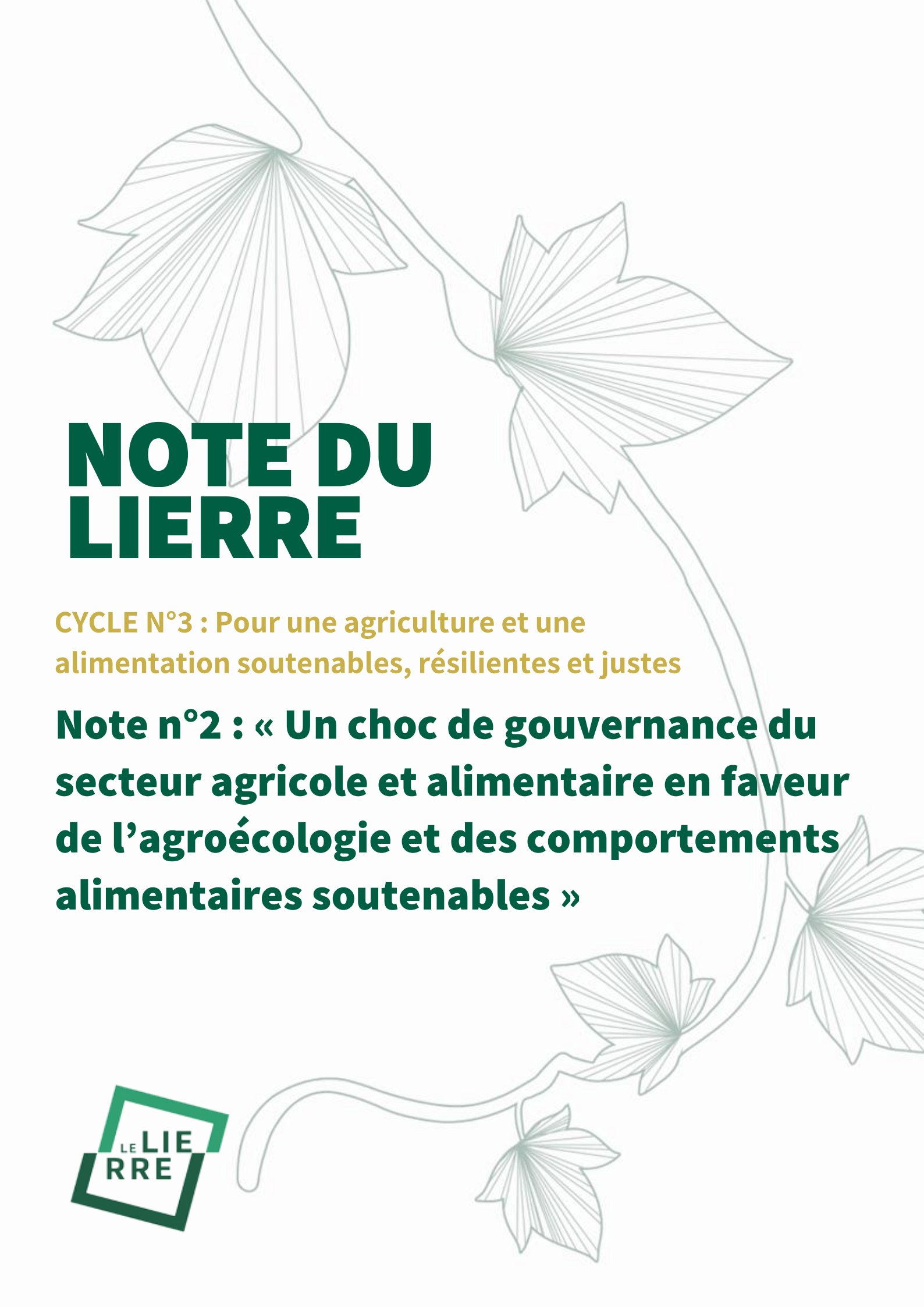




NOTE DU LIERRE

**CYCLE N°3 : Pour une agriculture et une
alimentation soutenables, résilientes et justes**

**Note n°2 : « Un choc de gouvernance du
secteur agricole et alimentaire en faveur
de l'agroécologie et des comportements
alimentaires soutenables »**



RÉSUMÉ

La généralisation d'une agroécologie ambitieuse¹ et l'adoption de comportements alimentaires soutenables² sont indispensables pour inscrire notre système agricole et alimentaire dans la recherche d'une santé durable et globale des humains, des êtres vivants et des écosystèmes. Cette stratégie devra s'appuyer sur des transformations en profondeur de la gouvernance des différents maillons du système agricole et alimentaire. La plupart de ces transformations pourraient être mises en œuvre à court ou moyen terme, et le pacte et la loi d'orientation et d'avenir agricoles (PLOAA) en cours de préparation sont l'occasion d'initier cette refonte de la gouvernance.

Une gouvernance renouvelée associant une plus grande diversité d'acteurs et rééquilibrant les rapports de force

Les politiques agricoles et alimentaires sont aujourd'hui essentiellement élaborées entre le ministère chargé de l'agriculture et le syndicalisme majoritaire³. Les objectifs de généralisation d'une agroécologie ambitieuse et de comportements alimentaires soutenables ainsi que la diversité des attentes sociétales vis-à-vis de l'agriculture appellent à élargir cette gouvernance : **il est nécessaire de mieux associer à la conception et à la mise en œuvre des politiques agricoles et alimentaires les ministères chargés de l'écologie, de la cohésion des territoires, de la santé et de l'éducation, les collectivités territoriales, les syndicats agricoles minoritaires, et les associations de consommateurs et environnementales.**

En particulier, **la gouvernance des chambres d'agriculture doit être adaptée en revoyant les règles d'attribution des sièges et en réformant les collèges électoraux.** La gouvernance des Safer, des CDOA⁴ et des instituts techniques agricoles doit aussi être ajustée. En outre, **il est nécessaire de rééquilibrer les rapports de force au sein des filières pour permettre le développement des acteurs de l'agroécologie**, ce qui passe par **une meilleure application des règles sur les négociations commerciales et une limitation des marges excessives dans la distribution.** Les interprofessions doivent également accorder une place accrue aux acteurs de l'agroécologie dans leur gouvernance et mieux intégrer la généralisation de l'agroécologie et de comportements alimentaires soutenables dans leur stratégie.

¹ "Agroécologie ambitieuse" désigne ici des systèmes agricoles s'appuyant sur le bon fonctionnement des écosystèmes, un faible recours aux intrants de synthèse et une approche systémique à l'échelle des exploitations et des territoires.

² "Comportements alimentaires soutenables" désigne ici une alimentation favorisant les aliments d'origine végétale, si possible de saison, locaux et peu transformés, et obtenus dans des conditions équitables pour les agriculteurs et agricultrices, respectueuses de l'environnement et du bien-être animal.

³ FNSEA (ou ses antennes départementales) et Jeunes agriculteurs (JA)

⁴ Commission départementale d'orientation de l'agriculture

Une meilleure prise en compte de l'agroécologie et de l'alimentation soutenable dans les documents cadre

Les documents cadrant les politiques agricoles et alimentaires aux diverses échelles territoriales devraient être revus en associant tous les acteurs pertinents pour traduire l'ambition de généralisation de l'agroécologie et de comportements alimentaires soutenables. Pour assurer la déclinaison des objectifs nationaux et la cohérence entre échelles territoriales, un document stratégique à l'échelle régionale pourrait être envisagé.

Etant donné le rôle particulier des chambres d'agriculture dans la diffusion des systèmes agroécologiques, l'Etat devrait utiliser son poids dans la gouvernance de ces structures pour assurer que leurs moyens sont pleinement tournés vers cet objectif. **Le contrat d'objectif et performance liant l'Etat à la tête de réseau des chambres d'agriculture devrait devenir un véritable outil de planification des actions des chambres concernant la formation et le conseil vers l'agroécologie,** avec l'objectif d'orienter à moyen terme vers une agroécologie ambitieuse 100% des prestations de conseil stratégique et de conseil à l'installation.

L'ambition agroécologique du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) finançant les instituts techniques agricoles et d'autres organismes devrait être renforcée, et l'octroi des financements associés (CASDAR) devrait être conditionné à un programme de travail des organismes bénéficiaires suffisamment ambitieux sur l'agroécologie.

