RMT.

L'AAP Innovation et Partenariat

A peu de choses près, le constat est identique. Sur la période 2008-2015, 9 ONVAR ont participé à au moins un projet de l'AAP Innovation et Partenariat. Par rapport aux RMT, aucune nouvelle structure n'apparaît. Autrement dit, ceux qui participent aux AAP sont les mêmes que ceux qui participent aux RMT.

En termes de pilotage de projet, la situation est similaire : les ONVAR sont peu chefs de projet en volume. En proportion de leur participation, ils le sont par contre fréquemment.

Enfin, les diagrammes de réseau, réalisés sur les années 2013 à 2015, mettent en évidence une prédominance de l'INRA, des chambres, et, plus secondairement, de quelques instituts – ACTA, ITAB, Idèle. Leur caractère structurant est moins marquant que sur les RMT.

Verrous

D'après les entretiens réalisés avec des responsables ONVAR, ce sont les moyens matériels qui constituent le principal verrou. Le temps nécessaire à la participation, et encore plus à l'animation, est souvent présenté comme réhibitoyre. C'est encore plus prégnant pour les réseaux nés récemment, qui nécessitent une action fédérative et d'animation importante de la part de leur tête de réseau. Tous les ONVAR ne sont également pas dotés des compétences d'ingénierie nécessaires. Cet écart avec les acteurs institutionnels peut les placer en position de faiblesse.

La temporalité est un second problème : temporalité des financements d'une part, et des embauches correspondantes ; temporalité des résultats de la recherche d'autre part, pour les RMT. Le modèle de certains ONVAR ne leur permet pas d'embaucher des salariés pour 2 ou 3 ans, le recours à des contrats de projet allant à l'encontre de leur démarche sociale. De plus ils visent des résultats applicables rapidement, sur le terrain.

Les thématiques et les approches sont un autre frein. Ils rejoignent plus largement les éléments d'analyse formulés précédemment sur les approches technico-économiques, descendantes, par filière. Les dimensions sociales et économiques sont peu présentes.

Enfin, les relations faibles voire conflictuelles avec les chambres et les instituts, dont on a vu qu'ils ont un rôle incontournable dans ces dispositifs, privent certains ONVAR des portes d'entrée nécessaires pour accéder à ces dispositifs.

La dimension nationale des AAP et des RMT participe de ce processus : des projets à l'échelle départementale ou régionale pourraient plus facilement être portés par des ONVAR.

Recommandations et conclusions

Ce panorama de l'insertion encore incomplète des ONVAR dans le dispositif de développement agricole et rural français appelle, en conclusion, à élaborer des recommandations, ou tout au moins des pistes de réflexion pour y remédier.

Statut

L'enjeu est de donner une lisibilité aux ONVAR, notamment vis-à-vis des autres acteurs du développement agricole, et de les faire connaître, à l'extérieur de leur groupe.

- Donner une définition claire du statut d'ONVAR, en légiférant la définition dans le code rural en un statut juridique unique et propre, détaché du financement par le CASDAR. Ouvrir ce statut à tous les organismes qui le souhaitent, et conduire une procédure d'agrément et de contrôle.
- Assurer un financement minimum aux ONVAR reconnus, et le compléter par de nombreux recours aux AAP.

Conseil Scientifique et Technique (CST) et participation aux dispositifs publics

En vue d'accroître la place des ONVAR dans les RMT et AAP notamment, nous recommandons de :

- Proposer des thématiques d'appels à projets ou de RMT plus ouverts sur les dimensions sociales et sociétales associées au monde rural et agricole. Explorer les échelons départementaux et régionaux.
- Sur ces RMT, imposer la présence d'un membre ONVAR, comme on requiert la présence de 3 chambres ou instituts techniques pour les labelliser.
- Donner au CST un statut juridique pérenne et un véritable rôle stratégique de conseil et d'orientation : ciblage des dispositifs les plus adaptés aux ONVAR, décloisonnement vis-à-vis des instituts et des organismes de recherche notamment, identification de thématiques partagées.

Bibliographie

AUROY Patricia et al. (2013), Évaluation du dispositif des Réseaux Mixtes Technologiques (RMT), rapport d'évaluation, MAAF – Technopolis, 104 pages.

BIVAS Aurèle, CHAMBERLAND Alexandre, COLLEAUX Thomas, MOREL Mathieu, QUENNEHEN Sylvain, (2017), Les Organismes Nationaux à Vocation Agricole et Rurale, AgroParisTech, février 2017, 101 pages.

BOSSUAT Hervé, URBANO Ghislaine (2013), « Le CASDAR, une politique publique pour le développement agricole et rural », in "Agronomie, environnement & sociétés" [en ligne], Vol. n°3, Association française d'agronomie, France (pp. 127-134).

COUR DES COMPTES (2013). Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme – Exercice 2012 – Compte d'affectation spéciale développement agricole et rural, in " le budget de l'État en 2012", Cour des Comptes [en ligne], France, 27 pages.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE (2014), Circulaire DGPAAT/SDDRC/2014-441 du 5 juin 2014 relative au lancement d'un appel à propositions à destination des organismes nationaux à vocation agricole et rurale, Bulletin officiel du ministère de l'Agriculture du 12 juin 2014, 22 pages.