

Des voix émergent pour réformer le ministère de l'Agriculture face à la crise climatique

Avec la crise qui traverse le monde agricole et l'urgence écologique, le ministère de l'Agriculture semble démontrer ses limites. Gouvernance, intitulé, organisation... Plusieurs acteurs plaident pour adapter son fonctionnement aux nouveaux enjeux.



En matière agricole, les crises se multiplient, mais les solutions peinent à émerger. Faut-il repenser le modèle du ministère de l'Agriculture pour s'adapter à l'urgence écologique ? La réconciliation entre le monde agricole et les enjeux environnementaux doit-elle passer par une refonte administrative et de nouveaux modes de gestion ? Pour tenter d'éclairer le lien entre la gouvernance du ministère et les nouveaux défis auxquels il est confronté, le collectif de hauts fonctionnaires engagés pour la transition écologique Le Lierre a organisé une conférence sur le thème "Quel ministère de l'Agriculture pour la transition agroécologique ?" avec AgroParistech, mercredi 4 décembre.

Comme l'a rappelé le directeur de l'UMR "Territoires", Pierre Cornu, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, marquée par la reconquête de la sécurité alimentaire et suivie par de grandes vagues de modernisation, le modèle qui prime au sein du ministère est celui de la cogestion. L'action publique est ainsi partagée entre les politiques, le monde syndical et *"un appui discret de la recherche"*. Ce fonctionnement par cogestion entre les pouvoirs publics et les syndicats est souvent décrié, car il laisse finalement peu de place aux experts de l'agroalimentaire et de l'environnement. Difficile, alors, de faire émerger de nouvelles pistes pour bousculer le modèle agricole.

Rééquilibrer les instances de dialogue

Bien que régulièrement critiquée, cette cogestion entre le politique et le syndicat majoritaire continue néanmoins d'être la règle dans les instances interministérielles. Prunelle Besson, directrice du réseau des centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (Civam) et ancienne agente de l'administration agricole, témoigne : *"Nous avons du mal à accéder aux instances de concertation et de décision pour orienter les politiques publiques agricole et alimentaire."*

À lire aussi : [Le ministère de l'Agriculture lance son incubateur de start-up](#)

Le ministère s'appuie actuellement sur 3 piliers pour orienter les politiques agricoles et produire des solutions : les chambres d'agriculture, les institutions techniques et les organismes nationaux à vocation agricole et rurale (Onvar), dont fait partie le réseau des Civam. Mais aujourd'hui, l'enveloppe du fonds "Casdar" (pour "compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et rural"), qui est l'instrument financier du Programme national de développement agricole et rural (PNDAR), est inégalement répartie. Sur les 100 millions d'euros reversés à ces 3 piliers, les Onvar ne touchent que 6 %, contre environ 45 % pour chacun des deux autres. *"Les rapports de force sont inégaux. Même lorsque l'on finit par réussir à intégrer les concertations politiques, notre voix est beaucoup moins entendue"*, regrette Prunelle Besson.

L'ancien ministre de l'Agriculture Stéphane Le Foll a, lui, assuré qu'il avait tenté de rééquilibrer en partie les marges de manœuvre de chacun, mais il aurait observé la paralysie d'un système principalement piloté par les syndicats. *"C'est extrêmement difficile. Culturellement et politiquement, cela bloque lorsqu'on souhaite essayer de donner de nouvelles perspectives"*, a déclaré l'ex-ministre, aujourd'hui maire du Mans. *"L'une des questions, aujourd'hui, est de savoir s'il faut refonder complètement le modèle, et si le dialogue peut porter les prochains défis à venir"*, a de son côté avancé le chercheur Pierre Cornu.

Capacité d'action entravée

Le ministère connaîtrait une forme d'inertie et ne serait pas en mesure d'impulser ces changements, dont le caractère indispensable semble pourtant faire consensus. *"En tant qu'agents publics, nous avons l'impression que notre ministère n'est plus en capacité de penser stratégique, ou en tout cas qu'il subit beaucoup trop souvent le cours des événements"*, témoigne un agent du secrétariat général du ministère, chargé de la coordination de la planification écologique.

Cet agent est revenu sur son expérience d'ancien chef de service "Économie agricole" en direction départementale des territoires (DDT) : *"J'avais l'impression que les SEA [services d'économie agricole, ndlr] n'étaient jamais sollicités pour appuyer le préfet ou participer aux discussions locales sur de potentiels nouveaux modèles d'agriculture. Je suis arrivé en centrale en espérant que ce serait davantage le cas, mais ça ne l'est que trop rarement."* Selon lui, des structures extérieures comme le secrétariat général à la planification écologique (SGPE) seraient nécessaires pour contraindre le ministère à se projeter.

À lire aussi : [Crise agricole : les agents du ministère de l'Agriculture mobilisés auront droit à une indemnité](#)

Le ministère doit également répondre à des crises qui affectent directement les acteurs du monde agricole. De fait, les projets de réforme et de réorganisation se heurtent rapidement à la réalité. *"Le vrai problème, pour un ministre à la tête de ce ministère, est la question de la confrontation, de la réalité des acteurs économiques et de l'économie en tant que telle"*, a témoigné Stéphane Le Foll, qui fut ministre de

l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt de 2012 à 2017.

Pour Pierre Cornu, le ministère serait donc *“largement à réinventer”*. *“Sa capacité d'action est très largement entravée, verrouillée par le souci de trouver un dénominateur commun entre des acteurs qui sont chacun crispés sur des positions défensives”*, a poursuivi l'expert en agriculture et environnement. Mais comment déverrouiller l'action publique portant sur l'agriculture ? Pour Pierre Cornu, l'une des solutions serait d'accorder davantage de place à la recherche, qui essaierait aujourd'hui d'être dans la co-invention avec les acteurs. Mais pour cela, encore faudrait-il disposer d'instances de dialogue. *“Cela demande de raisonner à la bonne échelle, territoire par territoire, et de réaliser qu'il n'y a pas qu'une seule voie”*, assure le chercheur.

“Fabriquer un nouveau commun”

D'autant que le secteur traverse une crise culturelle, les acteurs agricoles ayant été incités à la production massive depuis l'émergence des enjeux de souveraineté et de sécurité alimentaires post-guerres mondiales. L'objectif était alors de faire des économies d'échelle, tandis qu'il faut désormais faire des économies de carbone. *“En termes techniques et agronomiques, on sait ce qu'il faut faire. Le problème n'est plus là : c'est bien l'équation de la conception socio-économique qu'il faut résoudre, a estimé Stéphane le Foll. Il faut créer des dynamiques sociales et d'appropriation de la question environnementale pour être en mesure de faire changer les choses.”*

Pour Pierre Cornu, l'intitulé-même du ministère pourrait être réinterrogé, afin qu'il ne se concentre pas sur l'agriculture *stricto sensu*, mais qu'il inclue également les enjeux sociétaux et environnementaux. *“Si sa mission est de fabriquer un nouveau commun, il y a peut-être des questions à se poser sur la manière de configurer ce ministère”*, a pointé le chercheur.

Les acteurs se sont globalement mis d'accord sur plusieurs impératifs : il faudrait réviser la gouvernance, ouvrir les lieux de décision à davantage d'acteurs et concevoir de nouveaux outils de concertation avec les territoires. Cette gestion repensée, accompagnée d'une participation accrue du monde de la recherche,

permettrait selon eux de produire un nouveau récit. Et ainsi de travailler sur l'aspect culturel des enjeux, afin que la transition écologique du modèle soit acceptée par tous.