Une organisation de la puissance publique à repenser et des moyens à ajuster

L'organisation de l'Etat doit être repensée pour mieux associer les ministères chargés de l'écologie, de la cohésion des territoires, de la santé et de l'éducation aux politiques agricoles et alimentaires. Cela doit se traduire au niveau des services centraux et déconcentrés mais aussi des cabinets ministériels. De nombreuses politiques devraient être davantage co-construites pour éviter le pilotage en silo qui prévaut souvent actuellement, et **la gestion du second pilier de la PAC pourrait même être confiée au ministère chargé de l'écologie. Le rattachement des services du ministère chargé de l'agriculture et de l'alimentation au ministère chargé de l'écologie mérite d'être examiné.**

L'Etat, les collectivités et les opérateurs ont besoin de moyens renforcés et pérennes pour mieux accompagner les acteurs, pour structurer des projets de territoire, pour concrétiser les nouveaux plans régulièrement lancés et pour faire respecter les règles économiques, sanitaires et environnementales. **Les volumes financiers sont aujourd'hui insuffisants, mais d'autres points sont également cruciaux : revoir la logique du financement par appel à projet pour passer à un financement pérenne, assumer davantage de dépenses de fonctionnement et non simplement d'investissement, renforcer la formation initiale et continue pour avoir davantage d'agents capables de prendre en compte de manière croisés les enjeux agricole, alimentaire, écologique et sanitaire.**

L'administration doit également s'organiser pour que les règles et des dispositifs d'aide soient mieux compris, acceptés et utilisés par les exploitations. **Localement, des "guichets uniques" pourraient gérer les demandes administratives, techniques ou de financement.**

Il est enfin nécessaire de renforcer la cohérence, la transparence et l'exemplarité de l'action publique dans le champ agricole et alimentaire. **La cohérence impose d'aligner toutes les décisions avec la transformation agroécologique et alimentaire.** En particulier, **chaque agent doit avoir les**

moyens et être encouragé à instruire les dossiers d'une manière exigeante sur les plans environnementaux et sanitaires. L'impératif de transparence nécessite de rendre public et dans les délais certaines informations cruciales pour le débat public et d'instaurer des règles pour prévenir les conflits d'intérêt au sein des chambres. Enfin, **la commande publique est un levier clé pour l'exemplarité de la puissance publique, qui permettrait également de structurer les filières de la transition agroécologique**, mais les moyens actuellement consacrés sont très insuffisants.

Cette note est le fruit du groupe de travail « Agriculture et alimentation » du Lierre.

Sa rédaction a mobilisé plus d'une dizaine de personnes travaillant au sein de la fonction publique d'Etat au niveau central et déconcentré, de la fonction publique territoriale et d'instituts de recherche. Elle repose également sur des échanges avec des personnes non membres du Lierre. Cette note est la seconde d'un cycle sur l'agriculture et l'alimentation, ouvert par la note « [Le pacte et la loi d'orientation et d'avenir agricoles : mettre en place une véritable stratégie de transformation agricole et alimentaire](#) ».

Les enjeux auxquels est confronté notre système agricole et alimentaire imposent une transformation profonde⁵ basée sur (i) la généralisation d'une agroécologie ambitieuse, s'appuyant sur le bon fonctionnement des écosystèmes agricoles, un recours faible aux intrants de synthèse et une approche systémique à l'échelle des exploitations et des territoires⁶, et (ii) l'adoption de comportements alimentaires plus soutenables, consistant en particulier à favoriser les aliments d'origine végétale, si possible de saison, locaux et peu transformés, et obtenus dans des conditions équitables pour les agriculteurs et agricultrices, respectueuses de l'environnement et du bien-être animal.

Pour être opérante, cette stratégie devra repenser la gouvernance de différents maillons clé du système agricole et alimentaire. Condition préalable, le système de cogestion agricole à la française devra être revu pour assurer une plus grande représentativité des acteurs impliqués dans l'atteinte de l'objectif de santé durable et globale des humains, des êtres vivants et des écosystèmes, et pour rééquilibrer les rapports de force entre acteurs (I). En s'appuyant sur cette gouvernance renouvelée, une refonte des documents cadrant les politiques agricoles à l'échelle des territoires est nécessaire, de même qu'une amélioration des dispositifs d'accompagnement et de conseil (II). Le fonctionnement de l'administration et des opérateurs devra enfin être aligné sur les nouveaux objectifs et documents cadres, via une meilleure coordination interne, des moyens renforcés, une meilleure lisibilité des dispositifs, et une plus grande transparence, exigence et cohérence des décisions, cohérence devant par ailleurs se retrouver dans la commande publique (III).

⁵ Cette nécessité a été présentée par le Lierre dans la note 1 du Cycle Agriculture : « [Le pacte et la loi d'orientation et d'avenir agricoles : mettre en place une véritable stratégie de transformation agricole et alimentaire](#) », qui donnait aussi de premières pistes pour élaborer une stratégie de transformation.

⁶ Dans la suite de cette note, le terme « agroécologie » fait référence à cette approche ambitieuse, et non à des actions d'ajustement à la marge de certaines pratiques.

I. Une gouvernance renouvelée et rééquilibrée, associant une plus grande diversité d'acteurs

La gouvernance du secteur agricole et alimentaire doit être repensée face à la multiplication des fonctions dévolues à l'agriculture, et pour intégrer la diversité des acteurs ayant un rôle dans la généralisation de l'agroécologie et de comportements alimentaires plus soutenables.

A. Un nécessaire élargissement du système de cogestion

La gouvernance des politiques publiques agricoles est basée sur le système de cogestion entre représentants agricoles et puissance publique⁷. Cette cogestion consiste actuellement principalement en une élaboration des politiques publiques et un partage des responsabilités entre le ministère chargé de l'agriculture, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), syndicat majoritaire dans la profession agricole, ses antennes départementales (FDSEA) et le syndicat Jeunes agriculteurs (JA). Au-delà de leur rôle institutionnel dans le cadre des instances formelle de dialogue, ces entités entretiennent des relations étroites avec le monde politique : pour exemple, ce sont celles dépensant le plus de moyens financiers dans des actions de lobbying agricole auprès des parlementaires et des ministères, devant de grands groupes agroalimentaires et loin devant les ONG ou les acteurs dédiés à l'agriculture biologique⁸.

Cette cogestion et ces liens étroits avec élus et ministères ont permis des mutations rapides de l'agriculture au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle (modernisation, autonomie alimentaire, etc.). Toutefois, la gouvernance du système est à repenser au prisme du nouvel objectif de santé durable et globale des humains, des êtres vivants et des écosystèmes qui devrait être fixé au système agricole et alimentaire⁹, et à la multiplicité des rôles sociétaux qui lui sont aujourd'hui confiés (alimentation, préservation de la biodiversité, captage du carbone, production d'énergie, etc). Cela nécessite de mieux associer trois types d'acteurs à la conception des politiques agricoles et alimentaires: les syndicats agricoles minoritaires, qui représentent souvent des pratiques alternatives au système dominant, les associations de consommateurs et environnementales, et les collectivités territoriales. Cette gouvernance plus inclusive est déjà appliquée pour certains dispositifs, comme certains Projets Alimentaires Territoriaux (PAT)¹⁰. En outre, le ministère chargé de l'agriculture reste encore trop souvent le seul représentant de l'Etat impliqué dans la cogestion. Les ministères chargés de l'écologie, de la cohésion des territoires, de la santé et de l'éducation devraient être structurellement intégrés aux discussions sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques agricoles et alimentaires.

⁷ Colson (2008)

⁸ <https://www.agra.fr/agra-presse/enquete>

⁹ Position portée par le Lierre dans la note 1 du Cycle Agriculture : « [Le pacte et la loi d'orientation et d'avenir agricoles : mettre en place une véritable stratégie de transformation agricole et alimentaire](#) »

¹⁰ RnPAT (2021)

B. Une représentativité à améliorer au sein de l'ensemble des espaces de gouvernance, en particulier au sein des chambres d'agriculture

La refonte de la cogestion concerne en particulier les chambres d'agriculture, acteurs majeurs sous la tutelle de l'Etat. Les chambres sont impliquées dans l'élaboration de politiques publiques et ont un rôle de conseil et de formation auprès des agriculteurs et agricultrices. Or, l'union FNSEA - JA préside plus de 90% des chambres départementales et 100% des chambres régionales, alors que les autres syndicats ont obtenu près de 45% des voix aux élections de 2019¹¹. **Il semble donc nécessaire de revoir leurs règles de représentativité, possiblement via une attribution des sièges à la proportionnelle intégrale.** Cette révision des règles de représentativité pourrait renforcer l'intérêt des agricultrices et agriculteurs pour les élections des conseils d'administration des chambres¹², alors qu'en 2019 la participation était seulement de 46% dans le collège électoral des exploitant.es agricoles et de 28.5% tous collèges confondus¹³. Plus fondamentalement, il est nécessaire de **faire évoluer la mission des chambres : elles ne doivent plus être des organes représentant uniquement le monde agricole et doivent s'ouvrir aux autres acteurs concernés par l'agriculture et l'alimentation et la ruralité**, conformément à l'objectif de diversification des fonctions attribuées à l'agriculture. **Il semble donc souhaitable de mieux intégrer dans la gouvernance des chambres les acteurs de la société civile (associations de consommateurs et environnementales) et les collectivités territoriales.** Le Code Rural prévoit la possibilité de désigner huit membres associés avec voix consultatives, mais il paraît nécessaire d'**aller plus loin en créant un collège électoral pour élire des membres représentant la société civile¹⁴ et les collectivités territoriales / EPCI, et en leur donnant une voix délibérative¹⁵.** C'est particulièrement nécessaire pour faciliter la mise en place de projets alimentaires territoriaux (PAT) ambitieux, car ces projets sont pilotés par les collectivités / EPCI ou des acteurs de la société civile. En revanche, la question du maintien du collège des anciens exploitants, ou a minima de son importance, se pose, au regard des objectifs fixés aux chambres et du risque qu'il pose de représenter plusieurs fois les mêmes acteurs¹⁶.

Un tel principe pourrait être décliné dans l'ensemble des espaces de gouvernance. C'est notamment le cas concernant des instances impliquées dans la gouvernance du foncier¹⁷. Le fonctionnement des commissions départementales d'orientation de l'agriculture (CDOA) pourrait ainsi garantir la présence avec voix consultative des collectivités/EPCI lorsqu'un dossier concernant leur territoire est examiné, en particulier lorsque ces structures pilotent un PAT. Ces acteurs devraient également avoir un rôle renforcé dans les conseils d'administration et comités techniques des SAFER, la représentativité étant à ce jour à géométrie variable en fonction des territoires. **L'élargissement de la**

¹¹ Cour des comptes (2021), p.235

(<https://chambres-agriculture.fr/actualites/toutes-les-actualites/detail-de-lactualite/actualites/resultats-des-elections-2019-des-chambres-dagriculture/>)

¹² Verdier-Jouclas et Travers (2020), p. 26)

¹³ Verdier-Jouclas et Travers (2020), p. 26

¹⁴ ONG environnementales, associations de consommateurs, etc.

¹⁵ La meilleure intégration des collectivités territoriales dans la gouvernance des chambres serait complémentaire des conventions qui existent actuellement entre certaines collectivités / EPCI et chambres.

¹⁶ Cour des comptes (2021), p. 234

¹⁷ Ce sujet fera l'objet d'une note du Lierre dans le cadre de ce cycle sur l'agriculture et l'alimentation.

gouvernance devrait également s'appliquer aux instituts techniques agricoles (ITA). Actuellement, la gouvernance de ces instituts est largement dominée par les interprofessions. Pour qu'ils remplissent pleinement leur rôle de développement de techniques et systèmes au service de la transformation agroécologique et alimentaire, leur gouvernance devrait intégrer des associations de consommateurs et environnementales.

C. Le nécessaire rééquilibrage des rapports de force dans les filières

Le contraste entre l'éclatement des acteurs de la production agricole et la concentration des acteurs de l'amont et de l'aval (fourniture d'intrants, transformation et distribution) crée un rapport de force au détriment des agriculteurs et agricultrices, qui perdure malgré les mesures des lois Egalim 1 et 2. **Ce rapport de force peut freiner sur certains territoires les transformations agroécologiques** en empêchant les agriculteurs et agricultrices de dégager suffisamment de revenus pour assurer une transition économiquement viable vers l'agroécologie. La structuration en organisations de producteurs est un progrès, mais certains acteurs de l'aval contournent ces organisations en négociant directement avec des exploitations isolées. **Pour éviter le refus de l'aval de négocier avec les organisations de producteurs, il est crucial de renforcer les moyens de contrôle de la Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF), voire d'envisager un renforcement des sanctions.**

Par ailleurs, le rééquilibrage des rapports de force passe également par une plus grande transparence concernant les marges des distributeurs sur les produits alimentaires. L'information statistique est insuffisante à ce sujet, en particulier concernant les produits issus de l'agriculture biologique¹⁸. L'absence de transparence peut conduire à des marges anormalement élevées¹⁹, qui pénalisent financièrement les agriculteurs et agricultrices comme les consommateurs et consommatrices, et qui freinent l'évolution des pratiques de production et de consommation vers une alimentation saine et durable. Pour limiter ces dérives, il est important que l'Etat publie régulièrement un indice reflétant l'évolution des marges brutes de la grande distribution sur les produits alimentaires bio d'une part et les produits alimentaires non bio d'autre part. En outre, des mesures d'encadrement des marges pourront être envisagées sur la base du rapport que le gouvernement aurait dû remettre au Parlement à ce sujet le 29 juin 2023²⁰.

En outre, il faut inciter les interprofessions à octroyer une place plus importante aux acteurs du bio, et plus généralement de l'agroécologie. Le droit européen restreint les possibilités d'intervention de l'Etat dans les orientations stratégiques et les actions des interprofessions, mais à court terme **il est indispensable d'inciter les interprofessions (i) à publier une stratégie en faveur de la généralisation de l'agroécologie et d'une alimentation durable et (ii) d'instaurer des règles de gouvernance obligeant les gros acteurs à chercher des consensus avec les petits acteurs**, par exemple en définissant des règles de prise de décision basées sur des seuils de pourcentage de voix ou de nombre

¹⁸ *Cour des comptes (2022), p. 157*

¹⁹ *Cour des comptes (2022), p. 73 et annexe 12*

²⁰ *Cf article 6 de la loi n° 2023-221 du 30 mars 2023 tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs*

d'acteurs adaptés au rapport de force au sein de l'interprofession. **Il serait également utile d'imposer à chaque interprofession via une modification du Code rural (i) la publication annuelle de ses actions en faveur de l'agroécologie et d'une alimentation durable et (ii) l'intégration d'office à gouvernance de tout acteur représentant une part assez importante de la filière et le demandant.** Plus structurellement, une évolution du droit européen est nécessaire pour garantir l'alignement des actions des interprofessions avec les objectifs de transformation agroécologique et alimentaire. Cela pourrait passer par une modification du règlement sur l'organisation commune des marchés, qui sera révisé dans le cadre de la future PAC. En parallèle, **l'opportunité et la faisabilité de la création d'une interprofession dédiée au bio devrait être à nouveau examinée**²¹. Une telle interprofession pourrait notamment utiliser les cotisations prélevées sur les adhérents²² spécifiquement au bénéfice du développement des produits issus de l'agriculture biologique.

Proposition 1 : *Refonder la gouvernance des Chambres d'agriculture en attribuant les sièges à la proportionnelle intégrale lors des élections et en réformant les collèges électoraux pour mieux intégrer certains acteurs (associations de consommateurs ou environnementales, collectivités territoriales/EPCI)*

Proposition 2 : *Introduire une représentation élargie des collectivités / EPCI porteurs de PAT, voire d'autres acteurs, au sein de la gouvernance des SAFER. Permettre la participation à titre consultatif des collectivités / EPCI aux CDOA lorsque ces collectivités sont concernées par un projet.*

Proposition 3 : *Réduire le rôle des interprofessions dans la gouvernance des instituts techniques agricoles et renforcer celui des associations de la société civile*

Proposition 4 : *(i) Renforcer les moyens de la DGCCRF pour éviter le contournement des organisations de producteurs par les acteurs de l'aval, (ii) publier régulièrement des indices agrégés permettant de comparer les marges de la distribution sur les produits sous signe de qualité et d'origine et sur les autres produits, et (iii) envisager une régulation des marges sur les produits sous signe de qualité et d'origine*

Proposition 5 : *(i) Inciter les interprofessions à publier une stratégie de généralisation de l'agroécologie et de comportements alimentaires soutenables et à instaurer des règles de gouvernance donnant plus de poids aux acteurs minoritaires ; (ii) imposer aux interprofessions la publication d'un bilan annuel de leurs actions en faveur de la généralisation de l'agroécologie et de comportement alimentaires soutenables et l'intégration à leur gouvernance des acteurs représentant une part assez importante de la filière et le demandant ; (iii) réexaminer l'opportunité d'une interprofession dédiée à l'agriculture biologique.*

²¹ Le Code rural limite fortement la capacité qu'aurait une telle interprofession de prendre des décisions indépendamment des interprofessions généralistes et il devrait donc être révisé pour aller dans cette voie (Code rural et de la pêche maritime, article L632-2).

²² CVE, contribution volontaires étendues

II. Une meilleure prise en compte de l'agroécologie et de l'alimentation soutenable dans les documents cadres

Les politiques agricoles et alimentaires sont cadrées par de nombreux documents en plus du Code rural, notamment les plans et conventions à l'échelle des territoires, le contrat d'objectif et de performance entre l'Etat et la tête de réseau des chambres d'agriculture, ou le programme national pour le développement agricole et rural. **Ces documents sont actuellement insuffisamment ambitieux pour garantir la généralisation de l'agroécologie et de comportements alimentaires soutenables, et ils souffrent également d'une mauvaise articulation.** L'architecture et le contenu de ces documents vont donc devoir être rapidement revus.

A. La nécessaire refonte et harmonisation des documents cadres aux différentes échelles territoriales

Il serait souhaitable que le PLOAA inscrive dans le Code Rural le double objectif de **généralisation d'une agroécologie ambitieuse et d'adoption de comportements alimentaires durables**²³. La mise en œuvre de cette transformation à l'échelle nationale reposera sur des actions ambitieuses et cohérentes au niveau des territoires (région, département, EPCI). Actuellement, les documents cadrant la politique agricole et alimentaire à ces niveaux sont nombreux, qu'ils soient de nature stratégique (PRAD, SDREA, PRDAR²⁴), opérationnelle (convention entre chambres d'agriculture et collectivités, convention entre SAFER et collectivités) ou hybride (PPAS²⁵). Cela soulève des problèmes de cohérence, de lisibilité et de mise en œuvre. En outre, tous les acteurs pertinents pour définir les orientations à l'échelle des territoires ne sont pas correctement associés à ce jour.

Il est donc nécessaire de réfléchir à l'opportunité d'un document stratégique intégrateur qui cadrerait la politique agricole et alimentaire à l'échelle régionale en déclinant les orientations nationales du Code Rural, dont la conception associerait l'ensemble des parties prenantes pertinentes et qui devrait être pris en compte dans l'élaboration des autres documents. **Cela pourrait prendre la forme d'un chapitre consacré à l'agriculture et l'alimentation dans les SRADDET**²⁶. Cette réflexion serait l'occasion d'envisager la suppression des PRAD, dont la portée réelle est limitée.

L'élaboration et la mise en œuvre des documents cadres agricoles et alimentaires aux différentes échelles de gouvernance territoriale devrait respecter certains principes : traduction de l'ambition renforcée du Code Rural, adaptation aux spécificités territoriales, cohérence entre échelles territoriales et avec les documents cadre sur d'autres thématiques²⁷, association des acteurs pertinents, transparence dans l'adoption et la mise en œuvre, suivi de la mise en œuvre.

²³ cf dans la note n°1 du Lierre de ce Cycle Agriculture et alimentation : « [Le pacte et la loi d'orientation et d'avenir agricoles : mettre en place une véritable stratégie de transformation agricole et alimentaire](#) »

²⁴ PRAD : plan régional d'agriculture durable, SDREA : schéma directeur régional des exploitations agricoles, PRDAR : programme régional de développement agricole et rural

²⁵ Programme pluriannuel d'activité de la Safer

²⁶ Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

²⁷ Notamment SRADDET, PCAET (plan climat air énergie territorial), etc.

Pour garantir le respect de ces principes, il est nécessaire de :

- Revoir dans un temps assez court les documents cadre à l'échelle des territoires après la modification du Code Rural, pour y intégrer les objectifs de généralisation de l'agroécologie et d'évolution des comportements alimentaires fixés au niveau national. Cela devrait commencer par les textes à l'échelle régionale afin de prendre en compte les orientations régionales dans les documents cadre de niveaux de gouvernance inférieurs ;
- associer à l'élaboration et au suivi de ces documents les autres niveaux de gouvernance concernés par leur mise en œuvre ainsi que des associations de la société civile²⁸, en particulier lorsque ces acteurs sont impliqués dans des PAT ;
- Prévoir une enquête publique et une évaluation environnementale pour les documents cadre régionaux au même titre que d'autres documents cadres comme les SRADDET ;
- Fonder systématiquement cette révision des documents cadres sur un diagnostic du territoire, un bilan des actions passées et une analyse prospective territoriale, partagés entre acteurs ;
- assurer que les documents opérationnels déclinent bien les documents stratégiques, en prévoyant notamment une déclinaison régionale et / ou départementale du contrat d'objectifs et de performance (COP) entre l'Etat et le réseau des chambres d'agriculture²⁹, qui devra associer les collectivités. Le COP et ses déclinaisons territoriales doivent devenir un véritable document de pilotage de la politique agricole ;
- Instaurer des points d'étape réguliers et clauses de revoyure sur la mise en œuvre des documents cadres pour les ajuster ou adapter les moyens, si nécessaire.

B. Le contrat d'objectif et de performance entre l'Etat et le réseau des chambres, outil clé pour recentrer la totalité des prestations de conseil et de formation des chambres sur l'agroécologie et faciliter l'accès à ces prestations

Une action forte est nécessaire au niveau des chambres d'agriculture pour progressivement recentrer l'intégralité des prestations de conseil et de formation vers l'agroécologie, et pour faciliter l'accès à ces prestations. La transition vers l'agroécologie requiert des évolutions systémiques complexes, qui nécessitent un accompagnement technique des agriculteurs et agricultrices ainsi que des filières. Les chambres ont un rôle clé à jouer via leur mission de formation et de conseil. Toutefois jusqu'à récemment leurs efforts en faveur de l'agroécologie étaient variables selon les départements et souvent trop limités, et certains engagements dans le cadre du contrat d'objectif et de performance entre l'Etat et le réseau des chambres³⁰ restent trop vagues ou trop peu ambitieux. En outre, une grande partie des

²⁸ Le paradigme de la "démocratie alimentaire" issu du droit international et celui du "verrouillage socio-technique" issu de l'économie de l'innovation soulignent le rôle stratégique et diffus de certains systèmes locaux, ces derniers ayant vocation à constituer de véritables niches socio-techniques, susceptibles d'avoir un effet levier plus global sur la transition. Cf. notamment Collart Dutilleul (2020) et Paturel et Ndiaye (2020)

²⁹ Contrat d'objectifs et de performance entre l'Etat et le réseau des Chambres d'agriculture 2021-2025, <https://chambres-agriculture.fr/publications/toutes-les-publications/la-publication-en-detail/actualites/contrat-dobjectifs-et-de-performance-entre-letat-et-le-reseau-des-chambres-dagriculture-2021-2025/>

³⁰ Contrat d'objectifs et de performance entre l'Etat et le réseau des Chambres d'agriculture 2021-2025, <https://chambres-agriculture.fr/publications/toutes-les-publications/la-publication-en->

agriculteurs et agricultrices ne bénéficient d'aucun conseil ou de conseils émanant d'autres acteurs que les chambres, par exemple les coopératives. Ces dernières sont souvent peu enclines à soutenir le développement de systèmes agricoles à bas intrants, car leur modèle économique est largement basé sur la vente d'intrants³¹.

L'orientation des prestations des chambres vers l'agroécologie doit être renforcée (i) en arrêtant les prestations de conseil permettant d'obtenir le label Haute valeur environnemental (HVE), insuffisamment ambitieux même dans sa nouvelle version³², (ii) en incluant systématiquement un volet sur la transition vers l'agroécologie dans les prestations de conseil stratégique sur la conduite d'une exploitation existante et en assurant qu'à terme le conseil stratégique porte uniquement sur les systèmes agroécologiques, (iii) en assurant que les prestations de conseil à l'installation soient progressivement uniquement orientées vers des installations en agroécologie, (iv) en renforçant la publication de documents techniques portant sur l'agroécologie et (v) en clarifiant les objectifs d'accompagnement vers l'agriculture biologique³³.

L'accessibilité à la formation et au conseil doit également être améliorée en proposant des prestations gratuites ou subventionnées. Les chambres devraient proposer des formations gratuites sur la transition vers l'agroécologie, et les prestations de conseil dispensées par les chambres pour accompagner la transformation d'une exploitation vers un système agroécologique devraient également être gratuites. Les prestations de formation et de conseil dispensées par d'autres acteurs sur la transition agroécologique pourraient être subventionnées³⁴, à condition que leur contenu soit validé par l'Etat et que leurs tarifs soient conventionnés. Au-delà des questions de gratuité, il sera important de prévoir des dispositifs permettant le remplacement des agricultrices et agriculteurs lors de leur temps de formation³⁵.

Afin de concrétiser ces évolutions, le contrat d'objectifs de performance (COP) liant le réseau des chambres d'agriculture et l'État peut devenir un outil puissant au service de la transformation agroécologique. Il doit être ajusté dès 2023 pour (i) fixer des échéances temporelles pour atteindre les objectifs de 100% des prestations de conseil stratégique et à l'installation orientées vers l'agroécologie, (ii) recentrer l'accompagnement vers les pratiques les plus ambitieuses, (iii) rehausser et préciser les objectifs de formation et de conseil vers l'agroécologie et (iv) prévoir des moyens financiers pour

[detail/actualites/contrat-dobjectifs-et-de-performance-entre-letat-et-le-reseau-des-chambres-dagriculture-2021-2025/](#)

³¹ Contribution de l'Agence de l'eau Adour-Garonne dans *Cour des comptes* (2022), p. 287, et *BASIC* (2021), p. 85)

³² La révision de la certification entrée en vigueur en 2023 reste insuffisamment ambitieuse, notamment car le système de points en vigueur permet de compenser certaines pratiques incompatibles avec l'agroécologie (par exemple l'utilisation de pesticides classés CMR2) par d'autres pratiques.

³³ à ce stade, ils semblent agréger des actions d'ambition très variable : accompagnements individuels et collectifs, visiteurs des journées techniques et fermes expérimentales, abonnements aux notes techniques.

³⁴ Subventions déjà expérimentées par certaines Régions, qui pourraient être systématisées. Ces subventions pourraient être financées via une partie des fonds FEADER de la PAC. Ces aides sont actuellement centrées sur de l'investissement matériel, et l'évolution proposée permettrait de soutenir des évolutions plus systémiques, en cohérence avec l'esprit initial du second pilier PAC.

³⁵ cf synthèse des propositions du groupe de travail n°1 sur le PLOAA, levier n°20

(<https://agriculture.gouv.fr/pacte-et-loi-dorientation-et-davenir-agricoles-les-syntheses-des-propositions>)

permettre aux chambres de mettre en place des prestations gratuites³⁶, de renforcer la formation de leurs conseillères et conseillers sur l'agroécologie et de recruter davantage de personnel. **Les ministères de tutelle devront assurer un suivi rigoureux de la mise en œuvre des objectifs du COP et de l'utilisation effective des moyens alloués aux chambres vers ces objectifs.**

C. Le besoin de rehausser l'ambition agroécologique du Programme national pour le développement agricole et rural

Le Programme national pour le développement agricole et rural³⁷ (PNDAR) établit pour cinq ans une liste de priorités pour l'agriculture française. Il permet de financer des actions de recherche, développement et innovation sur ces priorités via un compte d'affectation spécial (CASDAR)³⁸, qui bénéficie aux instituts techniques agricoles, les chambres d'agriculture, les Organismes Nationaux à Vocation Agricole et Rurale (ONVAR) et les organismes de sélection (OS) de génétique animale. L'ambition agroécologique du PNDAR doit être renforcée pour assurer que les financements du CASDAR soient bien utilisés en faveur du développement d'une agroécologie ambitieuse. **Cela nécessite une révision des objectifs du PNDAR, l'identification de priorités³⁹, un renforcement de l'évaluation scientifique des projets, et le conditionnement de l'octroi des financements récurrents du CASDAR à une meilleure prise en compte de l'agroécologie dans le programme de travail des organismes concernés⁴⁰.**

Proposition 6 : *Examiner l'opportunité d'un document stratégique cadrant les politiques agricoles et alimentaire au niveau régionale, et revoir les documents cadre aux différentes échelles territoriales pour assurer la déclinaison des objectifs nationaux, l'adaptation aux spécificités territoriales, la cohérence entre échelles territoriales et avec les documents cadre sur d'autres thématiques, l'association des acteurs pertinents, la transparence dans l'adoption et la mise en œuvre, et le suivi de la mise en œuvre.*

Proposition 7 : *Rehausser l'ambition du contrat d'objectif et performance (COP) entre le réseau des chambres et l'Etat lors de la clause de revoyure prévue pour 2023 (i) en fixant des échéances temporelles pour atteindre 100% de prestations de conseil orientées vers l'agroécologie, (ii) recentrant les objectifs d'accompagnement vers les pratiques agroécologiques les plus ambitieuses et en précisant ces objectifs lorsqu'ils sont formulés de manière imprécise, (iii) en renforçant la publication de documents techniques sur les systèmes agroécologiques et (v) prévoyant les moyens financiers nécessaires, notamment pour permettre la gratuité de certaines prestations et la formation des conseillères et conseillers. En parallèle, envisager le subventionnement des formations et prestations de conseil dispensés par d'autres acteurs que les chambres, sous réserve d'une certification et d'un conventionnement des tarifs par l'Etat.*

³⁶ Toutes prestations confondues, les prestations des chambres représente 30% des produits du réseau (Cour des comptes 2021, p. 245)

³⁷ <https://agriculture.gouv.fr/le-programme-national-de-developpement-agricole-et-rural-pndar-contexte-et-objectifs-2022-2027>

³⁸ 126 M€ en 2023 d'après le Projet annuel de performance 2023 "Développement agricole et rural"

³⁹ Par exemple, il y a un besoin de travaux sur les cultures représentant actuellement de faibles volumes, mais indispensables pour diversifier les rotations (Meynard et al. 2013) ou pour s'adapter aux changements climatiques

⁴⁰ Cf notamment Cour des comptes (2022), p. 164 concernant l'action des instituts techniques agricoles sur l'agriculture biologique.

Proposition 8 : *Réviser les objectifs du PNDAR, identifier des priorités, renforcer l'évaluation scientifique des projets, et conditionner l'octroi des financements récurrents du CASDAR à une meilleure prise en compte de l'agroécologie dans le programme de travail des organismes concernés.*

III. Une organisation de la puissance publique à repenser, et des moyens à ajuster

Mettre l'agriculture au service de la santé globale des humains, des êtres vivants et des écosystèmes est un changement de paradigme profond, et un défi inédit depuis la fin de la seconde guerre mondiale, impliquant une modification de toutes les administrations et tous les opérateurs publics. **L'élargissement des missions dévolues au système agricole et alimentaire nécessite l'élargissement de son administration, en termes de ministères et organismes à intégrer à sa gouvernance, ainsi que de moyens. L'ambition de cette transformation et la nécessaire adhésion de la société requièrent également une exemplarité accrue de la puissance publique et sa réorganisation locale.**

A. Au sein de l'Etat, la nécessité d'une meilleure coordination du traitement des problématiques agricoles, environnementales et de santé

Les ministères chargés de l'écologie, de la cohésion des territoires, de la santé et de l'éducation devraient être mieux associés à la gouvernance de la politique agricole et alimentaire. Ils devraient notamment être davantage associés à l'élaboration et à la mise en œuvre des documents cadre agricoles. C'est actuellement insuffisant, comme l'illustre le fait que le ministère chargé de l'agriculture a très peu associé les autres ministères à la préparation du PLOAA : les services des autres ministères ont souvent été conviés aux groupes de travail en tant que simples participants, et n'ont pas été associés à la préparation du texte avant fin juin 2023. L'implication des autres ministères doit être renforcée en particulier sur le plan stratégique national (PSN) cadrant la PAC au niveau national, sur le contrat d'objectifs et de performance entre la tête de réseau des chambres d'agriculture et l'Etat, et sur pilotage du PNDAR - CASDAR. Spécifiquement, le pilotage d'une partie au moins du pilier II de la PAC (développement rural) devrait être confié au ministère chargé de l'écologie et de la cohésion des territoires, en lien avec le ministère chargé de l'agriculture, et l'élaboration des programmes des formations agricoles devrait associer le ministère chargé de l'écologie.

Au niveau central, le déficit de coordination entre le ministère chargé de l'agriculture et celui chargé de l'écologie conduit à des politiques en silo, et donc à une mauvaise articulation des enjeux de production agricole et des enjeux environnementaux. C'est par exemple le cas du Fonds Vert lancé en 2023 sans mesures liées à l'agriculture, ou des Assises Nationales de l'Eau, dont une partie des conclusions a été remise en cause par le Varenne Agricole de l'Eau quelques mois plus tard, ou encore du Plan Eau de 2023, qui a fait l'objet d'une communication séparée des deux ministères, conduisant à un manque de clarté sur le volet agricole. Il semble donc nécessaire de renforcer le travail conjoint entre les deux ministères, au niveau technique mais surtout au niveau de la hiérarchie administrative et des cabinets. Pour cela, la nomination d'un conseiller ou d'une conseillère chargé(e) de l'agriculture au cabinet du ministre de la transition écologique est une priorité. Si toutefois un meilleur dialogue entre ministères

s'avérerait impossible, les services de la Première ministre⁴¹ devraient prendre la main pour coordonner des travaux en commun sur les sujets les plus importants. **Certains acteurs suggèrent le rattachement des questions agricoles au sein du ministère chargé de l'écologie**, sur le modèle des transports ou du logement, ou a minima la création de cotutelles sur certaines directions générales : MASA-MTECT sur la DGPE, MASA - Ministère de la Santé sur la DGAL, etc. Cette question mérite d'être posée, mais n'enlève rien au besoin prioritaire de mieux intégrer les enjeux réciproques dans le travail et la culture des services et cabinets des deux ministères.

Au niveau déconcentré, les services chargés des questions environnementales et de santé devraient être structurellement associés aux discussions avec le monde agricole. A ce stade, le dialogue est parfois complexe au niveau régional entre DRAAF et DREAL, voire ARS⁴². L'échelon départemental fonctionne parfois mieux au sein des directions interministérielles que sont les DDT⁴³. Il y a également un besoin d'assainir les relations entre l'Office français de la biodiversité (OFB) d'une part et certaines composantes du ministère chargé de l'agriculture ou certains acteurs du monde agricole d'autre part, notamment sur l'acceptation des contrôles environnementaux⁴⁴. Au niveau local, un renforcement du lien entre l'OFB et les services d'économie agricole (SEA) des DDT pourrait permettre de davantage convertir les procès-verbaux dressés par l'OFB pour délits environnementaux (destruction d'habitats, pollution des eaux) en sanctions pécuniaires prises sur les aides PAC. Cette disposition, déjà prévue par les textes⁴⁵ mais inégalement appliquée par les SEA, permettrait de parer à l'engorgement des services judiciaires, au manque de poursuites pour délits environnementaux et au manque de moyens de contrôles agro-environnementaux dans le cadre de la PAC.

B. La nécessité de moyens humains et financiers suffisants et pérennes pour les administrations étatiques

Les inadéquations de moyens constituent une des causes principales de l'échec des politiques publiques agricoles et environnementales. Pour impulser et piloter les transformations nécessaires et pour répondre aux crises auxquelles fait face le système agricole et alimentaire, **les administrations de l'Etat et des collectivités ainsi que les opérateurs ont besoin de moyens humains et financiers supplémentaires, adaptés et prévisibles dans le temps.**

L'administration d'Etat a été et est encore soumise à des réductions d'effectifs. Les services déconcentrés, les plus au fait de la réalité du terrain, sont particulièrement concernés par ces réductions de moyens. Cela pénalise la mise en œuvre de missions d'accompagnement au quotidien des agriculteurs et agricultrices, ainsi que la possibilité d'impulser les transformations dans les territoires. Ainsi, faute de moyens humains suffisants, les SEA ont cessé d'accompagner gratuitement les agriculteurs et agricultrices dans leurs demandes d'aides PAC et de crise, les conduisant souvent à avoir

⁴¹ par exemple le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)

⁴² DRAAF : Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt, rattaché au ministère chargé de l'agriculture ; DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, rattachée au ministère chargé de l'écologie ; ARS : Agence régionale de santé

⁴³ Direction départementale des territoires

⁴⁴ cf par exemple

⁴⁵ Type de contrôles PAC dits "Contrôles induits"

recours à des prestations payantes de la part des chambres ou prestataires privés. L'administration et / ou les chambres devraient au contraire être dotées de moyens suffisants pour assurer gratuitement l'accompagnement dans l'accès à ces aides. Cela permettrait d'éviter la captation d'une partie de leur montant par des prestataires privés et de dialoguer davantage sur le sens et le cadre réglementaire des mesures agro-environnementales. Un doute plane sur l'existence-même des SEA, récemment diminués par un transfert de compétences aux Régions, et dont l'absorption par l'Agence de services et de paiements a même été un temps envisagée⁴⁶. D'autres services déconcentrés sont également pénalisés par le manque de moyens, par exemple ceux de la DGCCRF chargés de faire respecter les règles visant à rééquilibrer les rapports de force dans les négociations entre producteurs et industriels, ou ceux des Directions départementales de la protection des populations (DDPP) chargés de contrôler et suivre les installations polluantes. **Au-delà des missions du quotidien, divers plans et stratégies mettent en avant de nouveaux objectifs et des investissements supplémentaires, mais sans moyens supplémentaires pour les organiser, expliquer, coordonner, suivre et contrôler.** Par exemple, aucun effectif supplémentaire hors Agence de l'Eau ne semble avoir été prévu dans le cadre du Plan Eau présenté en mars 2023, malgré les nombreuses missions qui incomberont aux services de l'Etat.

Ce manque de moyens conduit à des conditions de travail dégradées dans certains services d'administration centrale ou déconcentrée, et donc à un manque d'attractivité. Cela participe à des difficultés de recrutement et un turn-over chronique, générant des sous-effectifs et une perte de compétences dommageables à la conduite des politiques publiques et à l'accompagnement des professionnels. Il peut partiellement être résolu en repensant certaines tâches et outils de l'administration⁴⁷ et en priorisant certaines missions, mais la question de l'enveloppe globale de moyens financiers et humains ne peut être éludée.

Disposer de moyens adaptés signifie aussi améliorer la formation continue des agents du ministère chargé de l'agriculture aux questions écologiques, et réciproquement pour le ministère chargé de l'écologie, afin que les agents soient capables d'articuler enjeux agricoles, alimentaires et environnementaux. Cela nécessite aussi que les futur(e)s agent(e)s aient une formation initiale adaptée. Cela pourrait passer par l'augmentation du nombre d'élèves fonctionnaires sortant des écoles d'agronomie et le fait de leur permettre plus largement d'exercer dès leur sortie des missions dans d'autres ministères que celui chargé de l'agriculture.

⁴⁶ *Cour des comptes (2018), p. 83*

⁴⁷ *Par exemple, le logiciel Osiris utilisé massivement jusqu'en 2022 pour gérer la PAC était particulièrement inadapté et causait une perte de temps et des risques d'erreur importants. Le ministère chargé de l'agriculture est parmi ceux les moins matures en termes de transformation numérique (IGF et CGE/ET 2023, pp. 45-46)*

C. La nécessité de moyens humains et financiers suffisants pour les collectivités territoriales et les opérateurs

L'accompagnement financier des collectivités par l'Etat sur les questions d'agriculture et d'alimentation devrait être renforcé, en particulier concernant les projets alimentaires territoriaux (PAT). Un meilleur accompagnement financier par l'Etat dès la phase amont du PAT est nécessaire pour aider les petites collectivités à monter les projets⁴⁸. Surtout, les structures mettant en place un PAT doivent pouvoir en assurer le portage dans la durée, en s'appuyant sur une ingénierie interne. Cela nécessite la pérennisation des financements en soutien à l'ingénierie accordés dans le cadre du Plan de Relance. De manière générale, **la transformation agroécologique et alimentaire est un défi systémique, s'inscrivant dans la durée et devant déboucher sur une nouvelle organisation pérenne de notre système agricole et alimentaire. Ce défi ne peut pas être relevé en multipliant les financements temporaires par appels à projet : il nécessite un financement pérenne permettant de prendre en charge les dépenses d'investissement mais aussi de fonctionnement.** Pour cela, des évolutions pourraient être envisagées concernant la fiscalité et la dotation globale de fonctionnement pour les compétences relevant directement des collectivités, ou par la contractualisation pluriannuelle globale pour les politiques partenariales impliquant l'Etat et les collectivités, sur le modèle des contrats de relance et transition écologique.

Il est également nécessaire d'ajuster les moyens dont disposent les opérateurs et agences de l'Etat. En particulier, les chambres d'agriculture disposent de trop peu de conseillers et conseillères formés à l'accompagnement de la transition agroécologique⁴⁹, même si certains territoires sont mieux dotés. Par ailleurs, les mesures proposées dans la présente note pour faciliter et améliorer l'accompagnement des acteurs par les chambres (gratuité du conseil et de la formation sur l'agroécologie et sur les demandes d'aides) nécessiteraient un financement public supplémentaire. Cet ajustement des moyens devrait se faire concomitamment avec la révision de la gouvernance des chambres (cf. I.A.) et dans le cadre de la clause de revoyure du contrat d'objectifs et de performance (cf. II.B). Autre exemple, **les moyens de l'Agence Bio sont insuffisants et insuffisamment pérennes pour lui permettre d'assurer ses missions de communication sur les intérêts sanitaires et environnementaux de l'agriculture biologique⁵⁰.** Un rehaussement pérenne et prévisible du fonds avenir bio, et la participation accrue des ministères chargés de l'écologie, de la santé et de l'éducation au financement de l'Agence bio sont des pistes à envisager.

⁴⁸ La rédaction du diagnostic et du projet constitue un préalable à l'octroi des subventions du programme national de l'alimentation (PNA), et peut constituer un frein pour de petites structures collectivités aux moyens limités

⁴⁹ Cour des comptes (2022), p. 149

⁵⁰ Cour des comptes (2022), pp. 165-167

D. Une meilleure lisibilité des dispositifs grâce à la mise en place de guichets uniques dans les territoires

Transformer notre système agricole et alimentaire impliquera plus de financements, plus d'accompagnement technique, mais aussi plus de règles agroenvironnementales. **La lisibilité des règles et dispositifs d'aide est cruciale pour assurer qu'ils soient mieux compris, acceptés et utilisés par les professionnels, et donc pour permettre aux agricultrices et agriculteurs d'être moteurs dans la transformation agroécologique.** En particulier, une explication claire des règles agroenvironnementales et de leurs fondements est une condition *sine qua non* de leur acceptation, en plus de l'accompagnement financier pour faire évoluer les systèmes vers l'agroécologie. En parallèle, la clarté et la communication sur les aides disponibles est un prérequis pour permettre à tous les agriculteurs et toutes agricultrices de mobiliser ces aides afin de soutenir l'évolution de leur projet vers l'agroécologie.

Une offre de service socle pourrait être définie au niveau national et mise en œuvre sur l'ensemble du territoire pour accompagner de manière simple et lisible les agriculteurs et autres professionnels, éviter blocages et incompréhensions, et permettre à l'administration de mieux connaître la situation des professionnels accompagnés. **Sur chaque territoire, un petit nombre de points d'entrée (ou "guichets uniques") devraient être identifiés pour assurer le traitement et le suivi des demandes administratives, techniques ou de financement, apporter une première réponse de proximité, réorienter vers le service compétent et faire le lien entre différents services, si nécessaire.** Un maillage territorial suffisamment dense, par exemple au niveau départemental, devrait garantir une proximité réelle avec les acteurs. Le partage des rôles entre structures pourrait être assumé de manière variable selon les territoires. Dans ce cadre, le service d'économie agricole de la DDT pourrait être mobilisé sur les questions réglementaires, et la chambre d'agriculture sur les aides financières et le conseil technique.

E. La transparence et la cohérence des décisions de l'administration et des opérateurs

Les décisions de l'administration concernant la prise en compte des enjeux environnementaux ou sanitaires doivent être transparentes, cohérentes et exigeantes pour orienter les acteurs vers la transformation agroécologique et alimentaire. Cependant, l'attitude de l'administration dans plusieurs situations plus ou moins récentes fragilise la confiance dans l'administration et brouille les signaux envoyés aux professionnels et aux consommateurs et consommatrices : tardiveté de la prise en compte des alertes concernant le chlordécone, insuffisances des mesures face aux excès de nitrates⁵¹, méconnaissance des objectifs de réduction des pesticides que l'Etat s'était fixé⁵², faiblesse et manque de contrôle des contreparties imposées aux agriculteurs et agricultrices en échange de la mise en place de retenues de substitution pour l'irrigation, demande du

⁵¹ <https://www.banquedesterritoires.fr/algues-vertes-la-justice-donne-quatre-mois-letat-pour-renforcer-son-plan-de-lutte>

⁵² <http://paris.tribunal-administratif.fr/Actualites-du-Tribunal/Espace-presse/Prejudice-ecologique-lie-a-l-utilisation-des-produits-phytopharmaceutiques-l-Etat-est-condamne>

ministère chargé de l'agriculture faite à l'ANSES de reconsidérer sa décision sur l'interdiction d'un produit phytosanitaire⁵³, etc. **Il y a donc un enjeu majeur à ce que chaque agent public ait les moyens et soit encouragé à instruire les dossiers d'une manière exigeante sur les plans environnementaux et sanitaires.** Cette responsabilité incombe en particulier à la hiérarchie des services déconcentrés et centraux de l'Etat, et des services des collectivités locales. Des instructions claires des autorités politiques faciliteraient la généralisation de cette attitude exigeante. Par ailleurs, **la transparence de l'Etat passe aussi par le fait de rendre publics et dans les délais certains travaux cruciaux pour alimenter le débat public** : ainsi, les rapports commandés à l'administration sur la mise en place de chèques alimentaire durable n'ont pas été publiés⁵⁴, et le rapport sur l'encadrement des marges sur les produits sous signes de qualité et d'origine n'a toujours pas été rendu malgré le dépassement de la date fixée par la loi⁵⁵, alors qu'il est crucial à prendre en compte dans le PLOAA.

En outre, étant donné le rôle crucial des chambres d'agriculture dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques qui permettront la transformation du système agricole et alimentaire, **il semble nécessaire de prévenir les conflits d'intérêt en imposant des déclarations de patrimoine et d'intérêt de la part des élus et élues des chambres.** Ces déclarations seraient contrôlées par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et pourraient notamment servir de support pour veiller à ce que les personnes se retirent des délibérations lorsque les décisions concernent leurs intérêts personnels.

F. La mise en cohérence des achats publics avec la généralisation de l'agroécologique

Les administrations doivent mobiliser le puissant levier que constitue la commande publique pour aider à la structuration des filières et pour envoyer un signal d'exemplarité. Ainsi, le respect de l'objectif de 20 % d'alimentation bio dans la restauration collective publique générerait 10% de chiffre d'affaires supplémentaires pour la filière bio, soit une hausse de 1,4 Md€⁵⁶. L'atteinte de cette cible est en outre indispensable pour exiger de manière crédible que le secteur privé la respecte à horizon 2024, comme prévu par la loi climat et résilience de 2021. Les difficultés des acteurs publics à atteindre la cible sont largement financières⁵⁷. Le récent engagement du gouvernement de faire respecter la cible dans chaque établissement relevant de l'Etat d'ici fin 2023 va dans le bon sens⁵⁸, mais il est cantonné à la

⁵³ https://www.lemonde.fr/planete/article/2023/03/30/le-gouvernement-veut-revenir-sur-la-procedure-d-interdiction-d-un-herbicide-majeur_6167659_3244.html

⁵⁴ rapports prévus à l'article 259 de la loi climat et résilience

⁵⁵ rapport prévu à l'article 6 de la loi n° 2023-221 du 30 mars 2023 tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs

⁵⁶ Cour des comptes (2022), p. 133. Ce même rapport souligne que le pourcentage de bio dans la restauration collective publique était de 7% en 2021.

⁵⁷ Pour une analyse sur la Région Bourgogne Franche-Comté, cf. Agreste (2023). Au-delà de la question financière, d'autres leviers contribuent à atteindre cet objectif, par exemple la réduction du gaspillage alimentaire et à l'évolution des menus (cf. par exemple "Du bio à la cantine, comment et à quel coût ?", 8 novembre 2018, <https://www.neorestauration.com/article/du-bio-a-la-cantine-comment-et-a-quel-cout,43036>).

⁵⁸ "Le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire renforce le plan de soutien au secteur de l'agriculture biologique, avec un appui additionnel de près de 200 M€", 17 mai 2023

restauration relevant de l'Etat. **Les collectivités territoriales et les établissements sociaux et de santé devraient également être soutenus pour leur permettre d'atteindre ces cibles**, car le volume de repas concernés est très important. En plus de moyens techniques et financiers adaptés, **la pleine mobilisation du levier de la commande publique nécessite un ajustement des cadres juridiques français et européen** afin de faciliter l'introduction de certains critères dans les appels d'offre, voire d'introduire une exception alimentaire et agricole dans les marchés publics en exonérant un certain volume d'achats du formalisme classique, comme la réglementation l'autorise déjà pour les prestations juridiques par exemple⁵⁹.

Proposition 9 : *Associer les ministères chargés de l'écologie, de la cohésion des territoires, de la santé et de l'éducation à la gouvernance des politiques agricoles et alimentaires aux niveaux national et local, à la fois dans la préparation des documents cadre (PSN, PNDAR, COP Etat-chambre d'agriculture, SDREA) et dans la mise en œuvre des politiques publiques à travers un copilotage ou un transfert de pilotage. En particulier, transférer au moins une partie de la gestion du second pilier de la PAC au ministère chargé de l'écologie et de la cohésion des territoires, et associer ce ministère à la conception des programmes de l'enseignement agricole. Examiner l'opportunité d'un rattachement du ministère chargé de l'agriculture au ministère chargé de l'écologie ou la création de cotutelles sur certaines directions générales.*

Proposition 10 : *Doter les administrations et les opérateurs de moyens financiers supplémentaires et adaptés pour assurer l'accompagnement, l'explication, le contrôle et la mise en œuvre des politiques publiques agricoles et alimentaires. Assurer la pérennité et la prévisibilité de ces financements*

Proposition 11 : *Renforcer la formation initiale et continue des agents sur les questions écologiques (ministère chargé de l'agriculture), sur les questions agricoles (ministère chargé de l'écologie). Augmenter le nombre d'élèves fonctionnaires sortant des écoles d'agronomie et leur permettre d'exercer dès leur sortie des missions dans d'autres ministères que le ministère chargé de l'agriculture.*

Proposition 12 : *Aller vers une logique de "guichets uniques" départementaux pour améliorer l'accompagnement des agriculteurs et agricultrices et des autres professionnels sur la réglementation agro-environnementale et l'accès aux aides et au conseil technique.*

Proposition 13 : *Rechercher une plus grande transparence, cohérence et exemplarité dans les décisions de l'administration concernant la prise en compte des enjeux environnementaux ou sanitaires, et mettre en place des exigences de transparence concernant la gouvernance des chambres d'agriculture.*

Proposition 14 : *Mobiliser le levier de la commande publique au sein de toutes les administrations et de tous les opérateurs, en s'assurant de l'adéquation des moyens financiers et techniques, et en travaillant aux ajustements nécessaires du cadre juridique français et européen.*

<https://agriculture.gouv.fr/agriculture-biologique-renforcement-du-plan-de-soutien-avec-un-appui-additionnel-de-200-meu>

⁵⁹ Intercommunalité de France. « Pour une exception alimentaire et agricole », 10 mars 2023.
<https://www.intercommunalites.fr/actualite/pour-une-exception-alimentaire-et-agricole/>.

IV. Conclusion

La mise en place d'une stratégie de transformation agroécologique et alimentaire nécessite une profonde rénovation de la gouvernance du secteur agricole et alimentaire ainsi qu'une révision des documents cadres au niveau local, en lien avec un relèvement de l'ambition du Code Rural.

La mise en œuvre de cette stratégie nécessitera des moyens adaptés pour les administrations et les opérateurs, qui pourraient être alloués en loi de finances pour 2024. Un travail est également nécessaire pour améliorer le dialogue entre administrations, la lisibilité des dispositifs réglementaires et d'aides, ainsi que la transparence et la cohérence des actions de l'administration. En outre, les travaux au niveau européen dans le cadre de la stratégie "de la ferme à la fourchette" et de la future PAC devraient être l'occasion de modifier certaines règles européennes concernant la commande publique et la structuration des interprofessions.

Le Lierre – Juillet 2023

Références

- Agreste. 2023. « Développement des achats de produits EGalim dans la restauration collective (BFC) ». Agreste. https://draaf.bourgogne-franche-comte.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/no61_alimentation.pdf.
- BASIC. 2021. « Étude des financements publics et privés liés à l'utilisation agricole de pesticides en France ». BASIC.
- Collart Dutilleul, François. 2020. *Nourrir: quand la démocratie alimentaire passe à table*. Paris: Éditions les Liens qui libèrent.
- Colson, François. 2008. « Que reste-t-il de la cogestion État-profession ? » *Pour* 196-197 (1-2): 107-13. <https://doi.org/10.3917/pour.196.0107>.
- Cour des comptes. 2018. « La chaîne de paiement des aides agricoles ». Cour des comptes. <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-chaine-de-paiement-des-aides-agricoles>.
- . 2021. « Le réseau des chambres d'agriculture : une restructuration à achever pour plus d'efficacité ». Cour des comptes. <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/55056>.
- . 2022. « Soutien à l'agriculture biologique ». Cour des comptes. <https://www.ccomptes.fr/system/files/2022-07/20220630-rapport-soutien-agriculture-bio.pdf>.
- IGF, et CGEJET. 2023. « Les ressources humaines de l'État dans le numérique ». https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2023/Rapport_vivatch_vedef.pdf.
- Meynard, Jean-Marc, Antoine Messéan, Aude Charlier, François Charrier, M'hand Fares, Marianne Le Bail, Marie-Benoît Magrini, et Isabelle Savini. 2013. « Freins et leviers à la diversification des cultures : étude au niveau des exploitations agricoles et des filières ». *OCL* 20 (4): D403. <https://doi.org/10.1051/ocl/2013007>.
- Paturel, Dominique, et Patrice Ndiaye. 2020. « Le droit à l'alimentation durable en démocratie ». In *Le droit à l'alimentation durable en démocratie*, 13-15. Acteurs sociaux. Nîmes: Champ social. <https://doi.org/10.3917/chaso.patur.2020.01.0013>.
- RnPAT. 2021. « La gouvernance des projets alimentaires territoriaux ». 3. Les notes de l'Observatoire national des Projets Alimentaires Territoriaux (OnPAT). RnPAT. <https://rnpat.fr/wp-content/uploads/2022/01/rnpat-patnorama-n3-dec2021-pap.pdf>.
- Verdier-Jouclas, et Travers. 2020. « Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement en conclusion des travaux de la mission d'information commune relative aux chambres d'agriculture et à leur financement (Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas et M. Stéphane Traver) ». Assemblée nationale. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/miccaf/l15b3702_rapport-information.

CONTACT PRESSE :

Adam Forrai, Responsable des Affaires générales, 06. 79. 28. 75. 02,
adam.forrai@le-lierre.fr

Fondé en 2019, le Lierre rassemble plus de 1400 fonctionnaires, hauts fonctionnaires, experts, consultants, acteurs des politiques publiques, convaincus que la transformation de l'action et des politiques publiques est indispensable pour répondre aux urgences écologiques et sociales.

Pour plus d'informations ou pour rejoindre Le Lierre :

<https://le-lierre.fr/>

